

T-2062-96

T-2062-96

**Pierre Devinat** (*Applicant*)**Pierre Devinat** (*requérant*)

v.

c.

**Immigration and Refugee Board** (*Respondent*)**La Commission de l'immigration et du statut de réfugié** (*intimée*)

and

et

**Commissioner of Official Languages** (*Intervenor*)**Le commissaire aux langues officielles** (*intervenant*)**INDEXED AS: DEVINAT v. CANADA (IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD) (T.D.)****RÉPERTORIÉ: DEVINAT c. CANADA (COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ) (1<sup>re</sup> INST.)**

Trial Division, Nadon J.—Ottawa, November 26, 1997 and May 1, 1998.

Section de première instance, juge Nadon—Ottawa, 26 novembre 1997 et 1<sup>er</sup> mai 1998.

*Official languages — Immigration and Refugee Board's (IRB) policy of not translating most decisions into other official language but providing translation if requested not meeting obligation imposed by Official Languages Act, s. 20 — Budget cuts no excuse for failure to discharge statutory duty — However, Federal Court Act, s. 18.1 not available to challenge policy.*

*Langues officielles — La politique de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la CISR) de ne pas traduire la plupart de ses décisions dans l'autre langue officielle et de n'en fournir la traduction que sur demande ne remplit pas l'obligation qui lui incombe en vertu de l'art. 20 de la Loi sur les langues officielles — Les contraintes budgétaires ne constituent pas des raisons valables pour ne pas remplir une obligation statutaire — Cependant, l'art. 18.1 de la Loi sur la Cour fédérale ne peut être invoqué pour contester la politique.*

*Federal Court jurisdiction — Trial Division — Immigration and Refugee Board's (IRB) policy of not translating most decisions into other official language but providing translation if requested not "decision" within meaning of Federal Court Act, s. 2 — Furthermore, in context of Official Languages Act, "federal board, commission or other tribunal" Commissioner of Official Languages, not IRB — Therefore, F.C.T.D. without jurisdiction to hear Federal Court Act, s. 18.1 application for judicial review against IRB challenging Board's "official languages" policy.*

*Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — La politique de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la CISR) de ne pas traduire la plupart de ses décisions dans l'autre langue officielle et de n'en fournir la traduction que sur demande ne constitue pas une «décision» au sens de l'art. 2 de la Loi sur la Cour fédérale — En outre, l'«office fédéral», dans le contexte de la Loi sur les langues officielles, est le Commissaire aux langues officielles et non la CISR — La Section de première instance n'a donc pas la compétence pour connaître de la demande de contrôle judiciaire, fondée sur l'art. 18.1 de la Loi sur la Cour fédérale, contestant la politique de la CISR en matière de «langues officielles».*

*Administrative law — Judicial review — Mandamus — Immigration and Refugee Board's (IRB) policy of not translating most decisions into other official language but providing translation if requested not "decision" within meaning of Federal Court Act, s. 2 — Furthermore, in context of Official Languages Act, "federal board, commission or other tribunal" Commissioner of Official Languages, not IRB — Therefore, F.C.T.D. without jurisdiction to hear Federal Court Act, s. 18.1 application for judicial review challenging IRB's "official languages" policy.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Mandamus — La politique de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la CISR) de ne pas traduire la plupart de ses décisions dans l'autre langue officielle et de n'en fournir la traduction que sur demande ne constitue pas une «décision» au sens de l'art. 2 de la Loi sur la Cour fédérale — En outre, l'«office fédéral», dans le contexte de la Loi sur les langues officielles, est le Commissaire aux langues officielles et non la CISR — La Section de première instance n'a donc pas la compétence pour connaître de la demande de contrôle judiciaire, fondée sur l'art. 18.1 de la Loi sur la*

The basic "official languages" policy of the Immigration and Refugee Board (IRB), aiming to keep the translation costs down, was to provide the translation of its decisions on request only. The respondent did not publish the full text of its decisions in a reporter, but it did make its decisions and the edited reasons for decisions rendered following *in camera* hearings available to members of the public who requested them. A translation of the decisions into the other official language was available on request within 72 hours. The respondent also published digests of some of its decisions in its publication, *RefLex*. The digests are bilingual, and the decisions were available in their original official language in any of the IRB's regional documentation centres. Translations were also available within 72 hours. Finally, the respondent provided the Quicklaw database with the full text of the CRDD decisions referred to in *RefLex* and all of the Immigration Appeal Division decisions for which reasons were given.

The applicant filed a complaint with the Commissioner of Official Languages concerning the respondent's failure to comply with section 20 of the *Official Languages Act* (OLA) which 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 Commissioner recommended that IRB decisions selected for publication (in bilingual digest form in IRB's publication entitled *RefLex*) include a reference to the availability of a translation upon request, and that any decision identified for inclusion in the Quicklaw database, relating to a question of general public interest or importance, be available simultaneously in both official languages. The applicant nevertheless applied for judicial review based on subsection 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 on the ground that the IRB was failing to discharge the duties imposed upon it by section 20 of the OLA. The Commissioner of Official Languages was given leave to intervene.

The first issue related to the availability of *mandamus* herein. The Court had to determine whether it had jurisdiction to hear and decide questions relating to compliance with section 20 of the OLA and whether the applicant had standing. The second issue concerned the interpretation and

*Cour fédérale, contestant la politique de la CISR en matière de «langues officielles».*

La politique fondamentale de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la CISR) en matière de «langues officielles», qui vise à minimiser les coûts de traduction, consiste à fournir la traduction de ses décisions sur demande seulement. L'intimée ne publie pas de recueil de ses décisions en texte intégral, mais met à la disposition des membres du public qui en font la demande les décisions et les motifs épurés des décisions rendues à la suite des audiences à huis clos. Sur demande, une traduction des décisions dans l'autre langue officielle est disponible à l'intérieur d'un délai de 72 heures. L'intimée publie également les condensés de certaines de ses décisions dans sa publication *RefLex*. Ces condensés sont en format bilingue, et les décisions sont disponibles dans tous les centres de documentation régionaux de la CISR dans la langue officielle d'origine. Les traductions sont aussi disponibles dans un délai de 72 heures. Enfin, l'intimée fournit à la base de données Quicklaw le texte intégral des décisions de la section du statut de réfugié mentionnées dans *RefLex* et toutes les décisions motivées de la section d'appel de l'immigration.

Le requérant a déposé une plainte auprès du Commissaire aux langues officielles portant sur le non-respect par l'intimée de l'article 20 de la *Loi sur les langues officielles* (la LLO), qui exige que les décisions définitives des tribunaux fédéraux soient simultanément mises à la disposition du public dans les deux langues officielles ou, lorsqu'elles sont rendues d'abord dans l'une des langues officielles, qu'elles soient mises à la disposition du public dans les meilleurs délais dans l'autre langue officielle.

Le Commissaire a recommandé que les décisions de la CISR choisies à des fins de publication (sous forme de condensés bilingues dans sa publication *RefLex*) comprennent une mention concernant la possibilité d'obtenir une traduction sur demande, et que 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. Le requérant a quand même présenté une demande de contrôle judiciaire, fondée sur le paragraphe 18.1(3) de la *Loi sur la Cour fédérale*, visant à obtenir un bref de *mandamus* obligeant la CISR à traduire dans l'autre langue officielle toutes ses décisions passées et à venir, au motif que la CISR viole les obligations que lui imposent l'article 20 de la LLO. Le Commissaire aux langues officielles a obtenu la permission d'intervenir.

La première question litigieuse en l'espèce concernait le caractère approprié du *mandamus*. La Cour devait déterminer si elle avait la compétence pour connaître des questions concernant la conformité avec l'article 20 de la LLO, et si le requérant avait la qualité pour agir. La seconde question

application of section 20: the scope of the duty provided therein, and whether the IRB had discharged that duty.

*Held*, the application should be dismissed.

The parties acknowledged that subsection 77(1) of the OLA, which confers jurisdiction on this Court, was of no assistance to the applicant since the complaint was made under section 20 of the OLA. The applicant therefore chose to proceed by an application under section 18.1 of the *Federal Court Act* (FCA). However, the applicant could not proceed under section 18.1 to obtain a writ of *mandamus* against the IRB. Subsection 77(5) of the OLA did not confer any new right of action on the applicant. It allowed the applicant only to keep or exercise any right of action or remedy when it is relied on in proceedings other than proceedings under the OLA. If the applicant can make an application under section 18.1 of the FCA, that application must relate to the exercise by the federal board, commission or other tribunal (here the IRB) of jurisdiction or powers conferred on it by or under an Act of Parliament. However, the IRB's decision not to translate all its decisions unless a translation is specifically requested was not reviewable by this Court under section 18.1. The IRB's decisions against which an application for judicial review can be made to the Federal Court under section 18.1 are those which relate to an individual's immigration or refugee status. Furthermore, the OLA does not confer any jurisdiction or power on the IRB. In the context of the OLA, it is the Commissioner of Official Languages who is the federal board, commission or other tribunal within the meaning of subsection 2(1) of the FCA. There can be no doubt that under section 18.1, the applicant could have challenged the Commissioner's decision on his complaint about the IRB's failure to comply with section 20 of the OLA. Given this conclusion, it was unnecessary to determine whether the applicant had the necessary standing to file an application for judicial review under section 18.1.

Given that this order may be appealed, certain observations on the interpretation and application of section 20 of the OLA might be made. That section provides that decisions, orders and judgments of all federal courts, including the respondent tribunal, 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. Subsection 20(1) provides that where the decision, order or judgment determined a question of law of general public interest or importance or the proceedings leading to its issuance were conducted in whole or in part in both official languages, it must be made available simultaneously in both languages. However, if this would occasion a delay prejudicial to the public interest or resulting in injustice or hardship to any

litigieuse concernait l'interprétation et l'application de l'article 20: l'étendue de l'obligation qui y est prévue, et la question de savoir si la CISR s'était acquittée de son obligation.

