

T-759-15  
2019 FC 879T-759-15  
2019 CF 879**André Dionne** (*Applicant*)**André Dionne** (*demandeur*)

v.

c.

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

and

et

**Commissioner of Official Languages** (*Intervener*)**Commissariat aux langues officielles** (*intervenant*)**INDEXED AS: DIONNE v. CANADA (OFFICE OF THE  
SUPERINTENDENT OF FINANCIAL INSTITUTIONS)****RÉPERTORIÉ : DIONNE c. CANADA (BUREAU DU  
SURINTENDANT DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES)**Federal Court, Annis J.—Montréal, March 20, 2018;  
Ottawa, July 3 and September 20, 2019.Cour fédérale, juge Annis—Montréal, 20 mars 2018;  
Ottawa, 3 juillet et 20 septembre 2019.

*Official Languages — Language of work — Application for remedy made under Official Languages Act (OLA), s. 77(1) in response to final investigation follow-up report issued by Office of the Commissioner of Official Languages (Commissioner) — Applicant, bilingual Francophone leading team of generalists in Montréal, working with unilingual specialists in Toronto — Communicating with specialists in English — Translating specialists' reports into French— Alleging right to work in French violated — Commissioner concluding complaint justified — While respondent disagreeing with Commissioner that specialists providing services to generalists, nevertheless re-designating specialist positions in Toronto as bilingual — Respondent submitting, inter alia, that interactions between generalists, specialists not a service within meaning of OLA — Arguing employees receiving, not providing, services — Questioning whether training, professional development should fall within OLA, Part V — Applicant relying on *Tailleur v. Canada (Attorney General) (Tailleur)* — Arguing that specialist positions should be redesignated bilingual — Main issue herein determination of nature, scope of federal institutions' duties under OLA, ss. 35, 36 — OLA ensuring equality of use, privileges of official languages — Favours one language community over other usurping Parliament's statement of purpose of institutional bilingualism — Purposive interpretation principle should not be resorted to herein — S. 36(1)(c)(i) describing two categories of services: individual and auxiliary — Individual category applying to services available to all employees without regard to their duties — Auxiliary category referring to services provided to employees to assist or support them in performance of their duties — Generalist, specialist working as interdependent*

*Langues officielles — Langue de travail — Recours présenté en application de l'art. 77(1) de la Loi sur les langues officielles (LLO), suivant un rapport final de suivi d'enquête émis par le Commissariat aux langues officielles (CLO) — Le demandeur, un employé francophone bilingue, dirigeait une équipe de généralistes à Montréal et travaillait avec des spécialistes unilingues situés à Toronto — Les communications avec les spécialistes se déroulaient en anglais — Les rapports des spécialistes devaient être traduits en français — Le demandeur a allégué que son droit de travailler en français avait été brimé — Le CLO a conclu que la plainte était fondée — Le défendeur n'était pas d'accord avec le commissaire pour dire que les spécialistes fournissaient des services aux généralistes, mais il a procédé à une nouvelle désignation des postes de spécialistes bilingues à Toronto — Le défendeur a fait valoir notamment que les interactions entre le généraliste et le spécialiste ne représentent pas un service au sens de la LLO — Il a fait valoir que les employés reçoivent des services, ils ne les fournissent pas — Il s'est demandé si la formation et le perfectionnement professionnel devraient relever de la partie V de la LLO — Le demandeur s'est appuyé sur l'arrêt *Tailleur c. Canada (Procureur général) (Tailleur)* — Il a fait valoir que les postes de spécialistes devaient recevoir une désignation de postes bilingues — Il s'agissait principalement de savoir quelle est la nature et l'étendue des obligations des institutions fédérales conformément aux art. 35 et 36 de la LLO — La LLO vise à garantir l'égalité d'usage et de privilèges des deux langues officielles — En favorisant une communauté linguistique au détriment de l'autre, le résultat usurpe la déclaration d'intention de bilinguisme institutionnel du législateur — Il ne faut pas avoir recours au principe d'interprétation téléologique*

team members — Specialists not providing service to generalists within meaning of Act, s. 36(1)(a)(i) — Term “centrally” limiting extent of services required to be offered in both official languages under s. 36(1)(a)(i) — Parliament providing scope for provision of new services beyond those applicable to all personnel — Institution’s management in most appropriate position to determine whether new service should be designated pursuant to Act, s. 36(1)(a)(i) — Here, no evidence suggesting decision made to have specialists train generalists as service ordained by respondent’s management group — OLA, s. 36(2) governing residual language of work rights of employees in designated regions under OLA, Part V — Tailleur concluding institution cannot resort to bilingual capacity of employee to avoid fulfilling its language of work rights — This leading to “no accommodation” rule — In contradistinction to Tailleur, work environments must accommodate use of either official language — Bilingual employees having to accommodate unilingual employees to some degree — Issue resolved by determining whether “work environments” conducive to use of both languages — OLA, s. 91 applying merit principle, prohibiting collateral bilingual staffing<sup>1</sup> — S. 36(2) having to provide for some degree of accommodation by bilingual employees of unilingual employees — Principle of merit should have precedence over language rights in area of staffing — Case law rejecting collateral bilingual staffing — Positions of bilingual service providers staffed on merit — Such staffing procedures not infringing s. 91 — Applying language rights over merit principle undermining legitimacy of federal human resources regime, language rights legislation — Bilingual employees needing to accommodate unilingual employees for work environments to operate — Tailleur service-driven decision — Statement therein that language proficiency of individuals not factor in determining language rights obiter dictum — Principles of precedential comity therefore not applying — Institutions having to establish conducive work environments, accommodate use of either official language, as per objectives of s. 36(2) — Issue of concern herein whether s. 36(2) endowing institution with flexibility to require bilingual employees to accommodate unilingual employees — Scheme of s. 36(2) allowing for more generic solutions to satisfactorily respond to complainant — Tailleur failing to engage with second objective of s. 36(2) — English version of s. 36(2) clearer, less redundant — R. v. Beaulac not stating interpretive principle denying accommodation — Proposition in Tailleur that requirement for employee to work in second language must be explained as reasonable measure rejected — Approach in Tailleur not representing Parliament’s intention — Test therein irrelevant, disproportionately stringent — S. 36(2) not to be applied to

dans la présente affaire — L’art. 36(1)c décrit deux catégories de services : les services individuels et les services auxiliaires — La catégorie de services individuels s’applique aux services offerts à tous les employés, sans égard à leurs fonctions — La catégorie auxiliaire fait référence aux services fournis aux employés pour les assister ou les appuyer dans l’exercice de leurs fonctions — Le généraliste et le spécialiste travaillent en tant que membres interdépendants d’une équipe — Les spécialistes ne fournissent pas un service aux généralistes au sens de l’art. 36(1)a — Le terme « à titre central » limite l’étendue des services devant être offerts dans les deux langues officielles aux termes de l’art. 36(1)a — Le législateur a donné une portée que revêtirait la fourniture de nouveaux services au-delà de ceux qui concernent l’ensemble du personnel — Le groupe de gestion de l’institution est placé dans la position la plus appropriée pour déterminer quel type de nouveau service devrait être désigné conformément à l’art. 36(1)a — Dans la présente affaire, il n’y avait aucun élément de preuve indiquant qu’une décision a été prise pour que des spécialistes forment des généralistes en tant que service ordonné par le groupe de gestion du défendeur — L’art. 36(2) de la LLO régit les droits résiduels relatifs à la langue de travail des employés des régions désignées aux termes de la partie V de la Loi — La décision Tailleur a conclu que l’institution ne peut pas recourir à la capacité bilingue d’un employé pour se soustraire à ses obligations en matière de droits relatifs à la langue de travail — Cela a eu pour effet de créer la règle d’aucune mesure d’adaptation — Contrairement à la décision Tailleur, les milieux de travail doivent permettre l’utilisation de l’une ou l’autre langue officielle — Les employés bilingues doivent tenir compte des besoins des employés unilingues dans une certaine mesure — La question est résolue en déterminant si le « milieu de travail » est propice à l’usage des deux langues — L’art. 91 de la LLO applique le principe du mérite et interdit la dotation collatérale bilingue<sup>1</sup> — L’art. 36(2) doit prévoir un certain degré de prise en compte par les employés bilingues des besoins des employés unilingues — Le principe du mérite devrait avoir préséance sur les droits linguistiques dans le domaine de la dotation des postes — La jurisprudence rejette la dotation collatérale bilingue — Les postes de fournisseurs de services bilingues sont dotés selon le principe du mérite — Ces procédures de dotation ne contreviennent aucunement à l’art. 91 — L’application des droits linguistiques au détriment du principe du mérite mine la légitimité du régime fédéral canadien de gestion des ressources humaines et la législation sur les droits linguistiques — Les employés bilingues doivent prendre en compte les besoins des employés unilingues pour que les milieux de travail puissent fonctionner — La

<sup>1</sup> The term “collateral bilingual staffing” is used to describe the effect of the applicant’s argument, whereby the Toronto specialists’ positions would be required to be staffed bilingually due to the exercise of language rights by the applicant pursuant to paragraph 36(2) in a bilingual region, although not required by the objective functions of the position.

<sup>1</sup> Le terme « dotation collatérale bilingue » sert à décrire l’effet de l’argument du demandeur selon lequel les postes de spécialistes de Toronto devraient être dotés en personnel bilingue en raison de l’exercice des droits linguistiques par le demandeur en application de l’art. 36(2) dans une région bilingue, bien que cela ne soit pas requis par les fonctions objectives du poste.

*achieve entirely bilingual work environment — To be interpreted to allow for degree of accommodation by bilingual employees of unilingual employees — Merit principle prevailing in matters of staffing — Applicant's work environment nevertheless having to meet s. 36(2) objectives — Having to be conducive to effective use of both official languages — Unilingual regions not required to possess bilingual capacity in order to work with employees in bilingual regions — S. 91 standing in way of applicant's insistence to designate bilingual specialist positions in Toronto — Communications between regions having to be in choice of language of employees in unilingual regions — Application dismissed.*

*Construction of Statutes — Rights relating to language of work — Applicant, bilingual Francophone leading team of generalists in Montréal, working with unilingual specialists in Toronto — Communicating with specialists in English — Translating specialists' reports into French — Alleging right to work in French violated — Commissioner of Official Languages concluding complaint justified — Respondent disagreeing with Commissioner but nevertheless re-designating specialist positions in Toronto as bilingual — Nature, scope of duties under OLA, ss. 35, 36 at issue — Applicant relying on *Tailleur v. Canada (Attorney General) (Tailleur)* to argue that specialist positions should be redesignated bilingual — Purposive interpretation principle adopted in *Tailleur* avoiding comprehensive, holistic interpretation of OLA, s. 36(1)(a)(i), 36(2) — Failing to interpret key elements of s. 36(2) — *Tailleur* failing to engage*

*décision Tailleur est une décision « axée sur le service » — La déclaration dans cette décision selon laquelle la compétence linguistique des individus ne doit pas être un facteur dans la détermination des droits linguistiques est une observation incidente — Les principes de la courtoisie basée sur les précédents n'ont donc aucune application — Les institutions doivent créer des milieux de travail propices à l'usage des deux langues officielles et permettre à leur personnel d'utiliser l'une ou l'autre, conformément à l'objectif de l'art. 36(2) — Le problème préoccupant dans la présente affaire était de savoir si l'art. 36(2) accordé à l'institution un tel degré de flexibilité pour exiger que les employés bilingues tiennent compte des besoins des employés unilingues — L'esprit de l'art. 36(2) permet d'étudier des solutions plus génériques pour répondre de manière satisfaisante au plaignant — La décision Tailleur n'a pas tenu compte du deuxième objectif de l'art. 36(2) — La version anglaise de l'art. 36(2) est la version la plus claire et la moins redondante — L'arrêt R. c. Beaulac n'a pas énoncé un principe d'interprétation refusant l'accommodement — La décision Tailleur part de l'hypothèse que lorsqu'un employé est tenu de travailler dans sa deuxième langue, l'exigence doit être expliquée comme une mesure raisonnable, approche qui a été rejetée — Cette approche ne représente pas l'intention du législateur — Le critère énoncé dans cette décision n'est pas pertinent et ses exigences sont trop strictes — L'art. 36(2) ne doit pas être appliqué afin de créer un milieu de travail entièrement bilingue — Il doit être interprété de manière à permettre aux employés bilingues de tenir compte dans une certaine mesure des besoins des employés unilingues — Le principe du mérite prévaut en matière de dotation — Le milieu de travail du demandeur doit néanmoins répondre aux objectifs de l'art. 36(2) — Il doit être propice à l'usage effectif des deux langues officielles — Les régions unilingues ne doivent pas posséder une capacité bilingue pour pouvoir travailler avec des employés situés dans des régions bilingues — L'art. 91 fait obstacle à l'insistance du demandeur de désigner des postes de spécialiste bilingue à Toronto — Les communications émanant de régions doivent être dans la langue de choix des employés qui les reçoivent dans des régions unilingues — Demande rejetée.*

*Interprétation des lois — Droits relatifs à la langue de travail — Le demandeur, un employé francophone bilingue du défendeur, dirigeait une équipe de généralistes à Montréal et travaillait avec des spécialistes unilingues situés à Toronto — Les communications avec les spécialistes se déroulaient en anglais — Les rapports des spécialistes devaient être traduits en français — Le demandeur a allégué que son droit de travailler en français avait été brimé — Le commissaire aux langues officielles a conclu que la plainte était fondée — Le défendeur n'était pas d'accord avec le commissaire, mais il a procédé à une nouvelle désignation des postes de spécialistes bilingues à Toronto — Il s'agissait de savoir quelle était la nature et l'étendue des obligations conformément aux art. 35 et 36 de la LLO — Le demandeur a fait valoir, en se fondant sur l'arrêt *Tailleur c. Canada (Procureur général) (Tailleur)*, que les postes de spécialistes doivent être*

*with second objective of s. 36(2), i.e. that work environments accommodate use of either official language — Interpretive methodology ignoring clearly described objective flawed — Purposive interpretation should not apply to institutional bilingualism provisions other than to achieve purposes Parliament expressly describing in OLA, Preamble, s. 2 — Words making up s. 36(2) conveying internal consistency of flexibility in interpretive approach.*

This was an application made under subsection 77(1) of the *Official Languages Act* (OLA) in response to a final investigation follow-up report issued by the Office of the Commissioner of Official Languages (Commissioner) in March 2015. The applicant raised intractable issues of interpretation of two languages of work provisions found in Part V of the OLA pertaining to bilingual regions.

The applicant is a bilingual Francophone employee of the respondent who has been on sick leave since 2009. At that time, he was leading a team of supervisors, (generalists) in Montréal, a bilingual region prescribed under the OLA. He worked regularly with unilingual employees (specialists) situated in Toronto, a unilingual region under the OLA. The generalists and specialists work regularly together to carry out the functions of supervising financial institutions for the respondent. [3] Most of the staff at the Montréal office are Francophones and the vast majority of the specialists in Toronto who provide support to Montréal employees hold English essential positions or speak English only. The Toronto specialists were used on a case-by-case basis. All of the applicant's communications with staff at the Toronto office were exclusively in English. Every time supervisory activity required the participation of a specialist, a large part of the applicant's work had to be done in English. If the financial institution being supervised had asked to be served in French, which is the case for many of the clients served by the Montréal office, the specialist's report had to be translated by the applicant. In a complaint filed with the Commissioner in 2010, the applicant alleged that his right to work in French had been violated constantly throughout his employment with the respondent. In its Final Investigation Report (Final Report or Final Investigation Report) published in 2014, the Commissioner concluded that the complaint was justified, and made seven recommendations to the respondent. In a follow-up report, the Commissioner concluded that the respondent had satisfactorily implemented the recommendations found in its Final Report. In its Final Investigation Report, the Commissioner made factual determinations describing the nature of the generalists' work relationship and dependency on the specialists. The Commissioner made a number of recommendations

*désignés à nouveau comme bilingues — Le principe d'interprétation téléologique adopté dans Tailleux évite de procéder à une interprétation complète et holistique des art. 36(1)a) et 36(2) — Il omet d'interpréter les éléments essentiels de l'art. 36(2) — L'arrêt Tailleux ne tient pas compte du deuxième objectif de l'art. 36(2), c.-à-d. que les milieux de travail doivent permettre l'usage de l'une ou l'autre langue officielle — La méthodologie interprétative qui fait fi d'un objectif qui est clairement décrit est imparfaite — Aucune interprétation téléologique ne devrait s'appliquer aux dispositions relatives au bilinguisme institutionnel, sauf pour atteindre les objectifs que le législateur a expressément décrits dans le Préambule et à l'art. 2 de la LLO — Les mots qui constituent l'art. 36(2) confèrent une souplesse interne dans la méthode d'interprétation.*

Il s'agissait d'un recours présenté en application du paragraphe 77(1) de la *Loi sur les langues officielles* (LLO), suivant un rapport final de suivi d'enquête émis par le Commissariat aux langues officielles (CLO) en mars 2015. Le demandeur a soulevé des questions épineuses d'interprétation des dispositions relatives à deux langues de travail figurant dans la partie V de la LLO concernant les régions bilingues.

Le demandeur, un employé francophone bilingue du défendeur, est en congé de maladie depuis 2009. À ce moment, il dirigeait une équipe de surveillants (des généralistes) à Montréal, une région bilingue désignée au sens de la LLO. Il travaillait régulièrement avec des employés unilingues (des spécialistes), situés à Toronto, région unilingue au sens de la LLO. Les généralistes et les spécialistes travaillaient régulièrement ensemble pour s'acquitter des fonctions de supervision des institutions financières pour le défendeur. La majeure partie du personnel du bureau de Montréal est francophone et la grande majorité des spécialistes de Toronto qui offrent un soutien aux employés de Montréal occupent des postes « anglais essentiel » ou bien sont unilingues anglophones. L'utilisation des spécialistes de Toronto se faisait en fonction des dossiers. La totalité des communications du demandeur avec le personnel du bureau de Toronto se sont déroulées exclusivement en anglais. Chaque fois qu'une activité de surveillance exigeait la participation d'un spécialiste, une partie importante du travail du demandeur devait se faire en anglais. Si l'institution financière faisant l'objet de la surveillance avait demandé d'être servie en français, ce qui représente une grande partie des clients desservis par le bureau de Montréal, le rapport du spécialiste devait être traduit par le demandeur. Dans une plainte déposée auprès du CLO en novembre 2010, le demandeur a allégué que son droit de travailler en français avait constamment été brimé durant son emploi auprès du défendeur. Dans son rapport d'enquête final (Rapport final ou Rapport d'enquête final) publié en 2014, le CLO a conclu que la plainte était fondée et a formulé sept recommandations au défendeur. Dans un rapport de suivi, il a conclu que le défendeur avait mis en œuvre les recommandations contenues dans son Rapport final de manière satisfaisante. Dans son Rapport d'enquête final, le

based on the respondent undertaking the bilingual re-designation and staffing of specialist positions in Toronto to enable them to provide bilingual learning services to the generalists. The respondent disagreed with the Commissioner that the specialists were providing services to the generalists, but nevertheless re-designated 11 bilingual specialist positions.

The issues in the case at bar were related to the interpretation and application of section 36 of the OLA. The respondent submitted, *inter alia*, that the interactions between the generalists and the specialists do not represent a service within the meaning of the OLA. The respondent further submitted that the generalists and specialists, even as distinct groups, work closely together as a team to achieve the core objectives of the institution's mandate. As such, it argued, employees receive services, they do not provide them. In the Final Investigation Report, the alleged services provided by the specialist to the generalists were said to fall under the category of professional development. The respondent questioned whether training and professional development should fall within Part V of the OLA, adding that such a broad interpretation of paragraph 36(1)(a) is contrary to the objective of the OLA. The applicant relied on the Supreme Court decision in *Tailleur v. Canada (Attorney General) (Tailleur)* in support of his argument that the specialist positions in Toronto should be redesignated bilingual in order to allow them to fully exercise their subsection 36(2) rights.

The main issue was to determine the nature and scope of the duties that federal institutions have under sections 35 and 36 of the OLA.

*Held*, the application should be dismissed.

The purpose of the OLA is to ensure the equality of use and privileges of the two official languages. Applying statements favouring one language community over the other, as argued by the applicant and endorsed in *Tailleur*, would usurp Parliament's statement of purpose of institutional bilingualism set out in the Preamble and purpose section of the OLA. This would override the purpose of enacting official language institutional bilingualism contrary to the fundamental objective of statutory interpretation. The purposive interpretation principle should not be resorted to as a means to avoid undertaking a comprehensive and holistic interpretation of provisions such as subparagraph 36(1)(a)(i) and subsection 36(2) of the OLA. The Court adopted the purposive approach in *Tailleur*, which resulted in a failure to consider the interpretation of most of the key elements of subsection 36(2). A purposive interpretation that

commissaire a décrit la nature de la relation de travail du généraliste et de sa dépendance à l'égard des spécialistes. Il a formulé un certain nombre de recommandations, invitant le défendeur à procéder à une nouvelle désignation bilingue et à doter des postes de spécialistes à Toronto afin de leur permettre de fournir des services d'apprentissage bilingues aux généralistes. Le défendeur n'était pas d'accord avec le commissaire pour dire que les spécialistes fournissaient des services aux généralistes. Il a néanmoins procédé à une nouvelle désignation de 11 postes de spécialistes bilingues.

Les questions en litige dans l'affaire concernaient l'interprétation et l'application de l'article 36 de la LLO. Le défendeur a fait valoir notamment que les interactions entre le généraliste et le spécialiste ne représentent pas un service au sens de la Loi. Le défendeur a ajouté que les généralistes et les spécialistes, même en tant que groupes distincts, travaillent en étroite collaboration en équipe pour atteindre les objectifs fondamentaux du mandat de l'institution. Il a fait valoir que les employés reçoivent des services, ils ne les fournissent pas. Dans le Rapport d'enquête final, on a dit des prétendus services fournis par le spécialiste aux généralistes qu'ils appartenaient à la catégorie du perfectionnement professionnel. Le défendeur s'est demandé si la formation et le perfectionnement professionnel devraient relever de la partie V de la LLO, ajoutant qu'une interprétation aussi large de l'alinéa 36(1)a) va à l'encontre de l'un des objectifs de la LLO. Le demandeur s'est appuyé sur la décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Tailleur c. Canada (Procureur général) (Tailleur)* pour étayer son argument selon lequel les postes de spécialistes à Toronto devraient recevoir une désignation de postes bilingues afin de leur permettre d'exercer pleinement leurs droits énoncés au paragraphe 36(2).

Il s'agissait principalement de savoir quelle est la nature et l'étendue des obligations des institutions fédérales conformément aux articles 35 et 36 de la LLO.

*Jugement* : la demande doit être rejetée.

La LLO vise à garantir l'égalité d'usage et de privilèges des deux langues officielles. En appliquant des déclarations qui favorisent une communauté linguistique au détriment de l'autre, conformément à l'observation du demandeur, entérinée dans la décision *Tailleur*, le résultat usurpe la déclaration d'intention de bilinguisme institutionnel du législateur énoncée dans le Préambule et l'article relatif à l'objet de la LLO. Cela dérogerait à l'objectif de la promulgation du bilinguisme institutionnel en matière de langues officielles contrairement à l'objectif fondamental de l'interprétation des lois. Il ne faut pas avoir recours au principe d'interprétation téléologique pour éviter de procéder à une interprétation complète et holistique de dispositions comme l'alinéa 36(1)a) et le paragraphe 36(2) de la LLO. La Cour a adopté la méthode d'interprétation adoptée dans la décision *Tailleur*, qui a empêché de prendre en compte l'interprétation

moves the debate from its textual and contextual beginnings to those of policy in searching for the object of the Act and the intention of Parliament should only be resorted to after considering what the words mean in their ordinary sense and ordinary context in relation to other provisions of the OLA.

The concept of creating a conducive work environment is specifically referred to only in subparagraph 36(1)(c)(i) and subsection 36(2) regarding the requirements that managers be bilingual and that appropriate official language work environments be provided. Given the specific references to work environments in other provisions, if Parliament thought that providing services in the language of the employees being served is conducive to the effective use of both official languages, it would have similarly stated so.

Subparagraph 36(1)(a)(i) describes two categories of services: individual and auxiliary. Parliament intended the individual category to apply to services available to all employees of the institution. Because the individual category comprises all employees, there is no need to place a limit on who should receive the service, nor is there any need to indicate that they are centrally provided because services to all employees must be centrally provided. It would make sense that the languages of work provisions in the OLA were not intended to affect the structures of government, but rather to apply to those services already identified as such, while providing scope for growth or change as required. The fundamental meaning of the term “service” captures all matter of possible services that require the service to be provided in the official language of the person being served. Services provided to employees as individuals appear to be intended to apply to those services provided to all employees of the institution without regard to their duties. The applicant and the Commissioner focussed on the term “*auxiliaires*”, which lacks clarity compared with the English version describing a service of one employee supporting the other in the performance of their duties. Conversely, the respondent focused on the term “*services auxiliaires*” without any regard to the provision as a whole. The connexion to demonstrate that the service is intended to support the performance of duties of other employees was missing from the respondent’s interpretation. The term “*auxiliaire*” is used to distinguish the auxiliary category from the individual category. The auxiliary category refers to services provided to employees to assist or support them in the performance of their duties. Subparagraph 36(1)(a)(i) should not be construed such that services provided to employees of federal institutions are required to be “essential” to the performance of their duties. The generalist and specialist work as interdependent members of a team who share responsibilities and depend on each other to accomplish their tasks. The specialists are not providing a service to the generalists within the meaning of subparagraph 36(1)(a)(i). The term “centrally” is intended to limit the extent of services required to be offered in

de la plupart des éléments essentiels du paragraphe 36(2). Une interprétation téléologique, qui déplace le débat de ses débuts textuels et contextuels vers ceux des politiques dans la recherche de l’objet de la Loi et de l’intention du législateur, ne devrait être utilisée qu’après avoir étudié la signification des mots en suivant leur sens ordinaire et dans leur contexte ordinaire par rapport à d’autres dispositions de la LLO.

Il n’est fait spécifiquement référence au concept de création d’un milieu de travail propice qu’à l’alinéa 36(1)c) et au paragraphe 36(2) concernant l’obligation pour les gestionnaires d’être bilingues et l’obligation de fournir un milieu de travail approprié pour l’usage des langues officielles. Compte tenu des références spécifiques au milieu de travail dans d’autres dispositions, si le législateur estimait que la fourniture des services dans la langue des employés servis était propice à l’usage efficace des deux langues officielles, il l’aurait également déclaré.

L’alinéa 36(1)a) décrit deux catégories de services : les services individuels et les services auxiliaires. Le législateur souhaitait que la catégorie de services individuels s’applique aux services offerts à tous les employés de l’institution. Comme la catégorie individuelle comprend tous les employés, il n’est pas nécessaire de limiter le nombre de personnes qui doivent recevoir le service ni d’indiquer qu’ils sont fournis à titre de services centraux, car les services fournis à tous les employés doivent l’être à titre de services centraux. Il serait logique que les dispositions de la LLO relatives aux langues de travail ne visent pas à modifier les structures du gouvernement, mais plutôt à s’appliquer aux services déjà identifiés comme tels, tout en offrant la possibilité d’une croissance ou d’un changement au besoin. Le terme « service » dans son sens générique fondamental englobe toute question de services possibles nécessitant que le service soit fourni dans la langue officielle de la personne à laquelle le service est fourni. Les services fournis aux employés à titre personnel semblent avoir vocation à s’appliquer aux services fournis à tous les employés de l’institution, sans égard aux attributs qui pourraient leur être attribués. Le demandeur et le commissaire ont mis l’accent sur le terme « auxiliaires », qui manque de clarté par rapport à la version anglaise qui décrit le service rendu par un employé en assistant l’autre dans l’exercice de ses fonctions. À l’inverse, le défendeur s’est concentré sur l’expression « services auxiliaires » sans tenir aucunement compte de la disposition dans son ensemble. Il manquait à l’interprétation du défendeur le lien pour démontrer que le service est destiné à faciliter l’accomplissement des tâches des autres employés. Le terme « auxiliaire » est utilisé pour distinguer la catégorie auxiliaire de la catégorie individuelle. La catégorie auxiliaire fait référence aux services fournis aux employés pour les assister ou les appuyer dans l’exercice de leurs fonctions. L’alinéa 36(1)a) ne devrait pas être interprété de telle sorte que les services fournis aux employés d’institutions fédérales doivent être « essentiels » à l’exercice de leurs fonctions. Le généraliste et le spécialiste travaillent en tant que membres

both official languages under subparagraph 36(1)(a)(i). On this basis, there is no quantitative limitation on what could constitute centrally provided services. Parliament intended to provide scope for the provision of new services beyond those that apply to all personnel or those that are related to the performance of duties. The institution's management group is in the most appropriate position to determine what and when an innovative new service should be designated pursuant to subparagraph 36(1)(a)(i). Here, there was no evidence suggesting that any positive decision was made to have specialists train generalists as a service ordained by the respondent's management group. The two groups of employees were conceived to work in a broader team environment that involves a hierarchy of participants, bearing no resemblance whatsoever to a service situation.

The applicant's claim based on subsection 36(2) was dismissed. Subsection 36(2) of the OLA governs the residual language of work rights of employees in designated regions under Part V of the OLA. The Court in *Tailleur* concluded that the institution cannot resort to the bilingual capacity of an employee to avoid fulfilling its language of work rights to employees. This had the effect that no bilingual employee was required to work in their second language to accommodate a unilingual employee, unless justified by significant considerations to do so (the "no accommodation" rule). In contradistinction to *Tailleur*, the conclusion herein was that work environments must accommodate the use of either official language. Accordingly, Parliament intended bilingual employees to accommodate unilingual employees to some degree. As a result, based on this interpretation of subsection 36(2), the issue is resolved largely at the institutional level by determining whether "work environments" are compliant in being sufficiently conducive to the effective use of both languages, while also accommodating the use of either official language. Section 91 of the OLA, as an application of the merit principle, prohibits the collateral bilingual staffing of positions based on Part V of the OLA. In this respect, section 91 is in some degree irreconcilable with subsection 36(2), which is intended to express a Charter right. Reconciliation of the two fundamental principles of staffing and language rights must be mediated by each other. Subsection 36(2) must provide for some degree of accommodation by bilingual employees of unilingual employees as it reflects a compromise of the right to make effective use of one's first language, and that work environment will comprise both bilingual and unilingual employees working together. Section 91 is highly relevant to any consideration of subsection 36(2). The principle of merit should have precedence

interdépendants d'une équipe dont les membres partagent les responsabilités et dépendent les uns des autres pour accomplir leurs tâches. Les spécialistes ne fournissent pas un service aux généralistes au sens de l'alinéa 36(1)a). Le terme « à titre central » vise d'une manière quelconque à limiter l'étendue des services devant être offerts dans les deux langues officielles aux termes de l'alinéa 36(1)a). Sur cette base, il n'y a aucune limite quantitative à ce qui pourrait constituer des services fournis à titre de services centraux. Le législateur avait l'intention de donner une portée que revêtira la fourniture de nouveaux services au-delà de ceux qui concernent l'ensemble du personnel ou sont liés à l'exercice de fonctions. Le groupe de gestion de l'institution est idéalement placé dans la position la plus appropriée pour déterminer quel type de nouveau service innovant devrait être désigné, et à quel moment, conformément à l'alinéa 36(1)a). Dans la présente affaire, il n'y avait aucun élément de preuve indiquant qu'une décision positive a été prise pour que des spécialistes forment des généralistes en tant que service ordonné par le groupe de gestion du défendeur. Les deux groupes d'employés ont été conçus pour fonctionner dans un environnement d'équipe plus large qui suppose une hiérarchie de participants, sans aucune ressemblance avec une situation de service.

La demande du demandeur a été rejetée sur la base du paragraphe 36(2). Le paragraphe 36(2) de la LLO régit les droits résiduels relatifs à la langue de travail des employés des régions désignées aux termes de la partie V de la Loi. La Cour dans la décision *Tailleur* a conclu que l'institution ne peut pas recourir à la capacité bilingue d'un employé pour se soustraire à ses obligations en matière de droits relatifs à la langue de travail des employés. Cela a eu pour effet de créer une règle selon laquelle aucun employé bilingue ne peut être obligé de travailler dans la langue seconde de son choix, à moins que des considérations importantes ne le justifient (la règle d'aucune mesure d'adaptation). Contrairement à la décision *Tailleur*, la Cour a conclu dans la présente affaire que les milieux de travail doivent permettre l'utilisation de l'une ou l'autre langue officielle. Par conséquent, le législateur voulait que les employés bilingues tiennent compte des besoins des employés unilingues dans une certaine mesure. En conséquence, selon cette interprétation du paragraphe 36(2), la question est résolue en grande partie au niveau institutionnel en déterminant si le « milieu de travail » est conforme en étant suffisamment propice à l'usage effectif des deux langues officielles, tout en permettant d'utiliser l'une ou l'autre langue officielle. L'article 91 de la LLO, en tant qu'application du principe du mérite, interdit la dotation collatérale bilingue de postes aux termes de la partie V de la Loi. À cet égard, l'article 91 est dans une certaine mesure inconciliable avec le paragraphe 36(2), qui vise à exprimer un droit garanti par la Charte. La conciliation de deux principes fondamentaux de la dotation et des droits linguistiques doit faire l'objet d'une médiation. Le paragraphe 36(2) doit prévoir un certain degré de prise en compte par les employés bilingues des besoins des employés unilingues, car il reflète un compromis qui résulterait du droit de faire un

over language rights in the area of staffing of positions. It cannot be otherwise, because the principle of staffing meritocracy is the overriding foundational principle underpinning the legitimacy of the federal government. Discrimination was an element of the reasoning underlying section 91. Specifically, the population identified who would be the victims of such discrimination were unilingual Canadians who could not apply for a bilingual position. Section 91 has an individual dimension and a more general dimension—that of promoting bilingualism throughout the country. The positions of bilingual service providers are staffed on merit, due to the essential language qualification to be able to serve patrons in both official languages. Such staffing procedures do not infringe section 91. It is highly unlikely that any court would endorse the application of language rights over a foundational principle of a meritocratic federal institutional regime. To do so would undermine not only the legitimacy of Canada's federal human resources regime, but also the language rights legislation that the Commissioner is mandated to uphold. The logical outcome of work environments consisting of bilingual and unilingual employees is that they will not operate unless bilingual employees are prepared to work in the language of the unilingual employees. This reality is the starting point for any interpretation of subsection 36(2).