*Jugement*: la demande est rejetée.

Les parties ont reconnu que le paragraphe 77(1) de la LLO, qui confère compétence à la Cour, n'est d'aucun secours pour le requérant puisque la plainte a été portée en vertu de l'article 20 de la LLO. Le requérant a donc choisi de procéder par le recours prévu à l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* (la LCF). Cependant, le requérant ne pouvait se prévaloir du recours prévu à l'article 18.1 pour obtenir un bref de *mandamus* à l'encontre de la CISR. Le paragraphe 77(5) de la LLO ne conférait au requérant aucun nouveau droit d'action. Il permettait seulement au requérant de conserver ou d'exercer tout droit d'action ou recours lorsque ce droit d'action ou ce recours était invoqué dans des procédures autres que celles découlant de l'application de la LLO. Si le requérant peut exercer un recours sous l'article 18.1 de la LCF, ce doit être un recours relatif à l'exercice, par l'office fédéral (en l'instance la CISR), d'une compétence ou de pouvoirs qui lui sont attribués par une loi fédérale. Cependant, la décision de la CISR de ne pas traduire toutes ses décisions, à moins qu'il n'y ait une demande spécifique, n'est pas une décision qui est assujettie au pouvoir de révision de la Cour sous l'article 18.1. Les décisions de la CISR qui peuvent être le sujet d'une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale sous l'article 18.1 sont celles qu'elle rend en matière d'immigration et du statut de réfugié. En outre, la LLO ne confère aucune compétence ni aucun pouvoir à la CISR. L'office fédéral au sens du paragraphe 2(1) de la LCF, dans le contexte de la LLO, est le Commissaire aux langues officielles. Il ne peut faire de doute que le requérant pouvait attaquer, sous l'article 18.1, la décision rendue par le Commissaire concernant sa plainte portant sur le non-respect par la CISR de l'article 20 de la LLO. Vu cette conclusion, il ne sera pas nécessaire de déterminer si le requérant avait la qualité requise pour déposer une demande de contrôle judiciaire sous l'article 18.1.

Vu la possibilité d'un appel de la présente ordonnance, certains commentaires concernant l'interprétation et l'application de l'article 20 de la LLO peuvent être faits. Cet article prévoit que les décisions définitives des tribunaux fédéraux, y compris celles du tribunal intimé, doivent être rendues d'abord dans l'une des langues officielles, puis dans les meilleurs délais, dans l'autre langue officielle. Le paragraphe 20(1) prévoit que lorsque le point de droit en litige présente de l'intérêt ou de l'importance pour le public ou 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, les décisions doivent être mises à la disposition du public simultanément dans les deux langues

party to the proceedings, the “earliest possible time” rule applied.

The respondent was not discharging the duty imposed by 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. Although there was evidence the IRB had been exceeding its translation envelope allocated by the governments central translation service and that its envelope had been reduced, budget cuts were not a valid reason for failing to discharge a statutory duty.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*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 (as enacted *idem*, s. 5).

*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 57 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1992, c. 49, s. 47), 67 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18), 69 (as am. *idem*; S.C. 1992, c. 49, s. 59), 70 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1992, c. 49, s. 65; 1995, c. 15, s. 13), 71 (as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 14), 77 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 33; S.C. 1992, c. 49, s. 68; 1995, c. 15, s. 15), 80 (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 70).

*Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, ss. 3(2), 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 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, 77, 80, 91.

APPLICATION for judicial review, based on paragraph 18.1(3)(a) of the *Federal Court Act*, seeking a writ of *mandamus* requiring the Immigration and Refugee Board (IRB) to translate into the other official language all its past and future decisions on the ground that the IRB was failing to discharge the duties imposed on it by section 20 of the *Official Languages Act*. Application dismissed.

#### COUNSEL:

J. François Lemieux for respondent.

officielles. Cependant, 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'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. Même si la preuve a établi que la CISR a dépassé l'enveloppe autorisée pour la traduction dans les langues officielles que lui a attribuée le service central de traduction du gouvernement, les contraintes budgétaires ne constituent pas des raisons valables pour ne pas rencontrer une obligation statutaire.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*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 (édicte, *idem*, art. 5).

*Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, art. 3(2), 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 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, 77, 80, 91.

*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 57 (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1992, ch. 49, art. 47), 67 (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18), 69 (mod., *idem*; L.C. 1992, ch. 49, art. 59), 70 (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1992, ch. 49, art. 65; 1995, ch. 15, art. 13), 71 (mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 14), 77 (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 33; L.C. 1992, ch. 49, art. 68; 1995, ch. 15, art. 15), 80 (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 70).

DEMANDE de contrôle judiciaire, fondée sur l'alinéa 18.1(3)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*, visant à obtenir un bref de *mandamus* obligeant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la CISR) à traduire dans l'autre langue officielle toutes ses décisions passées et à venir, au motif que la CISR viole les obligations que lui impose l'article 20 de la *Loi sur les langues officielles*. Demande rejetée.

#### AVOCATS:

J. François Lemieux pour l'intimée.

*Daniel L. Mathieu* for intervenor.

*Daniel L. Mathieu* pour l'intervenant.

APPEARANCE:

*Pierre Devinat* on his own behalf (in his capacity as applicant).

COMPARUTION:

*Pierre Devinat* en son propre nom (en sa qualité de requérant).

SOLICITORS:

*Osler, Hoskin & Harcourt*, Ottawa, for respondent.  
*Legal Services, Commissioner of Official Languages*, Ottawa, for intervenor.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Osler, Hoskin & Harcourt*, Ottawa, pour l'intimée.  
*Services juridiques, commissaire aux langues officielles*, Ottawa, pour l'intervenant.

APPLICANT ON HIS OWN BEHALF:

*Pierre Devinat*, Hull, Quebec (in his capacity as applicant).

REQUÉRANT EN SON PROPRE NOM:

*Pierre Devinat*, Hull (Québec) (en sa qualité de requérant).

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

*Voici les motifs de l'ordonnance rendus en français par*

[1] NADON J.: This application for judicial review is based on paragraph 18.1(3)(a) of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5)]. The applicant is seeking a writ of *mandamus* requiring the respondent Immigration and Refugee Board (IRB) to translate into the other official language all the decisions it has made since it was established and all the decisions it will make in the future on the ground that the IRB is failing to discharge the duties imposed on it by section 20 of the *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31 (OLA). The Commissioner of Official Languages (the Commissioner) was given leave to intervene in this case.

[1] LE JUGE NADON: La présente demande de contrôle judiciaire est fondée sur l'alinéa 18.1(3)a) de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (édité par L.C. 1990, ch. 8, art. 5)]. Le requérant vise à obtenir un bref de *mandamus* obligeant l'intimée, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), à traduire dans l'autre langue officielle toutes les décisions qui ont été prononcées depuis sa création et toutes les décisions qu'elle prononcera à l'avenir, au motif que la CISR viole les obligations que lui imposent l'article 20 de la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31 (LLO). Le commissaire aux langues officielles (le commissaire) a obtenu la permission d'intervenir dans le présent dossier.

[2] The facts on which this application is based are as follows: in 1995, the applicant Pierre Devinat tried to obtain the French version of some IRB decisions and learned that the French version was available only on request.

[2] Les faits qui donnent lieu à la présente demande sont les suivants: au cours de l'année 1995, le requérant, Pierre Devinat, a tenté d'obtenir la version française de certaines décisions de la CISR et il a appris que la version française n'était disponible que sur demande.

[3] On June 7, 1995, the applicant filed a complaint with the Commissioner concerning the respondent's failure to comply with section 20 of the OLA. On July 13, 1995, the chairperson of the IRB received a

[3] Le 7 juin 1995, le requérant a déposé une plainte auprès du commissaire portant sur le non-respect par l'intimée de l'article 20 de la LLO. Le 13 juillet 1995, la présidente de la CISR a reçu une lettre du commis-

letter from the Commissioner dated July 10, 1995 informing her that he intended to investigate the applicant's complaint.

[4] On August 26, 1996, the Commissioner submitted a draft of his investigation report to the parties for their consideration. The draft included the following recommendations for the IRB:

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] To properly understand the nature and scope of the Commissioner's recommendations, it is necessary to provide an overview of the IRB's policy on the translation of its decisions at the time the applicant filed his complaint. That policy was described by Robert Desperrier, Acting Director, Communications, of the IRB in Ottawa, in paragraphs 16 to 28 of his affidavit dated May 13, 1997, which was filed by the respondent in support of its arguments:

[TRANSLATION]

16. The IRB puts out a publication entitled *RefLex* 22 times a year. It contains bilingual digests of recent decisions by the IRB, the Federal Court and the Supreme Court of Canada. Exhibit D attached to this affidavit is a copy of *RefLex* dated March 17, 1997.
17. In 1996, 295 digests of CRDD decisions, 90 digests of IAD decisions and 1 digest of an AD decision were published in *RefLex*.
18. Exhibit E attached to this affidavit is a copy of the policy for selecting the decisions that will appear in *RefLex*. The objectives of *RefLex* are set out in section 2.2:
  - to disseminate information on immigration and refugee law to decision-makers and staff;
  - to inform decision-makers of binding decisions of the FC and SCC;

saire datée du 10 juillet 1995 l'informant de son intention d'enquêter la plainte du requérant.