*Tailleur* is a service-driven decision because the determination of the appropriate language of work reflects the operational requirements of providing services to the public. The categorical statement in *Tailleur* that the language proficiency of individuals should not be a factor in determining language rights is *obiter dictum*. This means that the principles of precedential comity have no application. Responding to a complaint regarding the choice of language of work under subsection 36(2) starts with determining whether the institution has established the required appropriate official language work environment in terms of meeting that provision's two objectives: that such environments be conducive to the effective use of both languages; and that they "accommodate the use of either language". Whether a work environment meets the requirements of the two objectives will depend upon the flexibility afforded to institutions to require bilingual employees to accommodate unilingual employees. Institutions may require bilingual employees to work with unilingual employees in circumstances where work environments are not conducive to the effective use of both official languages while accommodating the use of either official language, as described in the English version of subsection 36(2). The issue of concern throughout the analysis herein was whether subsection 36(2) endows the institution with such a degree of

usage effectif de sa langue maternelle et du fait que le milieu de travail comprendra à la fois des employés bilingues et unilingues travaillant ensemble. L'article 91 est très pertinent pour tout examen du paragraphe 36(2). Le principe du mérite devrait avoir préséance sur les droits linguistiques dans le domaine de la dotation des postes. Il ne peut en être autrement, car le principe de dotation fondé sur la méritocratie est le principe fondamental qui sous-tend la légitimité du gouvernement fédéral. La discrimination était un élément du raisonnement sous-jacent à l'article 91. Plus précisément, la population identifiée qui serait victime de cette discrimination était des Canadiens unilingues qui ne pouvaient pas postuler à un poste désigné bilingue. L'article 91 a une dimension individuelle et une dimension plus générale, celle de la promotion du bilinguisme dans tout le pays. Les postes de fournisseurs de services bilingues sont dotés selon le principe du mérite, en raison de la qualification linguistique essentielle pour pouvoir servir les clients dans les deux langues officielles. Ces procédures de dotation ne contreviennent aucunement à l'article 91. Il est hautement improbable qu'un tribunal approuve l'application des droits linguistiques au détriment d'un principe fondamental d'un régime institutionnel fédéral fondé sur le mérite. Agir de la sorte minerait non seulement la légitimité du régime fédéral canadien de gestion des ressources humaines, mais également la législation sur les droits linguistiques que le commissaire est généralement chargé de respecter. Le résultat logique des milieux de travail composés d'employés bilingues et unilingues est qu'ils ne fonctionneront pas si les employés bilingues ne sont pas prêts à travailler dans la langue des employés unilingues. Cette réalité est le point de départ de toute interprétation du paragraphe 36(2).

La décision *Tailleur* est une décision « axée sur le service » parce que la détermination de la langue de travail appropriée reflète les exigences opérationnelles de la fourniture de services au public. La déclaration catégorique dans la décision *Tailleur* selon laquelle la compétence linguistique des individus ne doit pas être un facteur dans la détermination des droits linguistiques est une observation incidente. Cela signifie que les principes de la courtoisie basée sur les précédents n'ont aucune application. Pour répondre à une plainte concernant le choix de la langue de travail en application du paragraphe 36(2), il faut commencer par déterminer si l'institution a créé un milieu de travail approprié requis pour l'usage des langues officielles afin d'atteindre ses deux objectifs : ces milieux doivent être propices à l'usage efficace des deux langues, et ils doivent « permettre à leur personnel d'utiliser l'une ou l'autre ». La question de savoir si le milieu de travail satisfait aux exigences des deux objectifs dépendra de la souplesse offerte aux institutions pour obliger les employés bilingues à tenir compte des besoins des employés unilingues. Les institutions peuvent exiger que les employés bilingues travaillent avec des employés unilingues, en se limitant aux circonstances dans lesquelles les milieux de travail ne sont pas propices à l'usage efficace des deux langues officielles tout en permettant l'utilisation de l'une ou l'autre des langues



flexibility, in opposition to the conclusion in the *Tailleur* decision. *Tailleur* requires institutions to apply collateral bilingual staffing practices wherever bilingual employees work with other employees unless operationally justified. The terminology in subsection 36(2) contradicts any intention by Parliament to establish a categorical rule for the exercise of individual language rights complainants. The scheme of that provision allows for the investigation of more generic solutions in addition to seeking a range of ways to satisfactorily respond to a complainant. The Court in *Tailleur* failed to engage with the second objective of subsection 36(2). An interpretive methodology that ignores a second objective that is clearly described as one of two objectives required for the attainment of an appropriate official language work environment is flawed. For that reason alone, *Tailleur* could not be relied upon as a guide to properly consider Parliament's intention in enacting subsection 36(2). The requirement described in the English phrase that work environments accommodate the use of either official language is the clearer and less redundant version as opposed to the French version which appears to repeat the same meaning as the first objective. The Supreme Court in *R. v. Beaulac* did not state an interpretive principle denying accommodation. In the present matter, the proposition in *Tailleur* that whenever an employee is required to work in their second official language, it must be explained as a reasonable measure to comply with subsection 36(2), was rejected. This approach does not represent Parliament's intention. "Reasonable measures" is the endpoint as Parliament's instrument to ensure that non-compliant work environments are rendered compliant. The three-factor test enunciated in *Tailleur* is not relevant and its requirements are overly stringent. The test sets too high a standard that is not consonant with the concept of what inherently constitutes a reasonable measure, i.e. it is disproportionately stringent in relation to a reasonable measure. No purposive interpretation should apply to institutional bilingualism provisions, other than to achieve the purposes that Parliament expressly described in the Preamble and Purpose of Act at section 2 of the OLA. Great care was taken in the choice of words making up subsection 36(2). The words are intended to convey an internal consistency of flexibility in the interpretive approach that should be applied to subsection 36(2). Appropriate work environments must be reasonable in the widest contextual manner where language impacts on federal institutions and its employees. The Court's decision in *Schreiber v. Canada* supported the conclusion that subsection 36(2) was not to be applied to achieve an entirely bilingual work environment. Entirely bilingual environments would only occur when necessary based on merit, such as in situations involving the security of persons using the service.

officielles, comme il est décrit dans la version anglaise du paragraphe 36(2). Le problème préoccupant tout au long de l'analyse était de savoir si le paragraphe 36(2) accorde à l'institution un tel degré de flexibilité qui va à l'encontre de la conclusion de la décision *Tailleur*. La décision *Tailleur* exige que les institutions appliquent des pratiques de dotation collatérale bilingue partout où des employés bilingues travaillent avec d'autres employés, sauf si cela se justifie sur le plan opérationnel. La terminologie utilisée au paragraphe 36(2) contredit toute intention du législateur d'établir une règle catégorique pour l'exercice des droits linguistiques individuels des plaignants. L'esprit de la disposition permet d'étudier des solutions plus génériques en plus de rechercher diverses méthodes pour répondre de manière satisfaisante au plaignant. Dans la décision *Tailleur*, la Cour n'a pas tenu compte du deuxième objectif du paragraphe 36(2). Une méthodologie interprétative qui fait fi d'un deuxième objectif qui est clairement décrit comme l'un des deux objectifs nécessaires à la création d'un milieu de travail approprié pour l'usage d'une langue officielle est imparfaite. Rien que pour cette raison, il était impossible de se fier à la décision *Tailleur* comme un guide pour examiner adéquatement l'intention du législateur lorsqu'il a adopté le paragraphe 36(2). L'exigence décrite dans la phrase anglaise, selon laquelle les milieux de travail doivent permettre l'usage de l'une ou l'autre des langues officielles, est la version la plus claire et la moins redondante, par opposition à la version française qui semble reprendre le même sens que le premier objectif. Dans l'arrêt *R. c. Beaulac*, la Cour suprême n'a pas énoncé un principe d'interprétation refusant l'accommodement. Dans la présente affaire, la décision *Tailleur* part de l'hypothèse que lorsqu'un employé est tenu de travailler dans sa deuxième langue officielle, l'exigence doit être expliquée comme une mesure raisonnable pour se conformer au paragraphe 36(2), approche qui a été rejetée, car elle ne représente pas l'intention du législateur. L'expression « mesures raisonnables » est l'instrument utilisé par le législateur pour garantir que les milieux de travail non conformes sont rendus conformes. Le critère à trois facteurs énoncé dans la décision *Tailleur* n'est pas pertinent et ses exigences trop strictes. Il établit une norme trop élevée qui n'est pas conforme au concept de ce qui constitue en soi une mesure raisonnable, c'est-à-dire que la norme est excessivement stricte par rapport à une mesure raisonnable. Aucune interprétation téléologique ne devrait s'appliquer aux dispositions relatives au bilinguisme institutionnel, sauf pour atteindre les objectifs que le législateur a expressément décrits dans le Préambule et l'Objet à l'article 2 de la LLO. Une attention toute particulière a été apportée au choix des mots qui constituent le paragraphe 36(2). Ils visent à conférer une souplesse interne dans la méthode d'interprétation qui devrait être appliquée au paragraphe 36(2). Les milieux de travail appropriés doivent être raisonnables dans le contexte le plus large possible, lorsque la langue a une incidence sur les institutions fédérales et ses employés. La décision de la Cour dans l'arrêt *Schreiber c. Canada* a permis de conclure que le paragraphe 36(2) ne devait pas être appliqué afin de créer un milieu de travail entièrement

In conclusion, subsection 36(2) should be interpreted so as to allow for some degree of accommodation by bilingual employees of unilingual employees. Bilingual employees are required to work with unilingual employees in their language to some degree. Section 91 confirms that where the language requirements of Part IV and V are not a functional requirement for positions, they will be designated unilingual and staffed accordingly. Fundamentally the merit principle prevails in matters of staffing. While collateral bilingual staffing is not acceptable in accordance with section 91 of the OLA, the applicant's work environment is, nevertheless, required to meet the objectives of subsection 36(2). This requires that the work environment be conducive to the effective use of both official languages and accommodate both either by, *inter alia*, giving primacy to the effective use of both official languages, ensuring that management has a role in achieving a comfortable bilingual workplace, and recognizing the additional workload that working in two languages entails.

Communication between employees occurring back and forth between bilingual and unilingual regions raised a further issue of whether rights of employees under subsection 36(2) take precedence over language rights of employees in unilingual regions. The issue was how to resolve a conflict regarding official language rights of employees in differently designated regions. The scheme of the legislation is not intended to let bilingual employees delegate their bilingual functions so that unilingual regions are required to possess a bilingual capacity in order to work with employees in bilingual regions. The insistence of the applicant's right to work in his preferred language of French pursuant to subsection 36(2) would have required the designation of bilingual specialist positions in Toronto. Section 91 stands in the way of this because the appointment of bilingual specialists is not required in Toronto. Parliament specifically gave section 91 primacy over the application of rights pursuant to subsection 36(2) for the exact purpose of preventing employees, such as the applicant, from exercising a language right that would result in unmeritorious staffing consequences, both in the bilingual and unilingual regions. Accordingly, communications emanating from bilingual regions must be in the choice of language of the employees receiving them in unilingual regions. This conclusion was a further ground to deny the applicant's claim requiring that positions in Toronto be designated bilingual essential.

bilingue. Un milieu entièrement bilingue ne serait créé que lorsque le mérite le nécessiterait, par exemple dans des situations impliquant la sécurité des personnes utilisant le service.

En conclusion, le paragraphe 36(2) doit être interprété de manière à permettre aux employés bilingues de tenir compte dans une certaine mesure des besoins des employés unilingues. Les employés bilingues sont tenus de travailler avec des employés unilingues dans leur langue dans une certaine mesure. L'article 91 confirme que, lorsque les exigences linguistiques des parties IV et V ne constituent pas une exigence fonctionnelle pour les postes, ils seront désignés unilingues et dotés en personnel en conséquence. Fondamentalement, le principe du mérite prévaut en matière de dotation. La dotation collatérale bilingue n'est pas acceptable conformément à l'article 91 de la LLO, mais le milieu de travail du demandeur doit néanmoins répondre aux objectifs du paragraphe 36(2). Cette disposition oblige les institutions fédérales à créer un milieu de travail propice à l'usage effectif des deux langues officielles et qui permette à leur personnel d'utiliser l'une ou l'autre, notamment en donnant la primauté à l'usage effectif des deux langues officielles, en faisant en sorte que l'équipe de gestion joue un rôle pour s'assurer que le milieu de travail est équilibré et en reconnaissant le lourd fardeau supplémentaire que doivent supporter les employés bilingues pour travailler avec eux.

Le fait que les communications entre employés soient échangées entre les régions bilingues et unilingues a soulevé également la question de savoir si les droits des employés aux termes du paragraphe 36(2) ont préséance sur les droits linguistiques des employés dans les régions unilingues. La question était de savoir comment résoudre un conflit concernant les droits relatifs aux langues officielles des employés dans des régions désignées différemment. Le régime de la loi ne vise pas à permettre aux employés bilingues de déléguer leurs fonctions bilingues, de sorte que les régions unilingues doivent posséder une capacité bilingue pour pouvoir travailler avec des employés situés dans des régions bilingues. L'insistance sur le droit du demandeur de travailler dans la langue de son choix, le français conformément au paragraphe 36(2), aurait exigé la désignation de postes de spécialiste bilingue à Toronto. L'article 91 fait obstacle à cet exercice du droit du demandeur, car la nomination de spécialistes bilingues n'est pas requise pour l'exercice des fonctions du spécialiste à Toronto. Le législateur a accordé à l'article 91 la primauté sur l'application des droits conférés par le paragraphe 36(2) dans le but précis d'empêcher des employés, tels que le demandeur, d'exercer un droit linguistique qui aurait des conséquences indues sur la dotation, à la fois dans les régions bilingues et unilingues. En conséquence, les communications émanant de régions bilingues doivent être dans la langue de choix des employés qui les reçoivent dans des régions unilingues. Cette conclusion a constitué un autre motif de rejet de la prétention du demandeur selon laquelle les postes à Toronto doivent être désignés à nouveau comme bilingues essentiels.

## STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 16(1), 20.  
*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46.  
*Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1.  
*Federal Courts Rules*, SOR/98-106, rr. 174, 175.  
*Office of the Superintendent of Financial Institutions Act*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 18, Part I, s. 4(2)(a).  
*Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, Preamble, ss. 2, 21–33, 34–38, 41–45, 75–81, 91.  
*Official Languages Act*, S.C. 1968-69, c. 54, s. 40.

## CASES CITED

## NOT FOLLOWED:

*Tailleur v. Canada (Attorney General)*, 2015 FC 1230, [2016] 2 F.C.R. 415.

## APPLIED:

*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418, 1998 CanLII 837; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Canada (Attorney General) v. Viola*, [1991] 1 F.C. 373, (1990), 123 N.R. 83 (C.A.).

## DISTINGUISHED:

*R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768, (1999), 173 D.L.R. (4th) 193; *Norton v. Via Rail Canada*, 2009 FC 704, 181 A.C.W.S. (3d) 1024; *Schreiber v. Canada*, 1999 CanLII 8898, 69 C.R.R. (2d) 256, [1999] F.C.J. No. 1576 (QL) (T.D.).

## CONSIDERED:

*Association des parents de l'école Rose-des-vents v. British Columbia (Education)*, 2015 SCC 21, [2015] 2 S.C.R. 139; *Reference re Public Schools Act (Man.)*, s. 79(3), (4) and (7), [1993] 1 S.C.R. 839, (1993), 100 D.L.R. (4th) 723; *Professional Institute of the Public Service v. Canada*, [1993] 2 F.C. 90(T.D.).

## REFERRED TO:

*Thibodeau v. Air Canada*, 2014 SCC 67, [2014] 3 S.C.R. 340; *R. v. Daoust*, 2004 SCC 6, [2004] 1 S.C.R. 217.

## AUTHORS CITED

*Business Dictionary*, “team”, online: <http://www.businessdictionary.com/definition/team.html>.

## LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 16(1), 20.  
*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46.  
*Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*, L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 18, partie I, art. 4(2)a).  
*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1.  
*Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, préambule, art. 2, 21–23, 34–38, 41–45, 75–81, 91.  
*Loi sur les langues officielles*, S.C. 1968-69, ch. 54, art. 40.  
*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règles 174, 175.

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISION NON SUIVIE :

*Tailleur c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 1230, [2016] 2 R.C.F. 415.

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, 1998 CanLII 837; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Canada (Procureur général) c. Viola*, [1991] 1 C.F. 373 (C.A.).

## DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

*R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768; *Norton c. Via Rail Canada*, 2009 CF 704; *Schreiber c. Canada*, 1999 CanLII 8898, [1999] A.C.F. n° 1576 (QL) (1<sup>re</sup> inst.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Association des parents de l'école Rose-des-vents c. Colombie-Britannique (Éducation)*, 2015 CSC 21, [2015] 2 R.C.S. 139; *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.)*, art. 79(3), (4) et (7), [1993] 1 R.C.S. 839; *Institut professionnel de la fonction publique c. Canada*, [1993] 2 C.F. 90 (1<sup>re</sup> inst.).

## DÉCISION CITÉE :

*Thibodeau c. Air Canada*, 2014 CSC 67, [2014] 3 R.C.S. 340. *R. c. Daoust*, 2004 CSC 6, [2004] 1 R.C.S. 217.

## DOCTRINE CITÉE

*Business Dictionary*, « team », en ligne : <http://www.businessdictionary.com/definition/team.html>.

- Canada. Parliament. House of Commons. *Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on Bill C-72*, 33rd Parl., 2nd Sess., Issue No. 1 (March 17 and 22, 1988).
- Canada. Parliament. Senate. *Proceedings of the Special Committee of the Senate on Bill C-72*, 33rd Parl., 2nd Sess., Issue No. 1 (July 19 and 20, 1988).
- Canada. Treasury Board. “Directive on Official Languages for People Management”, November 19, 2012, online: <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=26168>.
- Canada. Treasury Board. “Policy on Language of Work” (April 1, 2004), online: <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12520>.
- Canada. Treasury Board. “Policy on Official Languages” (November 19, 2012), online: <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=26160>.
- Canada. Treasury Board. “Policy on Learning, Training, and Development”, (December 1, 2017), online: <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12405>.
- Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 2000.
- “Difference Between Person and Individual”, posted June 14, 2011, online: <https://www.differencebetween.com/difference-between-person-and-vs-individual/>.
- Free Dictionary (The)*, legal dictionary, “reasonable”, online: <https://legaldictionary.thefreedictionary.com/reasonable>.
- Larousse Dictionnaire de Français*, “accommoder”, “auxiliaire”, “effectif”, “milieu”, “permettre”, “service” online: <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>.
- Le Petit Robert*, “auxiliaire”.
- Lepage, Jean-François and Jean-Pierre Corbeil. *The Evolution of English-French Bilingualism in Canada from 1961 to 2011*, Statistics Canada, May 2013, online: <http://publications.gc.ca/site/eng/9.576710/publication.html>.
- Lewis-Kraus, Gideon, “The Great A.I. Awakening: How Google used artificial intelligence to transform Google Translate, one of its more popular services — and how machine learning is poised to reinvent computing itself”, *The New York Times* (December 14, 2016), online: <https://www.nytimes.com/2016/12/14/magazine/the-great-ai-awakening.html>.
- Linternaute: Dictionnaire français*, “accessoire”, “auxiliaire”, online: [www.linternaute.fr/dictionnaire/fr/definition/auxiliaire/](http://www.linternaute.fr/dictionnaire/fr/definition/auxiliaire/).
- Mbah-Ndam, Joseph. *Practice and Procedure in Civil and Commercial Litigation*, Cameroon: Presses Universitaires d’Afrique, 2003.
- Merriam – Webster Dictionary*, “accommodate”, “assist”, “effective”, “formal”, “individual”, “milieu”, “milieu” “organized”, “permit”, “service”, “support”, online: <https://www.merriam-webster.com/>.
- Oxford University Press (OUP), “assist”, “support”, online: [www.lexico.com](http://www.lexico.com).
- Canada. Conseil du Trésor. « Directive sur les langues officielles pour la gestion des personnes », 19 novembre 2019, en ligne : <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=26168>.
- Canada. Conseil du Trésor. « Politique en matière d’apprentissage, de formation et de perfectionnement » (1<sup>er</sup> décembre 2017), en ligne : <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12405>.
- Canada. Conseil du Trésor. « Politique sur la langue de travail » (1<sup>er</sup> avril 2004), en ligne : <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12520>.
- Canada. Conseil du Trésor. « Politique sur les langues officielles » (19 novembre 2012), en ligne : <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=26160>.
- Canada. Parlement. Chambre des Communes. *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72*, 33<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., fascicule n<sup>o</sup> 1 (17 et 22 mars 1988).
- Canada. Parlement. Sénat. *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-72*, 33<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., fascicule n<sup>o</sup> 1 (19 et 20 juillet 1988).
- Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd. Montréal : Thémis, 1999.
- « Difference Between Person and Individual », publié le 14 juin 2010, en ligne : <https://www.differencebetween.com/difference-between-person-and-vs-individual/>.
- Free Dictionary (The)*, legal dictionary, « reasonable », en ligne : <https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/>.
- Larousse Dictionnaire de Français*, « accommoder », « auxiliaire », « effectif », « milieu », « permettre », « service » en ligne : <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>.
- Le Petit Robert*, « auxiliaire ».
- Lepage, Jean-François et Jean-Pierre Corbeil. *L’évolution du bilinguisme français-anglais au Canada de 1961 à 2011*, Statistique Canada, mai 2013, en ligne : <http://publications.gc.ca/site/eng/9.605726/publication.html>.
- Lewis-Kraus, Gideon, « The Great A.I. Awakening : How Google used artificial intelligence to transform Google Translate, one of its more popular services — and how machine learning is poised to reinvent computing itself », *The New York Times* (14 décembre 2016), en ligne : <https://www.nytimes.com/2016/12/14/magazine/the-great-ai-awakening.html>.
- Linternaute : Dictionnaire français*, « accessoire », « auxiliaire », en ligne : [www.linternaute.fr/dictionnaire/fr/definition/auxiliaire/](http://www.linternaute.fr/dictionnaire/fr/definition/auxiliaire/).
- Mbah-Ndam, Joseph. *Practice and Procedure in Civil and Commercial Litigation*, Cameroon : Presses Universitaires d’Afrique, 2003.
- Merriam – Webster Dictionary*, « accommodate », « assist », « effective », « formal », « individual », « milieu », « milieu » « organized », « permit », « service », « support », en ligne : <https://www.merriam-webster.com/help/citing-the-dictionary>.

*Termium Plus*, “formation”, online: [www.btb.termiumplus.gc.ca](http://www.btb.termiumplus.gc.ca).

Oxford University Press (OUP), « assist », « support », online : [www.lexico.com](http://www.lexico.com).

*Termium Plus*, « formation », en ligne : [www.btb.termiumplus.gc.ca](http://www.btb.termiumplus.gc.ca).

APPLICATION made under subsection 77(1) of the *Official Languages Act* in response to a final investigation follow-up report issued by the Office of the Commissioner of Official Languages in March 2015. Application dismissed.

RECOURS présenté en application du paragraphe 77(1) de la *Loi sur les langues officielles*, suivant un rapport final de suivi d’enquête émis par le Commissariat aux langues officielles en mars 2015. Demande rejetée.

#### APPEARANCES

*Ronald F. Caza, Érik Labelle Easthaugh and Gabriel Poliquin* for applicant.  
*Nadine Dupuis and Helen Kneale* for respondent.

*Isabelle Bousquet and Elie Ducharme* for intervener.

#### ONT COMPARU :

*Ronald F. Caza, Érik Labelle Easthaugh et Gabriel Poliquin*, pour le demandeur.

*Nadine Dupuis et Helen Kneale*, pour le défendeur.

*Isabelle Bousquet et Elie Ducharme*, pour l’intervenant.

#### SOLICITORS OF RECORD

*Caza Saikaley LLP*, Ottawa, for applicant.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.  
*Office of the Commissioner of Official Languages*, Gatineau, Quebec, for intervener.

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Caza Saikaley LLP/s.r.l.*, Ottawa, pour le demandeur.

*La sous-procureure générale du Canada* pour le défendeur.

*Commissariat aux langues officielles*, Gatineau (Québec), pour l’intervenant.

*The following are the amended judgment and reasons rendered by*

*Voici le jugement et les motifs modifiés rendus par*

ANNIS J.:

LE JUGE ANNIS :

#### TABLE OF CONTENTS

I.	Introduction.....	1
II.	Abridged interpretive conclusions .....	9
III.	Facts .....	30
	A. The applicant’s duties within the OSFI.....	30
	B. Findings of fact.....	42
	C. History of the complaint .....	49
	(1) Chronology.....	49
	D. Final Investigation Report.....	54
	(1) Training and professional development services.....	54

#### TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction.....	1
II.	Conclusions interprétatives abrégées ...	9
III.	Les faits.....	30
	A. Les fonctions du demandeur au sein du BSIF.....	30
	B. Conclusions de fait .....	42
	C. Historique de la plainte.....	49
	1) Chronologie .....	49
	D. Rapport d’enquête final.....	54
	1) Les services de la formation et le perfectionnement professionnel.....	54

	(2) Work tools and computer systems .....	61		2) Outils de travail et systèmes informatiques .....	61
IV.	Legal framework.....	66	IV.	Cadre législatif.....	66
V.	Issues.....	67	V.	Questions en litige.....	67
VI.	The Court has jurisdiction to consider whether the OSFI has complied with sections 36(1)(c) and 36(2). .....	68	VI.	La Cour a compétence pour examiner si le BSIF s'est conformé aux articles 36(1)(c) et 36(2).....	68
VII.	Principles of interpretation of institutional official language provisions of the OLA.....	86	VII.	Principes d'interprétation des dispositions de la LLO sur la langue officielle des institutions .....	86
	(1) Purposive interpretation .....	86		1) Interprétation téléologique.....	86
	(2) The jurisprudence only supports a purposive interpretation to assist provincial official language minority communities.....	89		2) La jurisprudence n'appuie une interprétation téléologique que pour aider les communautés provinciales de langue officielle en situation minoritaire.....	89
	(3) Parliament distinguished between the purpose of official bilingualism in federal institutions, and that of supporting provincial minority official language communities .....	98		3) Le législateur a distingué l'objectif du bilinguisme officiel dans les institutions fédérales, et celui d'appuyer les communautés provinciales de langue officielle en situation minoritaire.....	98
	(4) The OLA has re-balanced past disadvantages of the Francophone minority community in federal institutions .....	108		4) La LLO a rééquilibré les désavantages passés de la communauté francophone en situation minoritaire dans les institutions fédérales.....	108
	(5) The methodology of applying a purposive interpretation.....	114		5) La méthode d'application d'une interprétation téléologique.....	114
	(6) The bilingual interpretation of sections 36(1)(a)(i) and 36(2)....	116		6) L'interprétation bilingue des articles 36(1)a) et 36(2) .....	116
VIII.	Services provided to federal institution personnel pursuant to section 36(1)(a) of the OLA.....	127	VIII.	Les services fournis au personnel des institutions fédérales conformément à l'article 36(1)a) de la LLO.....	127
	A. Introduction .....	127		A. Introduction .....	127
	(1) Treasury Board Policies and Directives on Official Languages and Training and Professional Development .....	131		1) Politiques et directives du Conseil du Trésor en matière de langues officielles, de formation et de perfectionnement professionnel .....	131
	(a) The 2004 Policy on Language of Work .....	133		a) Politique 2004 sur la langue de travail .....	133
	(b) The 2012 Policy on Official Languages.....	140		b) La Politique de 2012 sur les langues officielles.....	140

<ul style="list-style-type: none"> <li>(c) 2017 Policy on Learning, Training, and Development..... 143</li> <li>(2) The submissions of the parties on the interpretation of the services provision ..... 148             <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) The applicant’s submissions..... 148</li> <li>(b) The Commissioner’s revised submissions ..... 150</li> <li>(c) The respondent’s submissions ..... 156</li> </ul> </li> <li>B. The interpretation of section 36(1)(a)(i)..... 163             <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) Introduction ..... 163</li> <li>(2) Define and follow the scheme of the provision ..... 168</li> <li>(3) Definitions of “services” ..... 173</li> <li>(4) Services provided to employees “as individuals” ..... 182</li> <li>(5) Services to support employees in the performance of their duties “<i>services auxiliaires</i>” ..... 193                 <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) The verbal phrase “provided to support employees in the performance of their duties” is redundant to the meaning of “services” ..... 193</li> <li>(b) “in the performance of duties” may be deduced contextually in the term “auxiliaire” ..... 200</li> </ul> </li> <li>(6) Services are not required to be “essential” in the support of the performance of duties..... 206</li> <li>(7) Services do not include assistance provided by “team employees” to each other in the performance of their duties ..... 217</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>c) Politique en matière d’apprentissage, de formation et de perfectionnement de 2017..... 143</li> <li>2) Les observations des parties sur l’interprétation de la disposition relative aux services ..... 148             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Les observations du demandeur ..... 148</li> <li>b) Les observations du commissaire ..... 150</li> <li>c) Les observations du défendeur ..... 156</li> </ul> </li> <li>B. L’interprétation de l’article 36(1)a)... 163             <ul style="list-style-type: none"> <li>1) Introduction..... 163</li> <li>2) Définir et suivre le plan de la disposition..... 168</li> <li>3) Définitions de « services »..... 173</li> <li>4) Voici les services fournis aux employés « à titre individuel » ... 182</li> <li>5) Services fournis au personnel à titre de « services auxiliaires »/ « <i>to support employees in the performance of their duties</i> » .... 193                 <ul style="list-style-type: none"> <li>a) L’expression verbale en anglais « <i>provided to support employees in the performance of their duties</i> » (destinés au personnel à titre de services auxiliaires) est redondante au sens de « services » ..... 193</li> <li>b) L’expression « dans l’exercice de fonctions » peut être déduite contextuellement du terme « auxiliaire » ..... 200</li> </ul> </li> <li>6) Les services ne doivent pas nécessairement être « essentiels » pour être fournis à titre de services auxiliaires ..... 206</li> <li>7) Les services n’incluent pas l’assistance fournie par les « employés de l’équipe » les uns aux autres dans l’exercice de leurs fonctions..... 217</li> </ul> </li> </ul>
--	--

(8) Central services.....	235	8) Services centraux.....	235
(a) “centrally provided” and “centraux”.....	235	a) « <i>centrally provided</i> » et « à titre de services centraux ».....	235
(b) Respondent and Commissioner’s submissions.....	237	b) Observations du défen- deur et du commissaire...	237
(c) Analysis of centrally pro- vided services.....	242	c) Analyse des services fournis à titre de services centraux.....	242
C. Conclusion on the interpretation of official language obligations pertain- ing to services in section 36(1)(a)(i)...	258	C. Conclusion sur l’interprétation des obligations en matière de langues officielles relatives aux services, article 36(1)a).....	259
IX. The interpretation and application of section 36(2).....	259	IX. L’interprétation et l’application de l’article 36(2).....	259
A. Introduction.....	259	A. Introduction.....	259
(1) Section 36(2).....	260	1) Article 36(2).....	260
(2) Section 91.....	266	2) Article 91.....	266
B. The parties’ submissions.....	269	B. Observations des parties.....	269
(1) Applicant.....	269	1) Demandeur.....	269
(2) Respondent.....	279	2) Défendeur.....	279
(3) The Commissioner’s 2014 Final Report.....	288	3) Rapport final du commissaire de 2014.....	288
C. Section 91 and collateral bilingual staffing.....	291	C. L’article 91 et la dotation collaté- rale bilingue.....	291
(1) No evidence that collateral bilin- gual staffing practices have been adopted by federal institutions...	291	1) Rien ne prouve que les institu- tions fédérales ont adopté des pratiques de dotation collaté- rale bilingue.....	291
(2) The parties’ submissions regard- ing section 91 that the scope of the complaint proscribes its consideration.....	296	2) Les observations des parties concernant l’article 91 selon lesquelles la portée de la plainte proscrit son examen.....	296
(3) Section 91 is intended to ensure that linguistic requirements of Parts IV and V do not override the merit principle of staffing positions in the public service...	311	3) L’article 91 vise à assurer que les exigences linguistiques des parties IV et V ne dérogent pas au principe du mérite de la do- tation des postes au sein de la fonction publique.....	311
(a) Extrinsic evidence regard- ing section 91.....	312	a) Preuve extrinsèque concer- nant l’article 91.....	312
(b) The Preamble to the OLA.....	323	b) Le préambule de la LLO ...	323
(c) Jurisprudence regarding the purpose of section 91...	326	c) Jurisprudence relative à l’objectif de l’article 91...	326