[4] Le 26 août 1996, le commissaire a soumis une ébauche de son rapport d'enquête aux parties pour leur considération. Cette ébauche comprenait les recommandations suivantes à l'intention de la CISR:

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] Afin de bien comprendre la nature et la portée des recommandations du commissaire, il est nécessaire de donner un aperçu de la politique de la CISR concernant la traduction de ses décisions au moment du dépôt de la plainte du requérant. Cette politique est décrite par Robert Desperrier, le directeur intérimaire des communications de la CISR à Ottawa aux paragraphes 16 à 28 de son affidavit daté le 13 mai 1997 déposé par l'intimée au soutien de ses prétentions:

16. La CISR publie, 22 fois par année, une publication intitulée «*RéfLex*». *RéfLex* contient les condensés bilingues de certaines décisions récentes rendues par la CISR, ainsi que par la Cour fédérale et la Cour suprême du Canada. La pièce «D» jointe au présent affidavit est une copie de *RéfLex*, en date du 17 mars 1997.
17. Au cours de l'année 1996, 295 condensés de décisions de la SSR, 90 de la SAI et un de la SA ont été publiés [*sic*] dans *RéfLex*.
18. La pièce «E» jointe au présent affidavit est une copie de la politique de sélection des décisions à paraître dans *RéfLex*. Les objectifs de *RéfLex* sont énoncés à l'article 2.2:
  - donner de l'information sur le droit de l'immigration et des réfugiés aux décideurs et aux employés;
  - informer les décideurs des décisions d'application obligatoire de la Cour fédérale et de la Cour suprême du Canada;

- to inform decision-makers of decisions rendered by their colleagues across the country, which may be of assistance to them and which may be referred to in their own reasons; this will further the goal of consistency in IRB jurisprudence;
- to create a bank of jurisprudence to facilitate legal research; and
- to foster a better understanding of IRB jurisprudence.

Although *RefLex* is also distributed outside the IRB, its main purpose is to meet the specific needs of the IRB's decision-makers and staff. The above-mentioned policy states that *RefLex* is used mainly as an internal communications tool: "the fact that a decision is digested in *RefLex* does not necessarily mean that the decision is of national significance for the IRB, although certainly some of the IRB decisions which appear in *RefLex* are of such a nature".

19. The full text of the IRB decisions summarized in *RefLex* can be consulted by the public in any of the IRB's regional documentation centres in the original official language of the decision, and a translation is available on request.
20. Moreover, the IRB provides the Quicklaw database with the full text of the CRDD decisions referred to in *RefLex* and all of the IAD's decisions for which reasons are given.
21. IRB hearings are held in English or French, at the election of the parties, and in the claimant's language of origin. The decisions and any reasons given therefor are communicated to the parties in the official language used at the hearing.
22. The general public can consult all IRB decisions in their original language on request and, in the case of decisions rendered following an *in camera* hearing, after the reasons have been edited. The public can also request a translation of any IRB decision. If a translation is requested, the IRB's policy is to provide the decision to the public within 72 hours of receiving the request, or within five days in the case of internal requests.
23. Since 1990, when the on-request translation policy was adopted, the IRB has not, as far as it knows, received any requests for translation from the general public.
24. Prior to 1994, the IRB translated some of the decisions included in the Quicklaw database. At that time, the IRB was exceeding the authorized envelope for official languages translation allocated to it by the government's central translation service. In addition, the IRB's

- renseigner les décideurs sur les décisions prises par leur [*sic*] collègues au pays, qui pourraient leur être utiles et qu'ils peuvent citer dans leurs propres motifs, ceci avancera l'objectif d'uniformité de la jurisprudence de la CISR;
- créer une banque de jurisprudence qui facilitera la recherche juridique;
- favoriser une meilleure compréhension de la jurisprudence de la CISR.

Bien que *RefLex* soit aussi diffusée à l'extérieur de la CISR, elle vise surtout à répondre aux besoins particuliers des décideurs et des employés de la CISR. La politique susmentionnée précise que *RefLex* est utilisée principalement comme outil de communication interne: «Le fait que le condensé d'une décision paraisse dans *RefLex* ne signifie pas nécessairement que la décision revêt une importance nationale pour la CISR, bien que certaines décisions de la CISR publiées dans *RefLex* aient une telle importance».

19. Le texte intégral des décisions de la CISR résumées dans *RefLex* peut être consulté par le public dans tous les centres de documentation régionaux de la CISR, dans la langue officielle d'origine, avec une traduction disponible sur demande.
20. En outre, la CISR fournit à la base de données Quicklaw le texte intégral des décisions de la SSR mentionnées dans *RefLex*, et toutes les décisions motivés [*sic*] de la SAI.
21. Les audiences de la CISR se déroulent en français ou en anglais, selon le choix des parties, et dans la langue d'origine du revendicateur. Les décisions et motifs, le cas échéant, sont communiquées aux parties dans la langue officielle utilisée à l'audience.
22. Le grand public peut examiner toutes les décisions de la CISR dans leur langue d'origine, sur demande et après épuration des motifs en cas de décisions rendues suite à une audience à huit clos. Également, le public peut demander la traduction de toute décision de la CISR. Si une traduction est demandée, la CISR, selon sa politique, fournit la décision au public dans les 72 heures suivant la réception de la demande et dans les cinq jours suivant les demandes internes.
23. Depuis 1990, l'année de l'adoption de la politique de traduction sur demande, la CISR n'a, à sa connaissance, reçu aucune demande de traduction du grand public.
24. Avant 1994, la CISR traduisait certaines décisions qui étaient versées dans la base de données Quicklaw. À ce moment, la CISR a dépassé l'enveloppe autorisée pour la traduction dans les langues officielles attribuée à la CISR par le service central de traduction du gouverne-

envelope was reduced by 12 percent for the 1992-93 and 1993-94 fiscal years. Exhibit "F" attached to this affidavit is a copy of the reports on the use of the authorized envelope allocated by the Translation Bureau to the IRB for the 1993-94 and 1994-95 fiscal years.

25. Because it had exceeded its authorized translation envelope, the IRB had to reimburse the Department of the Secretary of State for \$373,391.19 for 1992-93.

26. During the following year, the staff of the IRB's translation section had to find ways to eliminate this overspending and reduce translation costs. During that fiscal year, the staff reviewed the public's use of the English and French databases of IRB decisions included in Quicklaw during the 1993-94 fiscal year. We found that the French database, 80 percent of which was made up of translated decisions, was used sporadically (48.36 hours (annualized)). The English database was used for 536.76 hours (annualized). Since only a portion of the decisions provided to the databases were translated, even less use would have been made of them to consult translated decisions. Exhibit "G" attached to this affidavit is a copy of the reports on the use of the databases provided by Quicklaw for the period from August 22, 1993 to January 8, 1994.

27. For these reasons, the IRB decided to stop translating the decisions it sent to Quicklaw and to adopt the policy of translating its decisions on request.

28. As mentioned above, *RefLex* publishes about 380 bilingual digests of IRB decisions every year for IRB staff and the general public.

[6] In his report dated August 26, 1996, the Commissioner also informed the parties that he had begun a study of federal tribunals and their obligations under Parts III and IV of the OLA. The Commissioner therefore notified the parties that he had suspended the aspect of his investigation relating to the translation of all IRB decisions until the study had been completed.

[7] By letter dated October 16, 1996, the IRB answered the Commissioner, informing him of what would be done to give effect to his recommendations:

ment. En plus du dépassement de son enveloppe autorisée, l'enveloppe de la CISR a été réduite de 12% pour les exercices 1992-93 et 1993-94. Une copie des rapports d'utilisation de l'enveloppe autorisée émise par le Bureau de traduction à la CISR pour les exercices 1993-94 et 1994-95 est la pièce «F» jointe au présent affidavit.

25. À cause du dépassement de l'enveloppe autorisée pour la traduction, la CISR a dû rembourser 373 391,19 \$ au Secrétariat d'État pour 1992-93.

26. Au cours de l'année suivante, le personnel dans la section de traduction à la CISR, a dû trouver des méthodes pour éliminer ce dépassement et pour diminuer les coûts de traduction. Au cours de cet exercice, le personnel a examiné l'utilisation par le public des bases de données françaises et anglaises des décisions de la CISR versées dans Quicklaw au cours de l'exercice 1993-94. Nous avons constaté que la base de données françaises, où les décisions traduites représentaient 80% de la base de données, a été utilisée sporadiquement (48,36 heures (annualisées)). La base de données anglaises a été utilisée 536,76 heures (annualisées). L'utilisation des bases de données pour examiner les décisions traduites aurait été moins fréquente, si on considère que seulement une portion des décisions fournies à la base données [*sic*] sont traduites. La pièce «G» jointe au présent affidavit est une copie des rapports d'utilisation des bases de données fournis par Quicklaw pour la période du 22 août 1993 au 8 janvier 1994.

27. Pour ces raisons, la CISR a décidé d'arrêter la traduction des décisions envoyées à Quicklaw et d'adopter la politique de traduire ses décisions sur demande.

28. Comme il est mentionné ci-dessus, *Réflex* publie environ 380 condensés de décisions de la CISR, en format bilingue, chaque année pour le personnel de la CISR et le grand public.

[6] Le commissaire, par son rapport daté le 26 août 1996, informait aussi les parties qu'il avait entrepris une étude des tribunaux fédéraux et des obligations qu'ils avaient en vertu des parties III et IV de la LLO. Par conséquent, le commissaire avisait les parties qu'il avait suspendu l'aspect de son enquête qui concernait la traduction de toutes les décisions de la CISR jusqu'à ce que l'étude soit complétée.

[7] Dans une lettre datée du 16 octobre 1996, la CISR a répondu au commissaire pour l'informer des mesures prises à la suite de ses recommandations:



The IRB finds that both recommendations are reasonable and will implement procedures to ensure compliance. The publication *RefLex* will be amended to include a notice advising that it is possible to request a translation of any IRB decision, the procedure to be followed to obtain the translation and the name of the contact person. In addition, the IRB is developing criteria which will ensure that decisions relating to a question of law of general public interest or importance are made available in both official languages in the Quicklaw database.

[8] A second draft of the Commissioner's report that took account of the parties' comments was submitted on January 16, 1997. It included the following amended recommendations:

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.

[9] In the interim, on September 17, 1996, the applicant filed his originating motion in the Federal Court. On May 5, 1997, an order was made giving the Commissioner leave to intervene in this case.

[10] The applicant is seeking a writ of *mandamus* based on paragraph 18.1(3)(a) of the *Federal Court Act*. The first issue in this case relates to the validity of that remedy and has a number of components: the Federal Court's jurisdiction to hear and determine questions relating to compliance with section 20 of the OLA, the applicant's standing and the appropriateness of *mandamus*.

[11] The second issue concerns the interpretation and application of section 20 of the *Official Languages Act*. The scope of the duty provided for in section 20 of that Act must first be determined, and it must then be decided whether the IRB has discharged its duty.

[TRADUCTION] La CISR est d'avis que les deux recommandations sont raisonnables et elle établira des procédures en vue d'assurer leur application. La publication *Réflex* sera modifiée afin d'inclure une mention concernant la possibilité de demander la traduction d'une décision de la CISR, la procédure à suivre pour obtenir la traduction et le nom de la personne-ressource. En outre, la CISR est en train d'élaborer des critères qui veilleront à ce que les décisions relatives à des questions de jurisprudence présentant de l'intérêt ou de l'importance pour le grand public soient disponibles dans les deux langues officielles dans la base de données Quicklaw.

[8] Une seconde ébauche du rapport du commissaire, tenant compte des commentaires des parties, a été soumise le 16 janvier 1997, et comprenait les recommandations modifiées suivantes:

Je recommande ainsi que la CISR:

- 1) s'assure que toutes les décisions liées à une question de droit 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.

[9] Entre temps, le 17 septembre 1996, le requérant a déposé sa requête introductive d'instance devant la Cour fédérale. Le 5 mai 1997, une ordonnance a accordé au commissaire la permission d'intervenir dans le présent litige.

[10] Le requérant cherche à obtenir l'émission d'un bref de *mandamus* fondé sur l'alinéa 18.1(3)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*. La première question en litige concerne la validité de ce recours et comporte plusieurs éléments, soit la compétence de la Cour fédérale pour connaître des questions concernant la conformité avec l'article 20 de la LLO, la qualité pour agir du requérant, et le caractère approprié du *mandamus*.

[11] La seconde question concerne l'interprétation et l'application de l'article 20 de la *Loi sur les langues officielles*. On doit d'abord se demander quelle est l'étendue de l'obligation prévue à l'article 20 de la *Loi sur les langues officielles*, puis décider si la CISR s'est acquittée de son obligation.

Validity of the remedy exercised by the applicant

[12] To begin the analysis of the first issue, which concerns the validity of the remedy exercised by the applicant, it is appropriate to reproduce the relevant provisions of the OLA.

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 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.

...

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.

(2) An application may be made under subsection (1) within sixty days after

La validité du recours utilisé par le requérant

[12] Pour débiter l'analyse de la première question concernant la validité du recours utilisé par le requérant, il est opportun de reproduire ici les dispositions pertinentes de la LLO.

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.

(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.

...

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.

(2) Sauf délai supérieur accordé par le tribunal sur demande présentée ou non avant l'expiration du délai

(a) the results of an investigation of the complaint by the Commissioner are reported to the complainant under subsection 64(1),

(b) the complainant is informed of the recommendations of the Commissioner under subsection 64(2), or

(c) the complainant is informed of the Commissioner's decision to refuse or cease to investigate the complaint under subsection 58(5),

or within such further time as the Court may, either before or after the expiration of those sixty days, fix or allow.

(3) Where a complaint is made to the Commissioner under this Act but the complainant is not informed of the results of the investigation of the complaint under subsection 64(1), of the recommendations of the Commissioner under subsection 64(2) or of a decision under subsection 58(5) within six months after the complaint is made, the complainant may make an application under subsection (1) at any time thereafter.

(4) Where, in proceedings under subsection (1), the Court concludes that a federal institution has failed to comply with this Act, the Court may grant such remedy as it considers appropriate and just in the circumstances.

(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.

...

**80.** An application made under section 77 shall be heard and determined in a summary manner in accordance with any special rules made in respect of such applications pursuant to section 46 of the *Federal Court Act*.

[13] The applicant, the respondent and the intervenor acknowledged that subsection 77(1) of the OLA, which confers jurisdiction on this Court, is of no assistance to the applicant since the complaint was made under section 20, which is in Part III of the OLA, entitled "Administration of Justice". The jurisdiction conferred on the Federal Court by subsection 77(1) can be relied on only when the complaint relates to sections 4 to 7, sections 10 to 13, Part IV [sections 21-33] or V [sections 34-38] or section 91 of the OLA.

[14] The applicant therefore chose to proceed through an application under section 18.1 of the *Federal Court Act*, which reads as follows:

**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.

normal, le recours est formé dans les soixante jours qui suivent la communication au plaignant des conclusions de l'enquête, des recommandations visées au paragraphe 64(2) ou de l'avis de refus d'ouverture ou de poursuite d'une enquête donné au titre du paragraphe 58(5).

(3) Si, dans les six mois suivant le dépôt d'une plainte, il n'est pas avisé des conclusions de l'enquête, des recommandations visées au paragraphe 64(2) ou du refus opposé au titre du paragraphe 58(5), le plaignant peut former le recours à l'expiration de ces six mois.

(4) Le tribunal peut, s'il estime qu'une institution fédérale ne s'est pas conformée à la présente loi, accorder la réparation qu'il estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

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

...

**80.** Le recours est entendu et jugé en procédure sommaire, conformément aux règles de pratique spéciales adoptées à cet égard en vertu de l'article 46 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

[13] Le requérant, l'intimée et l'intervenant reconnaissent que le paragraphe 77(1) de la LLO, qui confère compétence à cette Cour, n'est d'aucun secours pour le requérant, puisque la plainte a été portée en vertu de l'article 20, qui est inclus dans la partie III de la LLO, intitulée «Administration de la justice». La compétence conférée à la Cour fédérale au paragraphe 77(1) ne peut être invoquée que lorsque la plainte en est une relative aux articles 4 à 7, 10 à 13, les parties IV [articles 21 à 33] et V [articles 34 à 38], et l'article 91 de la LLO.

[14] Le requérant a donc choisi de procéder par le recours prévu à l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* reproduit ici:

**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) 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.

(3) On an application for judicial review, the Trial Division may

(a) order a federal board, commission or other tribunal to do any act or thing it has unlawfully failed or refused to do or has unreasonably delayed in doing; or

(b) declare invalid or unlawful, or quash, set aside or set aside and refer back for determination in accordance with such directions as it considers to be appropriate, prohibit or restrain, a decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal.

(4) The Trial Division may grant relief under subsection (3) if it is satisfied that the federal board, commission or other tribunal

(a) acted without jurisdiction, acted beyond its jurisdiction or refused to exercise its jurisdiction;

(b) failed to observe a principle of natural justice, procedural fairness or other procedure that it was required by law to observe;

(c) erred in law in making a decision or an order, whether or not the error appears on the face of the record;

(d) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it;

(e) acted, or failed to act, by reason of fraud or perjured evidence; or

(f) acted in any other way that was contrary to law.

(5) Where the sole ground for relief established on an application for judicial review is a defect in form or a technical irregularity, the Trial Division may

(a) refuse the relief if it finds that no substantial wrong or miscarriage of justice has occurred; and

(b) in the case of a defect in form or a technical irregularity in a decision or order, make an order validating the decision or order, to have effect from such time and on such terms as it considers appropriate.

(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.

(3) Sur présentation d'une demande de contrôle judiciaire, la Section de première instance peut:

a) ordonner à l'office fédéral en cause d'accomplir tout acte qu'il a illégalement omis ou refusé d'accomplir ou dont il a retardé l'exécution de manière déraisonnable;

b) déclarer nul ou illégal, ou annuler, ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu'elle estime appropriées, ou prohiber ou encore restreindre toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l'office fédéral.

(4) Les mesures prévues au paragraphe (3) sont prises par la Section de première instance si elle est convaincue que l'office fédéral, selon le cas:

a) a agi sans compétence, outrepassé celle-ci ou refusé de l'exercer;

b) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale ou toute autre procédure qu'il était légalement tenu de respecter;

c) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que celle-ci soit manifeste ou non au vu du dossier;

d) a rendu une décision ou une ordonnance fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispose;

e) a agi ou omis d'agir en raison d'une fraude ou de faux témoignages;

f) a agi de toute autre façon contraire à la loi.

(5) La Section de première instance peut rejeter toute demande de contrôle judiciaire fondée uniquement sur un vice de forme si elle estime qu'en l'occurrence le vice n'entraîne aucun dommage important ni déni de justice et, le cas échéant, valider la décision ou l'ordonnance entachée du vice et donner effet à celle-ci selon les modalités de temps et autres qu'elle estime indiquées.

[15] The applicant argued that this is the only other remedy available to him and, relying on subsection 77(5) of the OLA, maintained that it is not excluded. He also argued that he satisfies the requirements for exercising the remedy.