(i) <i>Canada (Attorney General) v. Viola</i> .....	326	(i) <i>Canada (Procureur général) c. Viola</i> .....	326
(ii) <i>Norton v. Via Rail Canada</i> , 2009 FC 209 ( <i>Via Rail</i> ) and other service cases .....	330	(ii) <i>Norton c. Via Rail Canada</i> , 2009 CF 704 ( <i>Via Rail</i> ) et d'autres affaires relatives au service .....	330
(d) Section 16(1) of the Charter .....	340	d) Article 16(1) de la Charte...	340
(4) Conclusion on section 91 .....	345	4) Conclusion sur l'article 91 .....	345
D. Analysis of section 36(2) .....	351	D. Analyse de l'article 36(2) .....	351
(1) Introduction .....	351	1) Introduction .....	351
(2) <i>Tailleur</i> is a service-driven decision bearing no relevance to section 36(2) .....	355	2) La décision <i>Tailleur</i> est une décision axée sur le service qui n'a aucune pertinence sur l'article 36(2). .....	355
(3) The terminological and internal contextual interpretation of section 36(2) .....	367	3) L'interprétation terminologique et contextuelle interne de l'article 36(2) .....	367
(a) The scheme of section 36(2) .....	368	a) Le régime de l'article 36(2) .....	368
(b) Work environments .....	381	b) Milieux de travail .....	381
(c) The primary objective of appropriate official language work environments: being conducive to the effective use of both official languages .....	397	c) L'objectif principal des milieux de travail appropriés pour l'usage des langues officielles : être propices à l'usage effectif des deux langues officielles .....	397
(d) The secondary objective of work environments: accommodating or permitting the use of either official language .....	407	d) L'objectif secondaire des milieux de travail : permettre au personnel d'utiliser l'une ou l'autre langue officielle .....	407
(i) "accommodate/ permettre" .....	413	(i) « <i>accommodate/ permettre</i> » .....	413
(ii) "either/l'une ou l'autre" and "both/deux" .....	428	(ii) « <i>either/l'une ou l'autre</i> » et « <i>both/deux</i> » .....	428
(iii) Criticism of linguistic accommodation in <i>Beaulac</i> is specific to its particular facts .....	439	(iii) La critique de l'accommodement linguistique dans la décision <i>Beaulac</i> est spécifique à ses faits particuliers. ....	439

1. Paragraph 24 in <i>Beaulac</i> .....	442	1. Paragraphe 24 de la décision <i>Beaulac</i> .....	442
2. Paragraph 82 in <i>Tailleur</i> .....	448	2. Paragraphe 82 de la décision <i>Tailleur</i> .....	448
(e) The federal institution’s duty to implement appro- priate official language work environments by the terms of the English ver- sion “such measures as can be reasonably taken” reflects the exercise of discretion to attain a threshold .....	453	e) Le devoir imposé aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises selon la version an- glaise « <i>such measures as can be reasonably taken</i> » reflète l’exercice d’un pou- voir discrétionnaire pour atteindre un seuil .....	453
(i) A legal standard based on a threshold .....	453	(i) Une norme légale ba- sée sur un seuil.....	453
(ii) The contextual sig- nificance of “ <i>toutes autres mesures possi- ble</i> ” (“such measures as can reasonably be taken”) .....	464	(ii) La signification contextuelle de la prise de « <i>such measures as can rea- sonably be taken</i> » (« <i>toutes autres me- sures possibles</i> »).....	464
(iii) “reasonably be taken”/ “ <i>mesures possibles</i> ”...	466	(iii) « <i>reasonably be taken</i> »/« <i>mesures possibles</i> ».....	466
(iv) “such measures”/ “ <i>toutes autres mesures</i> ” .....	478	(iv) « <i>such measures</i> »/ « <i>toutes autres mesures</i> ».....	478
(v) The significantly se- rious ( <i>importantes et sérieuses</i> ) operational difficulties factor .....	484	(v) Le facteur de diffi- cultés opérationnelles importantes et sé- rieuses ( <i>significantly serious</i> ).....	484
(vi) Reasonable measures does not imply an employee’s right to dictate the language requirements of a co- worker.....	487	(vi) Des mesures raison- nables n’impliquent pas le droit d’un em- ployé de dicter les exigences linguis- tiques d’un collègue....	487
(4) Contextual interpretation of section 36(2) .....	507	4) Interprétation contextuelle de l’article 36(2) .....	507

(a) Internal contextual interpretation of section 36(2)...	508	a) L'interprétation contextuelle interne de l'article 36(2) .....	508
(b) External contextual interpretation provisions of the OLA: sections 91 and 36(1)(c)(i).....	519	b) Dispositions d'interprétation contextuelle externes de la LLO : les articles 91 et 36(1)(c) .....	519
(i) Section 91 .....	520	(i) Article 91 .....	520
(ii) Section 36(1)(c)(i)...	522	(ii) L'article 36(1)(c).....	522
(5) Jurisprudence regarding unilingual employees in the workplace.....	537	5) Jurisprudence concernant les employés unilingues sur le lieu de travail.....	537
(6) Extrinsic evidence as an aid to interpretation of section 36(2)...	543	6) Preuve extrinsèque comme une aide à l'interprétation de l'article 36(2) .....	543
E. Conclusion on the interpretation of section 36(2) .....	562	E. Conclusion sur l'interprétation de l'article 36 (2) .....	562
F. Applying section 36(2) .....	564	F. Application de l'article 36(2).....	564
(1) Primacy to the effective use of both official languages.....	566	1) Primauté à l'usage effectif des deux langues officielles.....	566
(2) Management's role .....	571	2) Rôle du gestionnaire .....	571
(3) Recognizing the additional workload of bilingualism.....	576	3) Reconnaître la charge de travail supplémentaire du bilinguisme .....	576
(4) Means to lighten the work efforts of the bilingual employee .....	584	4) Moyens d'alléger les efforts de travail de l'employé bilingue ...	584
X. Language Rights in Unilingual Regions.....	589	X. Droits linguistiques dans les régions unilingues .....	589
XI. Work instruments and regularly and widely used computer systems .....	609	XI. Outils de travail et Systèmes informatiques d'usage courant et généralisé....	609
A. Work instruments.....	609	A. Outils de travail .....	609
B. Regularly and widely used computer systems.....	616	B. Systèmes informatiques d'usage courant et généralisé .....	616
XII. Conclusion .....	622	XII. Conclusion .....	622

## I. Introduction

[1] This is an application under subsection 77(1) of the *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31 (OLA [or Act]) by the applicant in response to a final investigation follow-up report (Follow-up Report), in docket 2010-0783, issued by the Office of the Commissioner of Official Languages (OCOL) in March 2015.

## I. Introduction

[1] La Cour est saisie d'un recours présenté par le demandeur en application du paragraphe 77(1) de la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31 (LLO [ou Loi]), suivant un rapport final de suivi d'enquête (Rapport de suivi), portant sur le dossier n° 2010-0783, émis par le Commissariat aux langues officielles (CLO) en mars 2015.

[2] The applicant raises intractable issues of interpretation of two languages of work provisions found in Part V [sections 34–38] of the OLA pertaining to bilingual regions. Nonetheless, both issues have the potential of requiring significant staffing changes of unilingual positions in federal institutions to a bilingual designation, not only in prescribed regions (“prescribed” or “bilingual” regions), but as well in non-prescribed regions (“non-prescribed” or “unilingual” regions) of Canada.

[3] The applicant is a bilingual Francophone employee of the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI). Mr. Dionne has been on sick leave since 2009. At that time, he was leading a team of supervisors, described as “generalists”, who monitor various financial institutions. He is situated in Montréal, a bilingual region prescribed under the OLA. He worked regularly with unilingual employees, described as specialists, situated in Toronto, a unilingual region under the OLA. The generalists and specialists worked regularly together to carry out the functions of supervising financial institutions for the OSFI.

[4] The first issue relates to the interpretation of section 36(1)(a)(i) of the OLA. The applicant claims the specialists in Toronto are providing him with services pursuant to this provision, and therefore they must be provided to him in his first language, i.e. allow him to work entirely in his first language. Accordingly, the unilingual specialist positions in Toronto are required to be staffed by bilingual personnel. In settling the complaint, the OSFI agreed to change the language requirements to staff 11 specialist positions with bilingual personnel. The applicant seeks a remedy that would require further specialist positions to be staffed bilingually.

[5] Section 36(2) of the OLA is the second provision of interest. It requires federal institutions to provide work environments that are conducive to the effective use of both official languages and accommodate the use of either in bilingual regions. If applied, this would only permit the applicant to use his first language in communications

[2] Le demandeur soulève des questions épineuses d’interprétation des dispositions relatives à deux langues de travail figurant dans la partie V [articles 34–38] de la LLO concernant les régions bilingues. Néanmoins, les deux questions risquent d’entraîner des changements importants dans la dotation en personnel des postes unilingues dans les institutions fédérales en vue d’une désignation bilingue, non seulement dans les régions désignées (régions « désignées » ou « bilingues »), mais également dans les régions non désignées (régions « non désignées » ou « unilingues ») du Canada.

[3] Le demandeur est un employé francophone bilingue du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF). M. Dionne est en congé de maladie depuis 2009. À ce moment, il dirigeait une équipe de surveillants, décrits comme des « généralistes », qui effectuent un contrôle de diverses institutions financières. Il est domicilié à Montréal, une région bilingue désignée au sens de la LLO. Il a travaillé régulièrement avec des employés unilingues, qualifiés de spécialistes, situés à Toronto, région unilingue au sens de la LLO. Les généralistes et les spécialistes travaillaient régulièrement ensemble pour s’acquitter des fonctions de supervision des institutions financières pour le BSIF.

[4] La première question concerne l’interprétation de l’article 36(1)a) de la LLO. Le demandeur affirme que les spécialistes à Toronto lui fournissent des services en application de cette disposition, qui doivent donc lui être fournis dans sa langue maternelle, ce qui lui permet de travailler entièrement dans sa langue maternelle. Par conséquent, les postes de spécialistes unilingues à Toronto doivent obligatoirement être dotés de personnel bilingue. En réglant la plainte, le BSIF a accepté de modifier les exigences linguistiques pour doter 11 postes de spécialistes avec du personnel bilingue. Le demandeur cherche un redressement qui nécessiterait que d’autres postes de spécialistes soient dotés en personnel bilingue.

[5] L’article 36(2) de la LLO est la deuxième disposition d’intérêt. Cette disposition oblige les institutions fédérales à créer un milieu de travail propice à l’usage efficace des deux langues officielles et qui permette à leur personnel d’utiliser l’une ou l’autre dans les régions bilingues. Si elle était appliquée, cela permettrait uniquement

with the specialists in Toronto. The applicant argues that by this provision, he is entitled to communicate using his first language with the specialists in Toronto, thereby similarly requiring their positions to be occupied by bilingual specialists. I use the term “collateral bilingual staffing” to describe the effect of the applicant’s argument, whereby the Toronto specialists’ positions would be required to be staffed bilingually due to the exercise of language rights by the applicant pursuant to section 36(2) in a bilingual region, although not required by the objective functions of the position.

[6] In priority to requirements arising out of Parts IV [sections 21–23] and V, i.e. section 36(2), section 91 prohibits staffing of a position unless the official language requirements are objectively required to perform the functions for which the staffing action is undertaken. By its wording, the bilingual designation of the specialist positions in Toronto could not be objectively required to perform the functions of the position and would infringe the provision. It is, therefore, a significant contextual provision limiting the application of section 36(2).

[7] I disagree with the applicant’s interpretation of section 36(1)(a)(i), which is supported and enhanced by the Commissioner. I find that the generalists and specialists work in a team environment and that skills and lessons learned from the specialists while carrying out their duties would not qualify as a service pursuant to section 36(1)(a)(i). I also conclude that the relationship of the specialists and generalists working together is not a centrally provided service, or “*services [...] centraux*”, as these terms are used in the provision.

[8] I similarly disagree with the interpretations of the parties and the Commissioner that section 36(2) can be interpreted to apply the principle of collateral bilingual staffing, including that such an interpretation is not contextually supported by section 91 of the OLA. Both provisions I conclude express the intent of Parliament that bilingual employees are required to accommodate to some degree unilingual employees in their shared work environment.

au demandeur d’utiliser sa langue maternelle dans ses communications avec les spécialistes à Toronto. Le demandeur soutient que conformément à cette disposition, il est autorisé à communiquer dans sa langue maternelle avec les spécialistes de Toronto, exigeant de la même manière que leurs postes soient occupés par des spécialistes bilingues. J’utilise le terme « dotation bilingue collatérale » pour décrire l’effet de l’argument du demandeur selon lequel les postes de spécialistes de Toronto devraient être dotés en personnel bilingue en raison de l’exercice des droits linguistiques par le demandeur en application de l’article 36(2) dans une région bilingue, bien que cela ne soit pas requis par les fonctions objectives du poste.

[6] En priorité aux exigences découlant des parties IV [articles 21–23] et V, c’est-à-dire de l’article 36(2), l’article 91 interdit la dotation d’un poste, sauf si les exigences relatives aux langues officielles s’imposent objectivement pour l’exercice des fonctions en cause. Selon son libellé, la désignation bilingue des postes de spécialistes à Toronto ne pourrait pas s’imposer objectivement pour l’exercice des fonctions du poste et enfreindrait la disposition. Il s’agit donc d’une disposition contextuelle importante limitant l’application de l’article 36(2).

[7] Je suis en désaccord avec l’interprétation du demandeur de l’article 36(1)a), qui est appuyée et améliorée par le commissaire. J’estime que les généralistes et les spécialistes travaillent en équipe et que les leçons reçues des spécialistes dans l’exercice de leurs fonctions ne pourraient pas être considérées comme des services au sens de l’article 36(1)a). Je conclus également que la relation de spécialistes et de généralistes travaillant ensemble ne constitue pas un service fourni à titre de service central ni des « services [...] centraux », comme ces termes sont utilisés dans la disposition.

[8] De même, je suis en désaccord avec les interprétations des parties et du commissaire selon lesquelles de l’article 36(2) peut être interprété comme appliquant le principe de la dotation bilingue collatérale, surtout qu’une telle interprétation n’est pas corroborée par l’article 91 de la LLO. Je conclus que les deux dispositions expriment l’intention du législateur selon laquelle les employés bilingues sont obligés de tenir compte dans une certaine mesure des besoins des employés unilingues dans leur milieu de travail partagé.

## II. Abridged interpretive conclusions

[9] I believe it is useful to present a form of executive summary describing somewhat my analytical and interpretive paths that lead me to reject the applicant's two principal issues based on my interpretations of sections 36(1)(a)(i) and 36(2) of the OLA. I present them at the introductory stage to assist what is a lengthy and detailed decision that considers two highly ambiguous provisions. The intention is for these comments to serve as a roadmap of my analysis that lies ahead. The relevant legislation is contained in an appendix to these reasons. However, I present the key provisions, with my emphasis, in this introduction to facilitate understanding my analysis and when addressing interpretive issues.

[10] Section 36(1)(a)(i): the services claim:

### **Minimum duties in relation to prescribed regions**

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

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

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

[11] The Commissioner supported the applicant, although with a much broader interpretation of what constitutes a service under section 36(1)(a)(i) and with a different construction from that originally described in the Final Investigation Report. All parties concluded that the bilingual versions were irreconcilable and that the English version was preferred as being the clearer of the two, with reference to the French version when it suited their purpose. This is perhaps understandable given that four different interpretations in total were provided, as well as two Treasury Board policies that did little to clarify the provision's meaning. I took a different path from all of the submissions and concluded that the bilingual versions are reconcilable.

## II. Conclusions interprétatives abrégées

[9] Je pense qu'il est utile de présenter une forme de résumé décrivant en quelque sorte mes voies d'analyse et d'interprétation qui m'amènent à rejeter les deux questions principales du demandeur sur la base de mon interprétation des articles 36(1)a) et 36(2) de la LLO. Je les présente au stade de l'introduction afin d'appuyer une décision longue et détaillée qui examine deux dispositions très ambiguës. L'intention est que ces commentaires servent de feuille de route de mon analyse à venir. Les dispositions pertinentes sont contenues dans une annexe aux présents motifs. Cependant, je présente les principales dispositions, que je souligne, dans cette introduction afin de faciliter la compréhension de mon analyse et lors de la résolution des problèmes d'interprétation.

[10] L'article 36(1)a) : la réclamation de services :

### **Obligations minimales dans les régions désignées**

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

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

[11] Le commissaire a soutenu le demandeur, mais avec une interprétation beaucoup plus large de ce qui constitue un service au sens de l'article 36(1)a) et avec une interprétation différente de celle décrite à l'origine dans le Rapport d'enquête final. Toutes les parties ont conclu que les versions bilingues étaient inconciliables et que la version anglaise était préférée, car elle était la plus claire des deux, avec une référence à la version française lorsque cela convenait. Cela est peut-être compréhensible étant donné que quatre interprétations différentes au total ont été fournies, de même que deux politiques du Conseil du Trésor qui n'ont guère éclairci le sens de la disposition. J'ai choisi un chemin différent de celui de toutes les observations et j'ai conclu que les versions bilingues sont conciliables.