[16] The respondent argued that Parliament specifically excluded some sections from the application of section 77 of the OLA and that the applicant cannot do indirectly what he cannot do directly.

[17] The respondent's main argument was that the OLA includes a "complete code" of remedies and that each section must be considered in relation to the others. According to the respondent, the fact that subsection 77(1) allows an application for a remedy to be made to the Federal Court in respect of some sections of the OLA means that such an application cannot be made in respect of the other sections.

[18] The respondent explained that the OLA sets out other ways of enforcing the provisions excluded from the application of subsection 77(1), *inter alia* through investigations by the Commissioner and reports he can table in Parliament. The relevant provisions of the OLA dealing with the complaint mechanism, investigations and the Commissioner's power to make recommendations are as follows:

56. (1) It is the duty of the Commissioner to take all actions and measures within the authority of the Commissioner with a view to ensuring recognition of the status of each of the official languages and compliance with the spirit and intent of this Act in the administration of the affairs of federal institutions, including any of their activities relating to the advancement of English and French in Canadian society.

(2) It is the duty of the Commissioner, for the purpose set out in subsection (1), to conduct and carry out investigations either on his own initiative or pursuant to any complaint made to the Commissioner and to report and make recommendations with respect thereto as provided in this Act.

57. The Commissioner may initiate a review of

- (a) any regulations or directives made under this Act, and
- (b) any other regulations or directives that affect or may affect the status or use of the official languages,

[15] Le requérant prétend que c'est le seul autre recours qui lui est disponible, et s'appuie sur le paragraphe 77(5) de la LLO pour dire que ce recours n'a pas été exclu. Le requérant soutient par ailleurs qu'il répond aux exigences nécessaires pour se prévaloir de ce recours.

[16] L'intimée, quant à elle, soutient que le législateur a spécifiquement exclu certains articles de l'application de l'article 77 de la LLO et que le requérant ne peut faire indirectement ce qu'il ne peut pas faire directement.

[17] Le principal argument de l'intimée est que la LLO comprend un «code complet» de recours, et que chaque article doit être examiné par rapport aux autres. Selon l'intimée, si le paragraphe 77(1) prévoit un recours devant la Cour fédérale relativement à certains articles de la LLO, c'est qu'il exclut ce même recours pour les autres articles.

[18] L'intimée explique que la LLO prévoit d'autres moyens pour faire appliquer les dispositions qui sont exclues de l'application du paragraphe 77(1), notamment au moyen d'enquêtes effectuées par le commissaire et de rapports que celui-ci peut déposer au Parlement. Voici les dispositions pertinentes de la LLO qui traitent du mécanisme de plaintes, d'enquêtes, et du pouvoir de recommandation du commissaire:

56. (1) Il incombe au commissaire de prendre, dans le cadre de sa compétence, toutes les mesures visant à assurer la reconnaissance du statut de chacune des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la présente loi et l'intention du législateur en ce qui touche l'administration des affaires des institutions fédérales, et notamment la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne.

(2) Pour s'acquitter de cette mission, le commissaire procède à des enquêtes, soit de sa propre initiative, soit à la suite des plaintes qu'il reçoit, et présente ses rapports et recommandations conformément à la présente loi.

57. Le commissaire peut d'office examiner les règlements ou instructions d'application de la présente loi ainsi que tout autre règlement ou instruction visant ou susceptible de viser le statut ou l'emploi des langues officielles et établir à cet égard un rapport circonstancié au titre des articles 66 ou 67.

and may refer to and comment on any findings on the review in a report made to Parliament pursuant to section 66 or 67.

**58.** (1) Subject to this Act, the Commissioner shall investigate any complaint made to the Commissioner arising from any act or omission to the effect that, in any particular instance or case,

(a) the status of an official language was not or is not being recognized,

(b) any provision of any Act of Parliament or regulation relating to the status or use of the official languages was not or is not being complied with, or

(c) the spirit and intent of this Act was not or is not being complied with

in the administration of the affairs of any federal institution.

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

(3) If in the course of investigating any complaint it appears to the Commissioner that, having regard to all the circumstances of the case, any further investigation is unnecessary, the Commissioner may refuse to investigate the matter further.

(4) The Commissioner may refuse to investigate or cease to investigate any complaint if in the opinion of the Commissioner

(a) the subject-matter of the complaint is trivial;

(b) the complaint is frivolous or vexatious or is not made in good faith; or

(c) the subject-matter of the complaint does not involve a contravention or failure to comply with the spirit and intent of this Act, or does not for any other reason come within the authority of the Commissioner under this Act.

(5) Where the Commissioner decides to refuse to investigate or cease to investigate any complaint, the Commissioner shall inform the complainant of that decision and shall give the reasons therefor.

**59.** Before carrying out an investigation under this Act, the Commissioner shall inform the deputy head or other administrative head of any federal institution concerned of his intention to carry out the investigation.

**60.** (1) Every investigation by the Commissioner under this Act shall be conducted in private.

(2) It is not necessary for the Commissioner to hold any hearing and no person is entitled as of right to be heard by

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

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

(3) Le commissaire peut, à son appréciation, interrompre toute enquête qu'il estime, compte tenu des circonstances, inutile de poursuivre.

(4) Le commissaire peut, à son appréciation, refuser ou cesser d'instruire une plainte dans l'un ou l'autre des cas suivants:

a) elle est sans importance;

b) elle est futile ou vexatoire ou n'est pas faite de bonne foi;

c) son objet ne constitue pas une contravention à la présente loi ou une violation de son esprit et de l'intention du législateur ou, pour toute autre raison, ne relève pas de la compétence du commissaire.

(5) En cas de refus d'ouvrir une enquête ou de la poursuivre, le commissaire donne au plaignant un avis motivé.

**59.** Le commissaire donne un préavis de son intention d'enquêter à l'administrateur général ou à tout autre responsable administratif de l'institution fédérale concernée.

**60.** (1) Les enquêtes menées par le commissaire sont secrètes.

(2) Le commissaire n'est pas obligé de tenir d'audience, et nul n'est en droit d'exiger d'être entendu par lui. Toute-

the Commissioner, but if at any time during the course of an investigation it appears to the Commissioner that there may be sufficient grounds to make a report or recommendation that may adversely affect any individual or any federal institution, the Commissioner shall, before completing the investigation, take every reasonable measure to give to that individual or institution a full and ample opportunity to answer any adverse allegation or criticism, and to be assisted or represented by counsel for that purpose.

**61.** (1) Subject to this Act, the Commissioner may determine the procedure to be followed in carrying out any investigation under this Act.

(2) The Commissioner may direct that information relating to any investigation under this Act be received or obtained, in whole or in part, by any officer of the office of the Commissioner appointed under section 51 and that officer shall, subject to such restrictions or limitations as the Commissioner may specify, have all the powers and duties of the Commissioner under this Act in relation to the receiving or obtaining of that information.

**62.** (1) The Commissioner has, in relation to the carrying out of any investigation under this Act, other than an investigation in relation to Part III, power

(a) to summon and enforce the attendance of witnesses and compel them to give oral or written evidence on oath, and to produce such documents and things as the Commissioner deems requisite to the full investigation and consideration of any matter within his authority under this Act, in the same manner and to the same extent as a superior court of record;

(b) to administer oaths;

(c) to receive and accept such evidence and other information, whether on oath or by affidavit or otherwise, as in his discretion the Commissioner sees fit, whether or not the evidence or information is or would be admissible in a court of law; and

(d) subject to such limitation as may in the interests of defence or security be prescribed by regulation of the Governor in Council, to enter any premises occupied by any federal institution and carry out therein such inquiries within his authority under this Act as the Commissioner sees fit.

(2) Where the Commissioner believes on reasonable grounds that

(a) an individual has been threatened, intimidated or made the object of discrimination because that individual has made a complaint under this Act or has given evidence or

fois, si au cours de l'enquête, il estime qu'il peut y avoir des motifs suffisants pour faire un rapport ou une recommandation susceptibles de nuire à un particulier ou à une institution fédérale, il prend, avant de clore l'enquête, les mesures indiquées pour leur donner toute possibilité de répondre aux critiques dont ils font l'objet et, à cette fin, de se faire représenter par un avocat.

**61.** (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le commissaire peut établir la procédure à suivre pour ses enquêtes.

(2) Le commissaire peut, dans les limites qu'il fixe, déléguer en tout ou en partie à un cadre du commissariat nommé au titre de l'article 51 les attributions que lui confère la présente loi en ce qui concerne la collecte des renseignements utiles à l'enquête.

**62.** (1) Pour les enquêtes, à l'exclusion de celles relatives à la partie III, qu'il mène en vertu de la présente loi, le commissaire a le pouvoir:

a) de la même manière et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives, d'assigner des témoins et de les contraindre à comparaître devant lui et à déposer sous serment, verbalement ou par écrit, ainsi qu'à produire les documents et autres pièces qu'il estime indispensables pour instruire à fond toute question relevant de sa compétence aux termes de la présente loi;

b) de faire prêter serment;

c) de recevoir et d'accepter, notamment par voie de déposition ou d'affidavit, les éléments de preuve et autres renseignements qu'il juge indiqués, indépendamment de leur admissibilité devant les tribunaux;

d) sous réserve des restrictions que peut prescrire, par règlement, le gouverneur en conseil pour des raisons de défense ou de sécurité, de pénétrer dans les locaux d'une institution fédérale et d'y procéder, dans le cadre de la compétence que lui confère la présente loi, aux enquêtes qu'il juge à propos.

(2) Le commissaire peut transmettre un rapport motivé au président du Conseil du Trésor ainsi qu'à l'administrateur général ou à tout autre responsable administratif de l'institution fédérale concernée lorsqu'il estime, pour des motifs raisonnables:

a) qu'une personne a fait l'objet de menaces, d'intimidation ou de discrimination parce qu'elle a déposé une plainte, a témoigné ou participé à une enquête tenue sous

assisted in any way in respect of an investigation under this Act, or proposes to do so, or

(b) the Commissioner, or any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner, has been obstructed in the performance of the Commissioner's duties or functions under this Act,

the Commissioner may report that belief and the grounds therefor to the President of the Treasury Board and the deputy head or other administrative head of any institution concerned.

**63.** (1) If, after carrying out an investigation under this Act, the Commissioner is of the opinion that

(a) the act or omission that was the subject of the investigation should be referred to any federal institution concerned for consideration and action if necessary,

(b) any Act or regulations thereunder, or any directive of the Governor in Council or the Treasury Board, should be reconsidered or any practice that leads or is likely to lead to a contravention of this Act should be altered or discontinued, or

(c) any other action should be taken,

the Commissioner shall report that opinion and the reasons therefor to the President of the Treasury Board and the deputy head or other administrative head of any institution concerned.

(2) In making a report under subsection (1) that relates to any federal institution, the Commissioner shall have regard to any policies that apply to that institution that are set out in any Act of Parliament or regulation thereunder or in any directive of the Governor in Council or the Treasury Board.

(3) The Commissioner may

(a) in a report under subsection (1) make such recommendations as he thinks fit; and

(b) request the deputy head or other administrative head of the federal institution concerned to notify the Commissioner within a specified time of the action, if any, that the institution proposes to take to give effect to those recommendations.

**64.** (1) Where the Commissioner carries out an investigation pursuant to a complaint, the Commissioner shall inform the complainant and any individual by whom or on behalf of whom, or the deputy head or other administrative head of any federal institution by which or on behalf of which, an answer relating to the complaint has been made pursuant to subsection 60(2), in such manner and at such time as the Commissioner thinks proper, of the results of the investigation.

le régime de la présente loi, ou se propose de le faire;

b) que son action, ou celle d'une personne agissant en son nom dans l'exercice des attributions du commissaire, a été entravée.

**63.** (1) Au terme de l'enquête, le commissaire transmet un rapport motivé au président du Conseil du Trésor ainsi qu'à l'administrateur général ou à tout autre responsable administratif de l'institution fédérale concernée, s'il est d'avis:

a) soit que le cas en question doit être renvoyé à celle-ci pour examen et suite à donner si nécessaire;

b) soit que des lois ou règlements ou des instructions du gouverneur en conseil ou du Conseil du Trésor devraient être reconsidérés, ou encore qu'un usage aboutissant à la violation de la présente loi ou risquant d'y aboutir devrait être modifié ou abandonné;

c) soit que d'autres mesures devraient être prises.

(2) En établissant son rapport, le commissaire tient compte des principes applicables à l'institution fédérale concernée aux termes d'une loi ou d'un règlement fédéraux ou d'instructions émanant du gouverneur en conseil ou du Conseil du Trésor.

(3) Le commissaire peut faire les recommandations qu'il juge indiquées dans son rapport; il peut également demander aux administrateurs généraux ou aux autres responsables administratifs de l'institution fédérale concernée de lui faire savoir, dans le délai qu'il fixe, les mesures envisagées pour donner suite à ses recommandations.

**64.** (1) Au terme de l'enquête, le commissaire communique, dans le délai et de la manière qu'il juge indiqués, ses conclusions au plaignant ainsi qu'aux particuliers ou institutions fédérales qui ont exercé le droit de réponse prévu au paragraphe 60(2).



(2) Where recommendations have been made by the Commissioner under subsection 63(3) but adequate and appropriate action has not, in the opinion of the Commissioner, been taken thereon within a reasonable time after the recommendations are made, the Commissioner may inform the complainant of those recommendations and make such comments thereon as he thinks proper, and shall provide a copy of the recommendations and comments to any individual, deputy head or administrative head whom the Commissioner is required under subsection (1) to inform of the results of the investigation.

65. (1) If, within a reasonable time after a report containing recommendations under subsection 63(3) is made, adequate and appropriate action has not, in the opinion of the Commissioner, been taken thereon, the Commissioner, in his discretion and after considering any reply made by or on behalf of any federal institution concerned, may transmit a copy of the report and recommendations to the Governor in Council.

(2) The Governor in Council may take such action as the Governor in Council considers appropriate in relation to any report transmitted under subsection (1) and the recommendations therein.

(3) If, within a reasonable time after a copy of a report is transmitted to the Governor in Council under subsection (1), adequate and appropriate action has not, in the opinion of the Commissioner, been taken thereon, the Commissioner may make such report thereon to Parliament as he considers appropriate.

(4) The Commissioner shall attach to every report made under subsection (3) a copy of any reply made by or on behalf of any federal institution concerned.

66. The Commissioner shall, within such time as is reasonably practicable after the termination of each year, prepare and submit to Parliament a report relating to the conduct of his office and the discharge of his duties under this Act during the preceding year including his recommendations, if any, for proposed changes to this Act that the Commissioner deems necessary or desirable in order that effect may be given to it according to its spirit and intent.

67. (1) The Commissioner may, at any time, make a special report to Parliament referring to and commenting on any matter within the scope of the powers, duties and functions of the Commissioner where, in the opinion of the Commissioner, the matter is of such urgency or importance that a report thereon should not be deferred until the time provided for transmission of the next annual report of the Commissioner under section 66.

(2) The Commissioner shall attach to every report made under this section a copy of any reply made by or on behalf of any federal institution concerned.

(2) Il peut, quand aux termes du paragraphe 63(3) il a fait des recommandations auxquelles, à son avis, il n'a pas été donné suite dans un délai raisonnable par des mesures appropriées, en informer le plaignant et faire à leur sujet les commentaires qu'il juge à propos; le cas échéant, il fait parvenir le texte de ses recommandations et commentaires aux personnes visées au paragraphe (1).

65. (1) Dans la situation décrite au paragraphe 63(3), le commissaire peut en outre, à son appréciation et après examen des réponses faites par l'institution fédérale concernée ou en son nom, transmettre au gouverneur en conseil un exemplaire du rapport et de ses recommandations.

(2) Le gouverneur en conseil peut prendre les mesures qu'il juge indiquées pour donner suite au rapport et mettre en œuvre les recommandations qu'il contient.

(3) Si, dans un délai raisonnable après la transmission du rapport, il n'y a pas été donné suite, à son avis, par des mesures appropriées, le commissaire peut déposer au Parlement le rapport y afférent qu'il estime indiqué.

(4) Il est tenu de joindre au rapport le texte des réponses faites par l'institution fédérale concernée, ou en son nom.

66. Dans les meilleurs délais après la fin de chaque année, le commissaire présente au Parlement le rapport d'activité du commissariat pour l'année précédente, assorti éventuellement de ses recommandations quant aux modifications qu'il estime souhaitable d'apporter à la présente loi pour rendre son application plus conforme à son esprit et à l'intention du législateur.

67. (1) Le commissaire peut également présenter au Parlement un rapport spécial sur toute question relevant de sa compétence et dont l'urgence ou l'importance sont telles, selon lui, qu'il serait contre-indiqué d'en différer le compte rendu jusqu'au moment du rapport annuel suivant.

(2) Il est tenu de joindre à tout rapport prévu par le présent article le texte des réponses faites par l'institution fédérale concernée, ou en son nom.

68. The Commissioner may disclose in any report made under subsection 65(3) or section 66 or 67 such matters as in his opinion ought to be disclosed in order to establish the grounds for any conclusions and recommendations contained therein, but in so doing shall take every reasonable precaution to avoid disclosing any matter the disclosure of which would or might be prejudicial to the defence or security of Canada or any state allied or associated with Canada.

69. (1) Every report to Parliament made by the Commissioner under subsection 65(3) or section 66 or 67 shall be made by being transmitted to the Speaker of the Senate and to the Speaker of the House of Commons for tabling respectively in those Houses.

(2) Every report referred to in subsection (1) shall, after it is transmitted for tabling pursuant to that subsection, be referred to the committee designated or established by Parliament for the purpose of section 88.

70. The Commissioner may authorize any person to exercise or perform, subject to such restrictions or limitations as the Commissioner may specify, any of the powers, duties or functions of the Commissioner under this or any other Act of Parliament except

(a) the power to delegate under this section; and

(b) the powers, duties or functions set out in sections 63, 65 to 69 and 78.

[19] According to the respondent, the remedy provided for in section 65 of the OLA is a means that Parliament considers effective for resolving disputes arising from the application of the sections of the OLA that are excluded from the remedy under subsection 77(1). Section 65 authorizes the Commissioner to send the Governor in Council or even Parliament a report on federal institutions that do not take appropriate action to give effect to his recommendations.

[20] In addition, sections 66 to 69 of the OLA authorize the Commissioner to inform Parliament, in his annual report or a special report, of any matters that should be reviewed by the Standing Committee on Official Languages.

[21] Finally, the respondent argued that subsection 77(5) of the OLA does not create any new remedies but is rather intended to preserve any right of action arising from a statute other than the OLA.

68. Le commissaire peut rendre publics dans ses rapports les éléments nécessaires, selon lui, pour étayer ses conclusions et recommandations en prenant toutefois soin d'éviter toute révélation susceptible de porter préjudice à la défense ou à la sécurité du Canada ou de tout État allié ou associé.

69. (1) La présentation des rapports du commissaire au Parlement s'effectue par remise au président du Sénat et à celui de la Chambre des communes pour dépôt devant leur chambre respective.