[12] The Court’s task of interpreting section 36(1)(a)(i) was not assisted by 2004 and 2012 TBS Language of Work Policy Directives. The policies use the somewhat misleading term “personnel” (“*les services personnels*”) to describe the provision of services to employees “as individuals” (“*à titre individuel*”). This adds to the confusion surrounding the distinction with the term “*services auxiliaires*” in the French version, which is the most ambiguous phrase in the provision. The policies also required a service under section 36(1)(a)(i) to be essential to the performance of duties, which I found was not a requirement of the provision.

[13] On a related matter, I am concerned by the happenstance manner that I came upon the Treasury Board 2017 TBS Policy on Learning, Training, and Development (2017 Learning Policy). The document is highly relevant to the definition and provision of a service; particularly as training and professional development services were the centerpiece of the applicant’s and Commissioner’s submissions, at least initially. I ultimately relied upon the 2017 Learning Policy as the example of what should constitute a centrally provided service in section 36(1)(a)(i).

[14] I ultimately concluded that the two versions could be reconciled in light of the more deductive approach used by French language drafters, for example, that did not express the definition of the term “*services*”, which was implicit by the dictionary definition of the word. As a former director of a French language translation centre I perhaps have an appreciation of the different approaches to interpretation used by Canadian legislative drafters. Broadly speaking, the results of the deductive interpretation of the French version led me to understand that the purpose of the term “*auxiliaire*” was not to describe an underlying character of a service, but only to distinguish between the two categories of services. This, with the recognition that the English version was somewhat pleonastic, unlocked to some degree my interpretation of the remainder of the provision.

[12] L’interprétation de l’article 36(1)a par la Cour n’a pas été élucidée par les directives et les Politiques de 2004 et de 2012 du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la langue de travail. Les politiques utilisent le terme quelque peu trompeur « *personnel* » (« les services personnels ») pour décrire la fourniture de services aux employés « à titre individuel » (« *as individuals* »). Cela ajoute à la confusion entourant la distinction avec le terme « services auxiliaires » dans la version française, qui est l’expression la plus ambiguë de la disposition. Les politiques exigeaient également que les services fournis au sens de l’article 36(1)a soient essentiels à l’exécution des tâches, ce qui, j’ai conclu, n’était pas une exigence de la disposition.

[13] Dans le même ordre d’idées, je suis préoccupé par la manière fortuite avec laquelle je suis tombé sur la Politique en matière d’apprentissage, de formation et de perfectionnement de 2017 du Secrétariat du Conseil du Trésor (Politique en matière d’apprentissage de 2017). Le document est très pertinent pour la définition et la fourniture d’un service; d’autant plus que les services de formation et de perfectionnement professionnel étaient au centre des observations du demandeur et du commissaire, du moins au début. Je me suis finalement inspiré de la Politique en matière d’apprentissage de 2017 pour illustrer ce que devrait constituer un service fourni à titre de service central aux termes de l’article 36(1)a.

[14] J’ai finalement conclu que les deux versions pouvaient être conciliées à la lumière de l’approche plus déductive utilisée par les rédacteurs de langue française, par exemple, qui n’exprimait pas la définition du terme « services », ce qui était implicite dans la définition du mot tirée du dictionnaire. En tant qu’ancien directeur d’un centre de traduction de langue française, j’ai peut-être une idée des différentes méthodes d’interprétation utilisées par les rédacteurs législatifs canadiens. D’une manière générale, les résultats de l’interprétation déductive de la version française m’ont amené à comprendre que le terme « *auxiliaire* » n’avait pas pour objet de décrire le caractère sous-jacent d’un service, mais uniquement de distinguer les deux catégories de services. Cela, tout en reconnaissant que la version anglaise était un peu pléonastique, a débloqué dans une certaine mesure mon interprétation du reste de la disposition.

[15] With respect to the category of services provided to employees as individuals (*à titre individuel*), this refers to those provided by the simple fact of being an employee of the institution; in other words, available to all employees of the institution. This would include, for example, health, administrative and professional career development services, unrelated to supporting the employees in the performance of their duties.

[16] With respect to the category of services centrally provided to support employees (*à titre de services auxiliaires centraux*) by the English version in the performance of their duties, I rejected the applicant's and Commissioner's interpretations of section 36(1)(a)(i) that the specialists were providing services to the generalists, because they were in a "team-like" relationship. This describes a group of employees with complementary skills, operating with a high degree of interdependence, accountable for their collective performance towards a common goal and shared rewards. A team relationship is mutually exclusive to that of a service relationship.

[17] I further rejected the Commissioner's submission by concluding that a "centrally provided" service was one arising from a formal decision of management to recognize the activity as a service, as opposed to the nature of the relationship between employees. This is similar to the decision taken by the Treasury Board in the 2017 Learning Policy. It provided for the provision of training and professional development services in the federal Public Service. I also concluded that individual services are centrally provided, but that this requirement is implied by the definition that such services apply to all employees of the institution and by that fact could only be centrally provided.

[18] Section 36(2): work environments that accommodate (*permettra à*) the use of either official language.

36 ...

**Additional duties in prescribed regions**

(2) Every federal institution has the duty to ensure that, within the National Capital Region and in any part or

[15] En ce qui concerne la catégorie de services fournis aux employés à titre individuel (*individuals*), il s'agit de ceux fournis par le simple fait d'être employé par l'institution; en d'autres termes, accessibles à tous les employés de l'institution. Cela inclut, par exemple, les services de soins de santé, les services administratifs, et les services de perfectionnement professionnel, qui ne sont pas liés à l'appui des employés dans l'exécution de leurs tâches.

[16] En ce qui concerne la catégorie de services fournis à titre de services auxiliaires centraux (*services centrally provided*), j'ai rejeté l'interprétation du demandeur et du commissaire de l'article 36(1)a) selon laquelle les spécialistes fournissaient des services aux généralistes, car ils entretenaient une relation « d'équipe ». Cela décrit un groupe d'employés dotés de compétences complémentaires, fonctionnant avec un degré élevé d'interdépendance, responsables de leur rendement collectif à l'égard d'un objectif commun et des avantages partagés. Une relation d'équipe est mutuellement exclusive à celle d'une relation de service.

[17] J'ai également rejeté l'observation du commissaire en concluant qu'un service fourni « à titre de service central » était celui qui résultait d'une décision formelle de la direction de reconnaître l'activité comme service, par opposition à la nature des relations entre les employés. Cette décision est similaire à la décision prise par le Conseil du Trésor dans la Politique en matière d'apprentissage de 2017. Elle prévoyait la prestation de services de formation et de perfectionnement professionnel dans la fonction publique fédérale. J'ai également conclu que les services individuels sont fournis à titre de services centraux, mais que cette exigence découle implicitement de la définition selon laquelle de tels services s'appliquent à tous les employés de l'institution et ne pourraient donc être fournis qu'à titre de services centraux.

[18] L'article 36(2) : un milieu de travail qui permette (*accommodate*) à leur personnel d'utiliser l'une ou l'autre langue officielle.

36 [...]

**Autres obligations**

(2) Il leur incombe également de veiller à ce que soient prises, dans les régions, secteurs ou lieux visés au



region of Canada, or in any place outside Canada, that is prescribed for the purpose of paragraph 35(1)(a), such measures are taken in addition to those required under subsection (1) as can reasonably be taken to establish and maintain work environments of the institution that are [1st category] conducive to the effective use of both official languages and [2nd category] accommodate the use of either official language by its officers and employees. [Emphasis added.]

[19] Section 91: staffing required to be based on merit.

#### Staffing generally

**91** Nothing in Part IV or V authorizes the application of official language requirements to a particular staffing action unless those requirements are objectively required to perform the functions for which the staffing action is undertaken.

[20] The parties and Commissioner considered themselves bound by this Court's earlier decision in *Tailleur v. Canada (Attorney General)*, 2015 FC 1230, [2016] 2 F.C.R. 415 (*Tailleur*). Accordingly, the applicant argued that section 36(2) must be strictly interpreted to impose a peremptory duty on institutions to justify any occasion when bilingual employees are required to use their second language of choice (second language). Justification of the use of second language required the institution to meet a three factor test created by the Court, including that "significantly serious" detriment to the operations of the institution would otherwise result. The applicant relied upon this reasoning in seeking the collateral bilingual staffing of additional specialist positions in Toronto.

[21] I respectfully disagree with many aspects of the reasoning in *Tailleur*. It appears that the decision largely endorsed submissions of the Commissioner, which are similar to those made before me. Also the Court was not required to consider section 91 of the OLA.

[22] There was a dispute over whether the Court should consider section 91. I tentatively concluded that the respondent's highly circumscribed submission that section 91 should prevent the requirement for additional bilingual

paragraphe (1), toutes autres mesures possibles permettant de créer et de maintenir [1<sup>ère</sup> catégorie] en leur sein un milieu de travail propice à l'usage effectif des deux langues officielles et [2<sup>e</sup> catégorie] qui permette à leur personnel d'utiliser l'une ou l'autre. [Non souligné dans l'original.]

[19] Article 91 : la dotation doit être en fonction du mérite.

#### Dotation en personnel

**91** Les parties IV et V n'ont pour effet d'autoriser la prise en compte des exigences relatives aux langues officielles, lors d'une dotation en personnel, que si elle s'impose objectivement pour l'exercice des fonctions en cause.

[20] Les parties et le commissaire se sont considérés comme étant liés par la décision antérieure de la Cour dans la décision *Tailleur c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 1230, [2016] 2 R.C.F. 415 (*Tailleur*). Par conséquent, le demandeur a fait valoir que l'article 36(2) devait être interprété de manière restrictive pour imposer aux institutions une obligation impérative de justifier toute occasion où les employés bilingues sont tenus d'utiliser la deuxième langue de leur choix (deuxième langue). La justification de l'utilisation de la langue seconde obligeait l'institution à satisfaire à un critère à trois facteurs créé par la Cour, notamment celui du préjudice « suffisamment grave » aux activités de l'institution qui en résulterait autrement. Le demandeur s'est fondé sur ce raisonnement pour solliciter la dotation collatérale bilingue de postes de spécialistes supplémentaires à Toronto.

[21] En tout respect, je suis en désaccord avec de nombreux aspects du raisonnement dans la décision *Tailleur*. Il semble que la décision ait largement entériné les observations du commissaire, qui sont similaires à celles qui m'ont été présentées. En outre, la Cour n'était pas tenue de prendre en compte l'article 91 de la LLO.

[22] Les parties ne s'entendaient pas sur la question de savoir si la Cour devait tenir compte de l'article 91. J'ai provisoirement conclu que l'observation hautement circonscrite du défendeur selon laquelle l'article 91 devrait

specialist positions in Toronto would similarly apply to the staffing of all of the specialists positions. Accordingly, I sought directions from the parties which delayed the completion of these reasons. Both parties submitted that I did not have the jurisdiction to consider the application of section 91, as it was not the subject matter of a complaint which provides the foundation of my jurisdiction. The Commissioner did not challenge my jurisdiction, only that section 91 was not relevant for a number of reasons provided, all of which I rejected.

[23] I concluded that section 91 was highly relevant to the interpretation of section 36(2). I concluded that the provision was the embodiment of the merit principle. Parliament has drawn a bright line based on merit indicating that the application of the provisions in Parts IV and V should have no bearing on the staffing of positions unless required for the performance of the positions. This means that work environments in bilingual regions will in some degree comprise a mixture of bilingual and unilingual employees, further meaning that bilingual employees will be required to apply their bilingual skills to accommodate their unilingual colleagues.

[24] Apart from section 91, I also concluded that Parliament's intent in enacting section 36(2) was to provide for some degree of accommodation in work environments by bilingual employees of their unilingual colleagues. It is in this regard that I respectfully disagree with several of the opinions expressed in *Tailleur*, including the following:

- As mentioned, the adoption of a purposive interpretation of section 36(2) intended to maintain and develop the Francophone Canadian minority community applied throughout the decision. This purpose would usurp and contradict Parliament's clear expression that the purpose of institutional bilingualism, as specifically described in the preamble and other provisions of the OLA, is that of maintaining the equality of status and privileges of the

empêcher l'obligation de créer des postes de spécialistes bilingues supplémentaires à Toronto s'appliquerait de la même manière à la dotation de tous les postes de spécialistes. En conséquence, j'ai demandé aux parties de donner des orientations qui ont retardé l'achèvement de ces motifs. Les deux parties ont fait valoir que je n'avais pas la compétence pour examiner l'application de l'article 91, puisque ce n'était pas l'objet d'une plainte qui constitue le fondement de ma compétence. Le commissaire n'a pas contesté ma compétence, mais seulement que l'article 91 n'était pas pertinent pour un certain nombre de raisons évoquées, que j'ai toutes rejetées.

[23] J'ai conclu que l'article 91 était très pertinent à l'interprétation de l'article 36(2). J'ai conclu que cette disposition incarnait le principe du mérite. Le législateur a tracé une ligne de démarcation fondée sur le mérite, indiquant que l'application des dispositions des parties IV et V ne devrait avoir aucune incidence sur la dotation en personnel des postes, à moins que cela ne soit nécessaire pour l'exercice de leurs fonctions. Cela signifie que les milieux de travail dans les régions bilingues comprendront dans une certaine mesure un mélange d'employés bilingues et unilingues, ce qui signifie également que les employés bilingues devront appliquer leurs compétences bilingues pour répondre aux besoins de leurs collègues unilingues.

[24] Outre l'article 91, j'ai également conclu que l'intention du législateur, en adoptant de l'article 36(2), était de permettre aux employés bilingues de tenir compte jusqu'à un certain point des besoins de leurs collègues unilingues dans le milieu de travail. C'est à cet égard que je suis respectueusement en désaccord avec plusieurs des opinions exprimées dans la décision *Tailleur*, notamment les suivantes :

- Comme je l'ai déjà mentionné, l'adoption d'une interprétation téléologique de l'article 36(2) visant à assurer le maintien et l'épanouissement de la communauté minoritaire canadienne francophone a été appliquée tout au long de la décision. Cela aurait pour effet d'« usurper » et de contredire le texte clair du législateur voulant que l'objectif du bilinguisme institutionnel, tel qu'il est spécifiquement décrit dans le préambule et dans d'autres

use of both official languages. I disagree with the applicant's argument that this would disadvantage Francophones who have a higher incidence of bilingualism, because bilingual Canadians are already advantaged in bilingual regions by the application of the merit principle in respect of the service and career requirements, among others, for employment in federal institutions.

- The interpretation of the scheme of section 36(2) that did not focus on the requirement that institutions provide linguistically appropriate “work environments” as the overall requirement. This required institutions to comply in meeting the two objectives described in the provision. Recognizing the scheme of the provision being on attaining appropriate official language work environments, directs the attention of the Court to focus on a more collective use of official languages in an institution's work environments, rather than the sole consideration of the individual complaint. The interpretation of the scheme of section 36(2) that examines the totality of the linguistic work environment therefore follows a different evidentiary trajectory from that of a single work relationship. Because the parties and Commissioner did not consider the respondent's obligations in broader terms of providing a suitable linguistic environment, the Court did not have the appropriate evidence with which to decide whether the OSFI failed to comply with section 36(2) by not providing the applicant with a compliant work environment.
- With further respect to the scheme of section 36(2), the failure to recognize that compliance by the institution was for it to achieve a threshold of providing appropriate official language work environments. It must first be determined that the institution failed to provide an appropriate official language work environment. If not, then it is required to take measures to correct the situation.

dispositions de la LLO, soit de maintenir l'égalité de statut des deux langues officielles et l'égalité de droits et privilèges quant à leur usage. Je ne souscris pas à l'argument du demandeur selon lequel cela désavantagerait les francophones marqués par une incidence du bilinguisme plus élevée, car les Canadiens bilingues sont déjà avantagés dans les régions bilingues par l'application du principe du mérite en ce qui concerne les exigences de service et de carrière, entre autres, pour l'emploi dans les institutions fédérales.

- L'interprétation de l'esprit de l'article 36(2) qui ne mettait pas l'accent sur l'obligation pour les institutions de fournir un « milieu de travail » approprié d'un point de vue linguistique comme exigence globale. Cela obligeait les institutions à se conformer aux deux objectifs décrits dans la disposition. Reconnaître que l'esprit de cette disposition vise à créer des milieux de travail appropriés pour l'usage des langues officielles, attire l'attention de la Cour afin de mettre l'accent sur un usage plus collectif des langues officielles dans le milieu de travail d'une institution, plutôt que la seule considération de la plainte individuelle. L'interprétation de l'esprit de l'article 36(2) qui examine la totalité de l'environnement linguistique de travail suit en conséquence une trajectoire de la preuve différente de celle d'une relation de travail unique. Étant donné que les parties et le commissaire n'avaient pas pris en compte les obligations du défendeur en termes plus généraux de création d'un environnement linguistique approprié, la Cour ne disposait pas des éléments de preuve appropriés pour décider si le BSIF avait contrevenu à l'article 36(2) en ne créant pas un milieu de travail conforme.
- Toujours en ce qui concerne l'esprit de l'article 36(2), l'omission de reconnaître que la conformité par l'institution avait pour but de permettre à l'institution d'atteindre un seuil afin de créer un environnement de travail approprié en matière de langues officielles. Il faut d'abord déterminer que l'institution n'a pas créé un environnement de travail approprié en matière de langues officielles. Si ce n'est pas le cas, elle est alors tenue de prendre des mesures pour remédier à la situation.