(2) Les rapports sont, après leur dépôt, renvoyés devant le comité désigné ou constitué par le Parlement pour l'application de l'article 88.

70. Le commissaire peut, dans les limites qu'il fixe, déléguer les pouvoirs et attributions que lui confère la présente loi ou toute autre loi du Parlement, sauf:

a) le pouvoir même de délégation;

b) les pouvoirs et attributions énoncés aux articles 63, 65 à 69 et 78.

[19] Selon l'intimée, le recours prévu à l'article 65 de la LLO est un moyen jugé efficace par le législateur pour résoudre les conflits découlant de l'application des articles de la LLO exclus du recours du paragraphe 77(1). L'article 65 habilite le commissaire à faire parvenir au gouverneur général en conseil ou même au Parlement un rapport concernant les institutions fédérales, si celles-ci ne prennent pas les mesures appropriées pour donner suite aux recommandations du commissaire.

[20] De plus, les articles 66 à 69 de la LLO habilite le commissaire à indiquer au Parlement, dans son rapport annuel ou un rapport spécial, toute question devant être soumise à l'examen du Comité permanent sur les langues officielles.

[21] Enfin, l'intimée soutient que le paragraphe 77(5) de la LLO ne crée pas de nouveaux recours, mais qu'il vise plutôt à sauvegarder tout droit d'action qui découlerait d'une loi autre que la LLO.

[22] Neither the applicant nor the intervenor agreed with the respondent's arguments. Although they both admitted that subsection 77(1) is of no assistance to the applicant, they argued that by including subsection 77(5) in the OLA, Parliament indicated its intention not to exclude any other right of action or remedy.

[23] According to the applicant and the intervenor, the Commissioner's jurisdiction to consider matters such as compliance with section 20 is not exclusive. Moreover, since the Commissioner has only the power to make recommendations, this is not a case involving an overlap of jurisdiction.

[24] For the following reasons, it is my view that the respondent is correct in arguing that in the case at bar, the applicant cannot exercise the remedy provided for in section 18.1 of the *Federal Court Act* to obtain a writ of *mandamus* against the IRB.

[25] The remedy that can be applied for under subsection 77(1) of the OLA is explained in section 80. The application must be heard and determined in a summary manner "in accordance with any special rules made in respect of such applications pursuant to section 46 of the *Federal Court Act*". Those rules are the same ones applicable to applications under section 18.1 of the *Federal Court Act*. As stated above, Part III of the OLA, which includes section 20, cannot be brought before this Court under subsection 77(1).

[26] In my view, subsection 77(5) of the OLA does not confer any new right of action on the applicant. Rather, it allows the applicant to keep or exercise any right of action or remedy when that right of action or remedy is relied on in proceedings other than proceedings under the OLA. In other words, the only possible remedies for any violation of the OLA's provisions are those provided for in the OLA, namely an application to the Federal Court under subsection 77(1) and a complaint to the Commissioner. Moreover, subsection 77(5) does not exclude the remedy provided for in section 18.1 of the *Federal Court Act*, if it is available.

[22] Ni le requérant, ni l'intervenant ne sont d'accord avec les prétentions de l'intimée. Bien que tous deux admettent que le paragraphe 77(1) n'est d'aucune utilité pour le requérant, ils soutiennent qu'en insérant le paragraphe 77(5) dans la LLO le législateur a signifié son intention de ne pas exclure tout autre droit d'action ou recours.

[23] Selon le requérant et l'intervenant, la compétence du commissaire d'examiner des questions telle la conformité avec l'article 20 n'est pas une compétence exclusive. De plus, comme le commissaire n'a qu'un pouvoir de recommandation, il ne s'agit pas ici d'un cas de dédoublement de compétence.

[24] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que l'intimée a raison de soutenir que le requérant ne peut se prévaloir, en l'instance, du recours prévu à l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* pour obtenir un bref de *mandamus* à l'encontre de la CISR.

[25] Le recours prévu au paragraphe 77(1) de la LLO est expliqué à l'article 80. Il s'agit d'une procédure sommaire, «conformément aux règles de pratique spéciales adoptées à cet égard en vertu de l'article 46 de la *Loi sur la Cour fédérale*». Ces règles sont les mêmes que celles applicables aux recours pris en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Comme je l'ai indiqué plus tôt, la partie III de la LLO, dont l'article 20 fait partie, ne peut être portée devant cette Cour sous le paragraphe 77(1).

[26] À mon avis, le paragraphe 77(5) de la LLO ne confère au requérant aucun nouveau droit d'action. Plutôt, ce paragraphe permet au requérant de conserver ou d'exercer tout droit d'action ou recours, lorsque ce droit d'action ou ce recours est invoqué dans des procédures autres que celles découlant de l'application de la LLO. Autrement dit, relativement à toute violation des dispositions de la LLO, les seuls recours possibles sont ceux prévus à la LLO, à savoir le recours prévu devant la Cour fédérale sous le paragraphe 77(1) et le mécanisme de plainte devant le commissaire. Par ailleurs, le paragraphe 77(5) n'exclut aucunement le recours prévu à l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* dans la mesure où ce recours est disponible.

[27] Subsection 18.1(2) of the *Federal Court Act* provides that any application for judicial review in respect of a decision of a “federal board, commission or other tribunal” must be made within thirty days after the time the decision was communicated by the federal board, commission or other tribunal to the parties. Subsection 2(1) [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1] of the *Federal Court Act* defines “federal board, commission or other tribunal” as follows:

2. (1) . . .

“federal board, commission or other tribunal” means any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament or by or under an order made pursuant to a prerogative of the Crown, other than any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of the *Constitution Act, 1867*;

[28] In my view, if the applicant in these proceedings can make an application under section 18.1 of the *Federal Court Act*, that application must relate to the exercise by the federal board, commission or other tribunal (here the IRB) of jurisdiction or powers conferred on it by or under an Act of Parliament. In my opinion, the IRB’s decision not to translate all its decisions unless a translation is specifically requested is not reviewable by this Court under section 18.1.

[29] Section 57 of the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1992, c. 49, s. 47)] states the following in establishing the IRB:

57. (1) The Immigration and Refugee Board, comprising three divisions, to be called the Convention Refugee Determination Division, the Immigration Appeal Division and the Adjudication Division, is hereby continued.

(2) The Board shall consist of the Chairperson of the Immigration and Refugee Board and the members of the Refugee Division, the Appeal Division and the Adjudication Division.

[30] The IRB’s mandate is to make immigration and refugee decisions in accordance with the provisions of the *Immigration Act* (see sections 67 [as am. by

[27] Le paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur la Cour fédérale* prévoit que toute demande de contrôle judiciaire doit être présentée dans les trente jours qui suivent communication «par l’office fédéral» de sa décision aux parties. Par ailleurs, le paragraphe 2(1) [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1] de la *Loi sur la Cour fédérale* définit «office fédéral» comme suit:

2. (1) . . .

«office fédéral» Conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d’une prerogative royale, à l’exclusion d’un organisme constitué sous le régime d’une loi provinciale ou d’une personne ou d’un groupe de personnes nommées aux termes d’une loi provinciale ou de l’article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[28] À mon avis, si le requérant peut exercer, en l’instance, un recours sous l’article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, ce recours doit en être un relatif à l’exercice par l’office fédéral, en l’instance la CISR, d’une compétence ou de pouvoirs qui lui sont attribués par une loi fédérale. À mon avis, la décision de la CISR de ne pas traduire toutes ses décisions, à moins qu’il n’y ait une demande spécifique, n’est pas une décision qui est assujettie au pouvoir de révision de cette Cour sous l’article 18.1.

[29] L’article 57 de la *Loi sur l’immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2 (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1992, ch. 49, art. 47)] établit la CISR dans les termes suivants:

57. (1) Est prorogée la Commission de l’immigration et du statut de réfugié, formée de trois sections: la section du statut de réfugié, la section d’appel de l’immigration et la section d’arbitrage.

(2) La Commission se compose du président et des membres de chacune des sections.

[30] Le mandat de la CISR est de rendre des décisions en matière d’immigration et du statut de réfugié conformément aux dispositions de la *Loi sur l’immi-*

R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18], 69(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 59], (2) [as am. *idem*], (4) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18], 70 [as am. *idem*; S.C. 1992, c. 49, s. 65; 1995, c. 15, s. 13], 71 [as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 14], 77 [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 33; S.C. 1992, c. 49, s. 68; 1995, c. 15, s. 15] and 80(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 70] of the *Immigration Act*). In my view, it is those decisions, which relate to an individual's immigration or refugee status, against which an application for judicial review may be made to the Federal Court under section 18.1. It is those decisions that result from jurisdiction or powers conferred on the IRB by or under an Act of Parliament, namely the *Immigration Act*.

[31] The OLA creates the position of Commissioner of Official Languages. It does not confer any jurisdiction or powers on the IRB. In the context of the OLA, it is the Commissioner who is the federal board, commission or other tribunal within the meaning of subsection 2(1) of the *Federal Court Act*. There can be no doubt that under section 18.1, the applicant could have challenged the Commissioner's decision on his complaint about the IRB's failure to comply with section 20 of the OLA.

[32] I am therefore of the opinion that the applicant cannot rely on section 18.1 of the *Federal Court Act* in this case to challenge the IRB's decision not to translate all the decisions of the Convention Refugee Determination Division, the Immigration Appeal Division and the Adjudication Division into the other official language.

[33] In view of the conclusion I have reached, it will not be necessary to determine whether the applicant had the necessary standing to file an application for judicial review under section 18.1.

[34] Given that my decision may be appealed, I would nevertheless like to add a few comments on the interpretation and application of section 20 of the OLA.

*gration* (voir les articles 67 [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18], 69(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 59], (2) [mod., *idem*], (4) [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18], 70 [mod. *idem*; L.C. 1992, ch. 49, art. 65; 1995, ch. 15, art. 13], 71 [mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 14], 77 [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 33; L.C. 1992, ch. 49, art. 68; 1995, ch. 15, art. 15] et 80(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 70] de la *Loi sur l'immigration*). À mon avis, ce sont ces décisions concernant le statut d'un individu dans le contexte de l'immigration et du statut de réfugié qui peuvent être le sujet d'une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale sous l'article 18.1. Ce sont ces décisions qui résultent d'une compétence ou de pouvoirs conférés à la CISR par une loi fédérale, à savoir la *Loi sur l'immigration*.

[31] La LLO crée le poste du commissaire aux langues officielles. Elle ne confère aucune compétence ou pouvoirs à la CISR. L'office fédéral, au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, dans le contexte de la LLO, est le commissaire. Il ne peut faire de doute que le requérant pouvait attaquer, sous l'article 18.1, la décision rendue par le commissaire concernant sa plainte portant sur le non-respect par la CISR de l'article 20 de la LLO.

[32] Je suis donc d'avis que l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* ne peut être invoqué, en l'instance, par le requérant pour attaquer la décision de la CISR de ne pas traduire dans l'autre langue officielle toutes les décisions qui sont prononcées par la section du statut de réfugié, la section d'appel de l'immigration et la section d'arbitrage.

[33] Vu la conclusion à laquelle j'en arrive, il ne sera pas nécessaire de déterminer si le requérant avait la qualité requise pour déposer une demande de contrôle judiciaire sous l'article 18.1.

[34] Vu la possibilité d'un appel de ma décision, j'aimerais nonobstant ajouter quelques commentaires concernant l'interprétation et l'application de l'article 20 de la LLO.

[35] First of all, it was admitted by each of the parties that section 20 of the OLA applies to the respondent, since it is a “federal court” within the meaning of subsection 3(2) of that Act:

3. . . .

(2) In this section and in Parts II and III, “federal court” means any court, tribunal or other body that carries out adjudicative functions and is established by or pursuant to an Act of Parliament.

[36] The intervenor made a very helpful and, in my view, correct statement about the scope of the duty provided for in section 20 of the OLA. I will reproduce section 20 again:

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 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.

[35] D’abord, il a été admis par chacune des parties que l’article 20 de la LLO s’applique à l’intimée puisqu’elle est un «tribunal fédéral» au sens du paragraphe 3(2) de cette Loi:

3. . . .

(2) Pour l’application du présent article et des parties II et III, est un tribunal fédéral tout organisme créé sous le régime d’une loi fédérale pour rendre la justice.

[36] Quant à l’étendue de l’obligation prévue par l’article 20 de la LLO, l’intervenant a offert un exposé fort utile, et à mon avis, bien fondé. Je reproduis à nouveau l’article 20:

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.

(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.

[37] The intervenor 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.

[38] 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.

[39] 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.

[40] 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.

[41] The intervenor also added the following cautionary statement: section 20 refers to decisions, orders or judgments “issued” in both official languages, not issued in one language and “translated” into the other. This means that both versions are equally authoritative.

[37] 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.

[38] 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).

[39] 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 dans les deux langues officielles, ou que les actes de procédure ont été, 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.

[40] 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.

[41] L’intervenant a également ajouté la mise en garde suivante: le paragraphe 20 parle de décisions «rendues» dans les 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.

[42] 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).

[43] The question that arises is whether the IRB is discharging its duty under section 20 of the OLA.

[44] The respondent does not publish the full text of its decisions in a reporter, but it does make its decisions and the edited reasons for decisions rendered following *in camera* hearings available to members of the public who request them. A translation of the decisions into the other official language is available on request within 72 hours.

[45] The respondent also publishes digests of some of its decisions in its publication, *RefLex*. Those digests are bilingual, and the decisions are available in their original official language in any of the IRB's regional documentation centres. Translations are also available within 72 hours.

[46] Finally, the respondent provides the Quicklaw database with the full text of the Convention Refugee Determination Division decisions referred to in *RefLex* and all of the Immigration Appeal Division decisions for which reasons are given.

[47] The respondent argued that it is already discharging its duty under section 20 of the OLA, since decisions relating to a question of law of general public interest are made available simultaneously in both official languages and anyone can request a copy of the full text of IRB decisions in the official language in which they were issued or a translation in the other official language. It argued that the 72-hour translation policy complies with the "earliest possible time" requirement.

[42] 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).

[43] La question qui se pose est de déterminer si la CISR s'acquitte de son obligation en vertu de l'article 20 de la LLO?

[44] L'intimée ne publie pas de recueil de ses décisions en texte intégral, mais met à la disposition des membres du public qui en font la demande les décisions et les motifs épurés des décisions rendues à la suite des audiences à huis clos. Sur demande, une traduction des décisions dans l'autre langue officielle est disponible à l'intérieur d'un délai de 72 heures.

[45] L'intimée publie également les condensés de certaines de ses décisions dans sa publication *RefLex*. Ces condensés sont en format bilingue, et les décisions sont disponibles dans tous les centres de documentation régionaux de la CISR dans la langue officielle d'origine. Les traductions sont aussi disponibles dans un délai de 72 heures.

[46] Enfin, l'intimée fournit à la base de données Quicklaw le texte intégral des décisions de la section du statut de réfugié mentionnées dans *RefLex* et toutes les décisions motivées de la section d'appel de l'immigration.

[47] L'intimée prétend qu'elle s'acquittait déjà de son obligation en vertu de l'article 20 de la LLO puisque les décisions qui concernent un point de droit d'intérêt public sont simultanément mises à la disposition du public dans les deux langues officielles, et que toute personne peut demander une copie du texte intégral des décisions de la CISR dans la langue officielle rendue ou une traduction dans l'autre langue officielle. Elle soutient que la politique de traduction dans les 72 heures respecte l'exigence du «meilleur délai».



[48] Moreover, further to the Commissioner's recommendations, the respondent included a "Notice to Readers" in *RefLex* indicating that translations of decisions are available on request and explaining the procedure to be followed. It also developed criteria for selecting the decisions that are made available simultaneously in both official languages because of their general public importance or interest.

[49] According to the respondent, the action it has taken complies with section 20 of the OLA and is consistent with what Parliament intended in terms of efficiency, financial resources and public demand. The respondent added that the cost to the IRB of adopting a simultaneous translation policy would be enormous and needless in the circumstances, given the large number of decisions and the low public demand.

[50] Neither the applicant nor the intervenor agreed with the respondent's arguments. In their submission, section 20 does not impose a duty that courts can define themselves based on their own administrative criteria. They do not have a discretion to determine which decisions must be translated or to decide that some decisions will never be issued in both official languages unless a member of the public so requests. Moreover, the on-request translation policy takes no account of members of the public who speak only one language and are not able to determine whether they should request a translation.

[51] 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.

[52] Budget cuts are not a valid reason for not discharging a statutory duty, any more than the fact that the IRB is the administrative tribunal that renders the greatest number of decisions in this country. The

[48] De plus, à la suite des recommandations du commissaire, l'intimée a ajouté un «avis au lecteur» dans sa publication *RéfLex* indiquant que la traduction des décisions est disponible sur demande et expliquant la procédure à suivre. Elle a aussi élaboré des critères pour sélectionner les décisions qui sont mises à la disposition du public simultanément dans les deux langues en raison de leur importance ou de leur intérêt pour le public.

[49] Selon l'intimée, ces mesures sont conformes à l'article 20 de la LLO, elles respectent l'intention du Parlement en termes d'efficacité, de ressources financières et de demande du public. L'intimée ajoute que les coûts pour la CISR d'adopter une politique de traduction simultanée seraient énormes et inutiles dans les circonstances considérant le grand nombre de décisions, et le peu de demande du public.

[50] Ni le requérant, ni l'intervenant ne sont d'accord avec les prétentions de l'intimée. Selon eux, l'article 20 n'impose pas un devoir que les tribunaux peuvent définir eux-mêmes selon leurs propres critères administratifs. Ils n'ont pas de pouvoir discrétionnaire leur permettant de définir quelles décisions doivent être traduites, ni le pouvoir discrétionnaire de décider que certaines décisions ne seront jamais rendues dans les deux langues, à moins qu'un membre du public n'en fasse la demande. De plus, la politique de traduction sur demande ne tient pas compte des membres du public qui ne parlent qu'une langue et qui ne sont pas en mesure de déterminer s'ils devraient ou non demander la traduction.

[51] 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.

[52] Les contraintes budgétaires ne constituent pas des raisons valables pour ne pas rencontrer une obligation statutaire, pas plus que le fait que la CISR soit le tribunal administratif qui rend le plus de

OLA is clear, and the only finding I can make is that the respondent is not complying with it.

[53] In conclusion, the applicant in this case cannot exercise the remedy provided for in section 18.1 of the *Federal Court Act* to challenge the IRB's refusal to translate the decisions of the Convention Refugee Determination Division, the Immigration Appeal Division and the Adjudication Division into the other official language unless a translation is requested. Accordingly, the applicant's application for judicial review will be dismissed.

décisions au pays. La LLO est claire, et je ne peux que constater que l'intimée ne s'y conforme pas.

[53] En conclusion, le requérant ne peut se prévaloir, en l'instance, du recours prévu à l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* pour attaquer le refus de la CISR de traduire dans l'autre langue officielle, à moins qu'il n'y ait une demande à cet effet, les décisions rendues par la section du statut de réfugié, la section d'appel d'immigration et la section d'arbitrage. Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire du requérant sera rejetée.