- The omission to consider or interpret the second objective in the English version that “work environments ... accommodate the use of either official language” (the accommodation objective). This extended to considering the preference of the English version over the French co-equivalent “*qui permet à leur personnel d'utiliser l'une ou l'autre*”. It also led to the failure to consider the term as requiring a compromise of conflicting language use. This is corroborated by related contextual terms in section 36(2), which also suggest flexibility in the application of language requirements.
- L'omission de prendre en compte ou d'interpréter le deuxième objectif dans la version anglaise, à savoir que le « *work environments ... accommodate the use of either official language* » (milieu de travail [...] permette au personnel d'utiliser l'une ou l'autre) (l'objectif de permettre). Cela impliquait de prendre en compte la préférence de la version anglaise sur l'équivalent français correspondant « *qui permet à leur personnel d'utiliser l'une ou l'autre* ». Cela a également conduit à l'omission de tenir compte du terme comme exigeant un compromis sur l'utilisation de libellé contradictoire. Ceci est corroboré par les termes contextuels connexes à l'article 36(2), qui suggèrent également une flexibilité dans l'application des exigences linguistiques.
- The related omission to interpret or consider the other significant terms in section 36(2) that contextually support the accommodation objective, i.e. “work environments/*milieu de travail*”, “conducive/*propice*” and “either/both *l'une ou l'autre*” suggesting flexibility in the application of language requirements.
- L'omission connexe d'interpréter ou de prendre en compte les autres termes significatifs à l'article 36(2) qui soutiennent sur le plan contextuel l'objectif de permettre l'usage, à savoir « *milieu de travail/work environments* », « *propice/conducive* » et « *l'une ou l'autre/either/both* » suggérant une flexibilité dans l'application des exigences linguistiques.
- The interpretive methodology and interpretation of the phrase “such measures as can reasonably be taken” and its co-equivalent “*toutes autres mesures possibles*”. This failed to recognize that “such” and “reasonably” describe a discretionary approach to the consideration of a compliant work environment, thereby further contextually supporting a solution-oriented resolution of language of work concerns required where linguistic accommodation is necessary.
- La méthode d'interprétation et l'interprétation de l'expression « *such measures as can reasonably be taken* » et son équivalent correspondant « *toutes autres mesures possibles* ». Cette approche ne reconnaît pas que « *such* » et « *reasonably* » décrivent une approche discrétionnaire de la prise en compte d'un milieu de travail conforme, soutenant ainsi davantage le contexte d'une résolution axée sur les solutions des problèmes de langue de travail requise lorsqu'une adaptation linguistique est nécessaire.
- The differences of opinion regarding (1) the contextual effect of section 36(1)(c)(i) (requirement that managers use an “appropriate or necessary” choice of language with subordinates) for the maintenance of a work environment that is conducive to the use of both official languages; (2) the precedential support of the jurisprudence cited; and (3) the extrinsic evidence from the parliamentary debates at the time of passage of the language of work provisions, which I concluded support the conclusion
- Les différences d'opinions concernant 1) l'effet contextuel de l'article 36(1)c) « *appropriate or necessary* » (obligation des gestionnaires d'utiliser un choix de langue « là où il est indiqué de le faire » pour communiquer avec leurs subordonnés) pour que le milieu de travail soit propice à l'usage effectif des deux langues officielles; 2) le soutien précédent de la jurisprudence citée; 3) la preuve extrinsèque tirée des débats parlementaires au moment de l'adoption des dispositions relatives à

that Parliament intended workplaces wherein bilingual employees will accommodate unilingual employees to some degree to allow them to work together.

[25] I further concluded that the determination of appropriate official language work environments would require the development of assessment instruments comprising factors that could be applied across a variety of different work environments to determine the compliance of work environments with section 36(2).

[26] In this regard, I conclude that the first objective of work environments, that of being conducive to the effective use of both languages, should be accorded a degree of priority over the accommodation objective when presented with the choice. This reflects the essential need for a bilingual workforce and the longer-term goal of achieving highly bilingualized work environments in bilingual regions for federal institutions to properly function in both bilingual and unilingual regions. I also recommend that institutions consider technological and other measures to alleviate the extra burden imposed by working in two languages, which in no way is reflected by the bilingual bonus.

[27] Although relevant to employees working in differently designated regions, the issue of communications between bilingual and unilingual regions was not meaningfully addressed in the proceedings. I conclude that in most cases employees in bilingual regions are required to use the language of unilingual employees in unilingual regions. In most cases it is understood that communications are not just with individuals, but are intended to be shared in work environments with other employees. This makes the requirement for translation in a unilingual region operationally wasteful in comparison with the use of the bilingual skills of the employee in a bilingual region.

la langue de travail, que j'ai conclu, corrobore la conclusion selon laquelle le législateur souhaitait des milieux de travail dans lesquels les employés bilingues tiendraient compte, dans une certaine mesure, des besoins des employés unilingues pour leur permettre de travailler ensemble.

[25] J'ai également conclu que la détermination de milieux de travail appropriés en matière de langues officielles nécessiterait l'élaboration d'instruments d'évaluation comprenant des facteurs pouvant être appliqués dans divers milieux de travail afin de déterminer la conformité des milieux de travail à l'article 36(2).

[26] À cet égard, je conclus que le premier objectif du milieu de travail, à savoir, être propice à l'usage effectif des deux langues officielles, devrait bénéficier d'une certaine priorité par rapport à l'objectif de permettre (*accommodate*) l'usage, lorsque le choix se présente. Cela reflète le besoin essentiel d'un effectif bilingue et l'objectif à long terme de créer des milieux de travail en large mesure bilingues dans les régions bilingues afin que les institutions fédérales puissent fonctionner correctement tant dans les régions bilingues et que dans les régions unilingues. Je recommande également aux institutions d'envisager des mesures technologiques et d'autres mesures pour alléger le fardeau supplémentaire imposé par le travail dans les deux langues, ce qui n'est nullement reflété dans la prime au bilinguisme.

[27] Bien que pertinente pour les employés travaillant dans des régions désignées différemment, la question des communications entre régions bilingues et unilingues n'a pas été traitée de manière significative dans la présente instance. Je conclus que, dans la plupart des cas, les employés des régions bilingues doivent utiliser la langue des employés unilingues dans les régions unilingues. Dans la plupart des cas, il est entendu que les communications ne concernent pas uniquement les individus, mais sont destinées à être partagées dans un milieu de travail avec d'autres employés. Cela rend l'exigence de traduction dans une région unilingue inutile sur le plan opérationnel par rapport à l'utilisation des compétences bilingues de l'employé dans une région bilingue.

[28] There is also the presumption that bilingual and unilingual regions reflect the linguistic skills of employees' in those regions, such that Parliament intended that bilingual employees will communicate in the language of unilingual employees in a unilingual region, without which communications cannot occur.

[29] In addition, as noted by the applicant's remedy seeking the bilingual staffing of the specialist co-worker's positions, this would be an exercise of impermissible collateral bilingual staffing, not based on merit under section 91, which has application to all positions in federal institutions.

### III. Facts

#### A. *The applicant's duties within the OSFI*

[30] The Canadian Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) was created in 1987 under the *Office of the Superintendent of Financial Institutions Act*, R.S.C., 1985, (3rd Supp.), c. 18, Part I. The OSFI is a federal institution within the meaning of the OLA. One of its objects, set out in paragraph 4(2)(a), is to supervise financial institutions in order to determine whether they are in sound financial condition and are complying with their governing statute law and supervisory requirements under that law.

[31] The OSFI has approximately 700 employees spread across four offices, located in Ottawa, Toronto, Montréal and Vancouver. The Ottawa and Montréal offices are in regions designated as bilingual, whereas the Toronto and Vancouver offices are in unilingual English regions.

[32] The OSFI's activities fall under two general functions: supervision and regulation. At the time of the complaint, the OSFI was composed of four units: the Supervision Sector, the Regulation Sector, the Corporate Services Sector, and the Office of the Chief Actuary. The employees at the Montréal office were part of the Supervision Sector.

[TRANSLATION] The Supervision Sector includes the following divisions: the Deposit-taking Group, the Life Insurance

[28] On présume également que les régions bilingues et unilingues reflètent les compétences linguistiques des employés de ces régions, de sorte que le législateur souhaitait que les employés bilingues communiquent dans la langue des employés unilingues dans une région unilingue, sans laquelle aucune communication ne pourrait avoir lieu.

[29] En outre, comme le relève le demandeur dans son recours en faveur de la dotation bilingue des postes de collègues spécialistes, il s'agirait d'un exercice de dotation collatérale bilingue non autorisé, non fondé sur le mérite aux termes de l'article 91, qui s'applique à tous les postes dans les institutions fédérales.

### III. Les faits

#### A. *Les fonctions du demandeur au sein du BSIF*

[30] Le Bureau du surintendant des institutions financières du Canada (BSIF) a été créé en 1987 en application de la *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*, L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 18, partie I. Le BSIF est une institution fédérale au sens de la LLO. Elle a l'objectif, selon l'alinéa 4(2)a), de superviser les institutions financières pour s'assurer qu'elles sont en bonne santé financière et qu'elles se conforment aux lois qui les régissent et à ses exigences découlant de l'application de ces lois.

[31] Le BSIF compte environ 700 employés répartis dans quatre bureaux situés à Ottawa, Toronto, Montréal et Vancouver. Les bureaux d'Ottawa et de Montréal sont situés dans des régions désignées bilingues alors que ceux de Toronto et Vancouver sont situés dans des régions unilingues anglaises.

[32] Les activités du BSIF relèvent de deux fonctions générales, soit la surveillance et la réglementation. Au moment de la plainte, le BSIF était structuré en quatre unités, soit le Secteur de la surveillance, le Secteur de la réglementation, le Secteur des services intégrés et le Bureau de l'actuaire en chef. Les employés situés au bureau de Montréal faisaient partie du Secteur de la surveillance.

Le Secteur de la surveillance comprend les divisions suivantes : le Groupe des institutions de dépôts, le Groupe

Group, the Property and Casualty Insurance Group, the Supervision Support Group, and the Supervisory Practices Division.

While OSFI's Head Office is in Ottawa, most of the employees in the Supervision Sector, including all senior directors, are in OSFI's Toronto office. The senior supervisors at the Montréal regional office report to the managers and directors in the Deposit-taking Group, the Life Insurance Group, or the Property and Casualty Insurance Group. [Emphasis added.]

[33] The members of the Supervision Support Group in Toronto are specialists who analyze various types of risk, including credit or capital risk. They assist supervisory staff in the Deposit-taking Group, the Life Insurance Group, and the Property and Casualty Insurance Group in Montréal in assessing specific inherent risks, so that they can determine overall risk and make recommendations to financial institutions. These specialists are also part of other levels of employees and managers who may be called upon to participate in a file.

[34] Most of the staff at the Montréal office are Francophones, and all employees, except the director and her administrative assistant, are generalists supervising financial institutions. The vast majority of the specialists in Toronto who provide support to Montréal employees hold English essential positions or speak English only.

[35] Very often in the course of supervisory work, internal supervisory processes require generalists to leverage the expertise of specialists in various areas at the OSFI's Toronto office to determine the compliance of a situation in a regulated financial institution, because they do not have this specialized knowledge. Generalists should rely heavily on the support of specialists in the performance of their duties.

[36] The applicant indicated that specialists were used on a case-by-case basis. They could be used less frequently in some files, and more frequently in others. The applicant was once assigned a file that involved highly technical

de l'assurance-vie, le Groupe des assurances multirisques, le Groupe de soutien de la surveillance et la Division des pratiques de surveillance.

Bien que l'administration centrale du BSIF se trouve à Ottawa, la majeure partie des employés du Secteur de la surveillance, y compris tous les directeurs principaux, sont situés au bureau de Toronto du BSIF. Les surveillants principaux du bureau régional de Montréal relèvent des gestionnaires et des directeurs du Groupe des institutions de dépôts, du Groupe de l'assurance-vie ou du Groupe des assurances multirisques. [Non souligné dans l'original.]

[33] Les membres du Groupe de soutien de la surveillance à Toronto sont des spécialistes analysant divers types de risque, notamment les risques de crédit ou de capital. Ils aident le personnel de surveillance du Groupe des institutions de dépôts, du Groupe de l'assurance-vie et du Groupe des assurances multirisques de Montréal à évaluer des risques inhérents particuliers, afin que ceux-ci puissent déterminer les risques globaux et formuler des recommandations à l'intention des institutions financières. Ils sont également intégrés à d'autres échelons d'employés et de gestionnaires qui peuvent être appelés à participer à un dossier.

[34] La majeure partie du personnel du bureau de Montréal est francophone et tous les employés, sauf la directrice et son adjointe administrative, sont des généralistes surveillant la situation des institutions financières. La grande majorité des spécialistes de Toronto qui offrent un soutien aux employés de Montréal occupent des postes « anglais essentiel » ou bien sont unilingues anglophones.

[35] Très souvent dans l'exercice des travaux de surveillance, les processus de surveillance internes exigent que les généralistes aient recours à l'expertise des spécialistes en divers domaines du bureau de Toronto du BSIF pour déterminer la conformité d'une situation existant dans une institution financière réglementée, puisqu'ils ne possédaient pas ces connaissances spécialisées. Les généralistes devraient s'appuyer fortement sur l'apport de spécialistes dans l'accomplissement de leurs fonctions.

[36] Le demandeur indique que l'utilisation des spécialistes se fait en fonction des dossiers. Cela peut être moins fréquent qu'on utilise des spécialistes dans certains dossiers et davantage dans d'autres. Le demandeur avait un

issues that had been in play for five, six years. For that specific file, specialists could be relied upon on a daily basis or several times a week or month. This went on for five years. The applicant explained that the file [TRANSLATION] “was somewhat special”. He said that, sometimes, support from the specialists in Toronto was not required for a specific supervision.

[37] The applicant’s supplementary affidavit contains the following additional evidence regarding his ongoing work with specialists:

[TRANSLATION]

12. Under OSFI internal policies, specialists had to prepare their own reports on the issues within their expertise. These reports had to make observations as well as recommendations as to the course of action required of OSFI. As a manager of supervision, I was bound by specialists’ reports, which I actually had to incorporate into my final reports to the financial institutions.

13. Managers of supervision work closely with specialists as these people assess the file, to share the information required and thereby allow the specialists to properly understand the overall context of the company and the report being assessed. These communications are verbal or written.

14. In addition to having to incorporate specialists’ final reports and recommendations into my own final reports, I had to consider their various observations in making my own recommendations. Sometimes, specialists’ reports would influence or even dictate my assessment of the file aspects directly under my purview.

15. This means that while the final report issued to the financial institution bore my signature, a very large portion of its contents had been imposed on me by another employee, in accordance with internal supervisory processes.

...

28. Throughout my 22 years at OSFI, all of my communications with staff at the Toronto office were exclusively in English, including all the communications described above.

dossier, en particulier, qui lui était assigné dont il y avait des questions très techniques qui étaient en jeu depuis cinq, six ans. L’accès aux spécialistes, pour ce dossier-là, spécifiquement, pouvait se faire sur une base quotidienne, plusieurs fois par semaine et par mois. Cette situation a duré cinq ans. Le demandeur disait que le dossier « était un peu particulier ». Il témoignait qu’il pouvait arriver que l’apport des spécialistes de Toronto ne soit pas requis pour compléter une surveillance en particulier.

[37] La preuve supplémentaire du demandeur concernant son travail continu avec les spécialistes est telle que ci-dessous reproduite de son affidavit supplémentaire :

12. En vertu des politiques internes du BSIF, le spécialiste devait préparer son propre rapport sur les questions relevant de son expertise. Ce rapport devait poser des constats et formuler des recommandations quant au suivi qui s’imposait de la part du BSIF. En tant que gestionnaire de la surveillance, j’étais lié par le rapport du spécialiste, que je devais en fait intégrer à mon rapport final destiné à l’institution financière.

13. Les gestionnaires de la surveillance travaillent étroitement avec les spécialistes pendant que ces derniers effectuent l’évaluation du dossier et puissent partager les informations requises et ainsi permettre au spécialiste de bien comprendre le contexte global de l’entreprise et du rapport faisant l’objet de l’évaluation. Ces communications se font à l’oral et par écrit.

14. En plus de devoir intégrer le rapport final et les recommandations du spécialiste dans mon propre rapport final, je devais également tenir compte des divers constats posés par ce dernier en formulant mes propres recommandations. Il arrivait parfois que mon évaluation des aspects du dossier relevant directement de mes compétences soit influencée ou même dictée par le rapport du spécialiste.

15. Ainsi, bien que le rapport final émis à l’institution financière portait ma signature, une partie très importante de son contenu m’avait été imposée par un autre employé, conformément aux processus de surveillance internes.

[...]

28. Tout au long de mes 22 ans au BSIF, la totalité de mes communications avec le personnel du bureau de Toronto se sont déroulées exclusivement en anglais, y compris toutes les communications décrites ci-dessus.



29. Thus, every time supervisory activity required the participation of a specialist—which was most of the time—a large part of my work had to be done in English. Any communication with the specialist was in this language, including the specialist’s final report.

30. If the financial institution being supervised had asked to be served in French, which is the case for many of the clients served by the Montréal office, the specialist’s report had to be translated before it could be incorporated into my final report. Since I could not, because of deadline constraints, allow myself to wait for the translation, which could take several weeks, if not months, to complete, most of the time I had to work with the specialist’s English report in preparing the parts of the final inspection report that were under my purview. In addition to having to use this essential work tool in English, I had to act as a translator—a considerable additional task—before I could send my communication to the financial institution. Moreover, and as a result, there was a risk of rendering words inaccurately, as translation was not my profession. [Emphasis added.]

[38] The applicant testified that roughly half of his institutions had selected French as their language of correspondence (questions 24 and 25). His relevant evidence continues as follows:

[TRANSLATION] 32. As another example, the Securities Administration Unit manages the eligibility of the assets in trust that financial institutions have to deposit. Nobody in that unit speaks French, even though it often has to deal with Francophone supervisors. This unit must also serve the public, that is, our regulated institutions, which it is unable to do in French. I often had to act as an intermediary between this unit and Francophone institutions.

37. In 2006, OSFI senior management decided to hold a formal meeting in Montréal to have a serious discussion on language issues. The meeting was mandatory for all members of senior management and all senior directors in Toronto. The director of human resources gave a presentation, entirely in English, on the importance of respecting both official languages at OSFI, and shared copies of the presentation, written only in English, with all Montréal staff. [Emphasis added.]

29. Ainsi, à chaque fois qu’une activité de surveillance exigeait la participation d’un spécialiste, c’est-à-dire la très grande majorité des cas, une partie importante de mon travail devait se faire en anglais. Toute communication avec le spécialiste avait lieu dans cette langue, y compris son rapport final.

30. Si l’institution financière faisant l’objet de la surveillance avait demandé d’être servie en français, ce qui représente une grande partie des clients desservis par le bureau de Montréal, le rapport du spécialiste devait être traduit avant qu’il puisse être incorporé à mon rapport final. Puisque je ne pouvais pas, en raison des contraintes de l’échéancier, me permettre d’attendre la traduction, laquelle pouvait exiger plusieurs semaines, sinon des mois à compléter, la plupart du temps je devais travailler avec le rapport du spécialiste en anglais en préparant les parties du rapport final d’inspection relevant de ma compétence. En plus de devoir employer cet outil de travail essentiel en anglais, je me retrouvais par surcroît devant l’obligation de m’improviser traducteur, une tâche additionnelle considérable, avant de pouvoir émettre ma communication à l’institution financière. De plus, et de ce fait, il existait un risque d’inexactitude des propos traduits, la traduction n’étant pas mon métier. [Non souligné dans l’original.]

[38] Le demandeur a témoigné qu’environ la moitié de ses institutions ont choisi le français comme langue de correspondance (questions 24 et 25). Sa preuve pertinente continue comme suit :

32. Autre exemple, la « Securities Administration Unit » gère l’admissibilité des actifs en fiducie que doivent déposer les institutions financières. Personne ne parle français dans cette unité, bien qu’elle doive transiger souvent avec les surveillants francophones. De plus, cette unité doit desservir le public, c’est-à-dire nos institutions réglementées, ce qui lui est impossible à effectuer en français. J’ai souvent du faire l’intermédiaire entre cette unité et des institutions francophones.

37. En 2006, la haute direction du BSIF a décidé d’organiser une rencontre formelle à Montréal pour discuter sérieusement des problèmes de langue. La rencontre était obligatoire pour tous les membres de la haute direction ainsi que tous les directeurs principaux de Toronto. Le directeur des ressources humaines avait alors donné une présentation, entièrement en anglais, sur l’importance du respect des deux langues officielles au sein du BSIF, et avait distribué les acétates de sa présentation, rédigées uniquement en anglais, à l’ensemble du personnel de Montréal. [Non souligné dans l’original.]

[39] The respondent provided more detailed evidence that does not contradict but rather complements the applicant's evidence. The most comprehensive explanation of the way in which the specialists and generalists work together in a larger work environment, as indicated at paragraph 22 of Natalie Harrington's supplementary affidavit dated June 19, 2016, is as follows:

[TRANSLATION] 22. Thus, the generalists in charge of supervision are not required to become experts in all areas covered by the specialist groups. Rather, they are required to incorporate the specialist groups' risk assessments into their consolidated risk assessments after discussing with these specialists and within the Supervision team the risks they had identified and the best ways to respond to them. I am told that the generalists in charge of supervision are not bound by the specialists' reports. The specialists provide their opinions, and it is up to the generalists in charge of supervision to decide on the best way to incorporate them into the overall assessment of the institution's risks. This decision is made within the Supervision team after discussion. Following these discussions, the specialists' recommendations are incorporated as is, modified or even left out.

[40] Moreover, the applicant did not attempt to describe or specify why he considered that his communications with specialists fell within the nature of services, when he generally understood the meaning of the expression, as the term has a broad application and use. I concluded that Mr. Dionne was a fair and honest witness who did not evade in any way or fail to answer the questions asked. He never claimed in his initial complaint or in his affidavits that he received services in the course of his work with the specialists. It seems that it is not necessarily his opinion that the specialists provided him with services.

[41] The respondent's affiant testified that it was in fact the Commissioner who had interpreted professional development as including all meetings and discussions between employees (paragraph 51 of his affidavit), and rejected this conclusion at paragraphs 53 and 54:

[TRANSLATION]

51 More specifically, in this regard, OCOL concluded that when Montréal office employees consulted supervision

[39] Le défendeur a fourni une preuve plus détaillée qui ne contredit pas, mais complète celle du demandeur. L'explication la plus complète de la manière dont les spécialistes et les généralistes travaillant ensemble dans un environnement de travail plus vaste, comme indiqué au paragraphe 22 de l'affidavit supplémentaire de Natalie Harrington daté du 19 juin 2016, est la suivante :

22. Ainsi, les généralistes chargés de la surveillance ne sont pas appelés à devenir des experts dans toutes les sphères couvertes par les groupes de spécialistes. Ce qui leur est demandé est d'intégrer l'évaluation de risques effectuée par les groupes de spécialistes à leur évaluation de risque consolidée après avoir discuté avec ces spécialistes et au sein de l'équipe de la surveillance, des risques qu'ils ont identifiés et des meilleurs moyens d'intervenir à leur égard. On m'indique que les généralistes chargés de la surveillance ne sont pas liés par le rapport des spécialistes. Les spécialistes fournissent leurs vues et il appartient aux généralistes chargés de la surveillance de décider de la meilleure façon de les intégrer à l'évaluation globale des risques de l'institution. Cette décision se prend au sein de l'équipe de la surveillance après discussion. Suite à ces discussions, les recommandations des spécialistes sont intégrées telles quelles modifiées ou même abandonnées.

[40] De plus, le demandeur n'a pas tenté de décrire ni de préciser pourquoi il considérait que ses communications avec les spécialistes relevaient de la nature des services, alors qu'il comprenait généralement le sens de l'expression, ce terme ayant une large application et utilisation. J'ai conclu que M. Dionne était un témoin juste et honnête, qui n'était nullement évasif ou qui ne répondait pas aux questions posées. Dans sa plainte initiale, il n'a jamais prétendu qu'il recevait des services dans le cadre de son travail avec les spécialistes ou dans ses déclarations sous serment. Il semble que ce ne soit pas nécessairement son opinion que les spécialistes lui fournissaient des services.

[41] L'affiant du défendeur a témoigné que c'est en fait le commissaire qui a interprété que le perfectionnement professionnel comprend toutes les réunions et discussions entre employés (paragraphe 51 de son affidavit), et a rejeté cette conclusion aux paragraphes 53 et 54 :

51 Plus précisément, à cet égard, le CLO concluait que lorsque les employés du bureau de Montréal consultent

specialists at the Toronto office for advice or input, or when Montréal employees met with Toronto employees, this was professional development that had to be offered in the preferred official language of the employee receiving the professional development.

53 Contrary to OCOL's conclusion, OSFI is of the view that when generalists at the Montréal office consult specialists in the Supervision Support Group at the Toronto office, they are not receiving professional development. Rather, they are getting the specialists' views on certain topics of expertise to incorporate them into their overall risk assessments ....

54 ... In responding to generalists, supervision specialists are not providing job training. They are simply performing a task that is included in their regular workload. In short, the interactions between generalists and specialists are part of the regular work of each group.

When describing the degree of knowledge required of the Applicant to work with specialists, the affiant writes that "[h]e has to understand the specialists' advice and the work that they do".

#### B. *Findings of fact*

[42] Overall, I conclude that the generalists and specialists work as interdependent members of a team that can sometimes involve more experienced staff in the hierarchy. While the specialists have superior knowledge of the factors relating to specific areas of risk, they also rely on the generalists to obtain relevant information and to update this information.

[43] When involved, the specialists provide a general, but not final, direction for the reporting and communications provided by the customer institutions. The generalists exercise their decision-making authority independently, and the two parties agree that there may be situations of disagreement by the generalist who has to sign the report, which seems to be an assignment of certain delegated responsibilities. This will involve the participation of senior managers to finalize the report or the issue.

des spécialistes en surveillance situés au bureau de Toronto pour obtenir leurs conseils ou avis ou que les employés du bureau de Montréal rencontrent ceux de Toronto, il s'agit de perfectionnement professionnel devant être offert dans la langue officielle du choix de l'employé qui reçoit le perfectionnement professionnel.

53 Contrairement à ce que conclut le CLO, le BSIF est d'avis que lorsque les généralistes du bureau de Montréal consultent les spécialistes du Groupe de soutien de la surveillance du bureau de Toronto, ils ne reçoivent pas du perfectionnement professionnel. Ils recueillent plutôt l'opinion de ces derniers quant à certains sujets d'expertise pour l'intégrer à leur évaluation de risques globale....

54 ... Lorsqu'ils répondent aux généralistes, les spécialistes de la surveillance ne donnent pas de la formation professionnelle. Ils effectuent simplement une tâche qui est incluse dans leur charge de travail régulière. En somme, les échanges entre généralistes et spécialistes se font dans le cadre de la prestation de travail régulière de chaque groupe.

En décrivant le degré de connaissance requis de la part du demandeur pour travailler avec les spécialistes, le déposant a indiqué qu'« [i]l faut qu'il comprenne les conseils et le travail qui est fait par le spécialiste. »

#### B. *Conclusions de fait*

[42] Dans l'ensemble, je conclus que les généralistes et les spécialistes travaillent en tant que membres interdépendants d'une équipe pouvant parfois impliquer un personnel plus expérimenté dans la hiérarchie. Bien que le spécialiste possède une connaissance supérieure des facteurs impliquant des domaines de risque particuliers, ils dépendent également des généralistes pour obtenir des informations pertinentes et les mettre à jour.

[43] Les spécialistes, lorsqu'ils sont impliqués, fournissent une direction générale, mais pas finale, à l'établissement des rapports et des communications fournies par les institutions clientes. De leur part, les généralistes exercent leur pouvoir décisionnel indépendamment et les deux parties conviennent qu'il peut exister des situations de désaccord de la part du généraliste qui doit signer le rapport, ce qui semble être une attribution de certaines responsabilités déléguées. Cela impliquera la participation de gestionnaires de haut rang afin de finaliser le rapport ou la question litigieuse.

[44] Generalists need sufficient knowledge of the issues that specialists deal with, to understand what they are recommending and why. But I conclude that this would not extend to knowledge of the level of complexity of specialists. It would seem that they work at another level of analysis.

[45] There is no doubt that specialists share some knowledge with generalists in their reports and recommendations so that the generalists who have to work with customer institutions can explain the reports and other communications if necessary. However, the applicant clearly lacks evidence describing exactly what this knowledge transfer consists of. The Court was not provided with any examples or analogies to better understand the alleged job training or development of the applicant resulting from these exchanges, if applicable. To some extent, this undermines the case that the applicant must make.

[46] However, given the very broad meaning that OCOL ascribes in its initial memorandum to the definition of service, it does not seem that a service requires a [TRANSLATION] “professional development” aspect as presented in the Final Investigation Report. Instead, a service is simply defined as one [TRANSLATION] “that makes it possible to support or assist employees and that is therefore useful in the performance of their duties”. Thus, if a group of employees’ work is useful on a regular basis, but not essential, in carrying out another employee’s work, it is a “*service auxiliaire*” within the meaning of section 36(1)(a)(i). It should be noted at this point that the requirement not to render the service essential is an additional change in the Commissioner’s position compared to the one stated in her Final Investigation Report.

[47] Two other factors seem to play into the applicant’s complaint. First, the bilingual generalists have more tasks than the specialists and the generalists who speak English only. They are forced to work in both languages regularly to accommodate their unilingual co-workers, which include the onerous tasks of translating documents and interpreting conversations to make the organization’s client-institution communication system work.

[44] Les généralistes doivent avoir une connaissance suffisante du sujet traité par les spécialistes pour comprendre ce qu’ils recommandent et pourquoi. Mais j’en conclus que cela ne s’étendrait pas à la connaissance du degré de complexité des spécialistes. Il semblerait qu’ils travailleraient à un autre niveau d’analyse.

[45] Il n’y a aucun doute que le spécialiste transmet un certain niveau de connaissances aux généralistes lors de la formulation de leurs rapports et de recommandations, afin que les généralistes qui doivent collaborer avec les institutions clientes et expliquer les rapports et autres communications si appelé à le faire. Cependant, le demandeur manque manifestement d’éléments de preuve décrivant exactement en quoi consiste ce transfert de connaissances. La Cour n’a pas été informée d’exemples ou d’analogies lui permettant de mieux comprendre la prétendue formation professionnelle ou le perfectionnement du requérant résultant de ces échanges, le cas échéant. Dans une certaine mesure, cela mine l’affaire du demandeur, qui lui incombe.

[46] Cependant, étant donné le sens très large que le CLO attribue à la définition de service dans son mémoire initial, il ne semble pas qu’un service exige un aspect « de perfectionnement professionnel » tel que présenté dans le rapport d’enquête final. Au lieu de cela, la définition d’un service est simplement « qui permet d’appuyer ou d’assister les employés, et qui est donc utile dans l’exercice de leurs fonctions ». Ainsi, si le travail d’un groupe d’employés est utile sur une base régulière, mais pas indispensable pour effectuer le travail d’un autre employé, il s’agit d’un « auxiliaire de service » au sens de l’article 36(1)a(i). Soulignez à ce stade que l’obligation de ne pas rendre le service essentiel constitue un changement supplémentaire dans la position du commissaire par rapport à celle énoncée dans son Rapport d’enquête final.

[47] Deux autres facteurs semblent jouer dans la plainte du demandeur. Premièrement, le généraliste bilingue possède des tâches supplémentaires par rapport aux spécialistes et aux autres généralistes unilingues anglophones. Il est obligé de travailler régulièrement dans les deux langues pour accommoder ses collègues unilingues, ce qui inclut les lourdes tâches de traduction de documents et d’interprétation de conversations afin de faire fonctionner le système de communication client-institution de l’organisation.

[48] Second, it would seem that certain relevant service issues could justify the need for bilingual specialists. Of course, services to the public have priority, under Part IV of the OLA, over employees' right to work in the language of their choice under Part V of the Act. If a Francophone institution in Montréal needs to get to the heart of a problem or an issue with a report or risk assessment, it is very possible that these discussions will require the involvement of specialists, given their in-depth knowledge of the analysis of the underlying assessments. Staffing positions according to services is merit-based and inherent in the requirement that the public receive services in the language of their choice.

### *C. History of the complaint*

#### (1) Chronology

[49] In a complaint filed with the OCOL in November 2010, the applicant alleged that his right to work in French had been violated constantly throughout his 22 years of employment with the OSFI, but more flagrantly in the latter years. In support of his complaint, he had included six documents.

[50] In June 2013, the OCOL issued a preliminary investigation report (Preliminary Report). Then, on July 23, 2013, the OSFI forwarded to the OCOL its comments regarding the Preliminary Report.

[51] On January 7, 2014, the OCOL published its Final Investigation Report. At the end of the Report, the OCOL concluded that the complaint was justified, and made seven recommendations to the OSFI. The Final Report indicated that the OCOL would follow up on the recommendations in April 2014.

[52] On March 3, 2014, the OCOL sent the OSFI a letter, indicating that it would soon follow up on the recommendations in the Final Report.

[53] On March 11, 2015, after various exchanges between the OCOL and the OSFI, the OCOL published its

[48] Deuxièmement, il semblerait que certains problèmes de service pertinents pourraient justifier la nécessité de disposer de spécialistes bilingues. Bien entendu, les services au public ont priorité en application de la partie IV de la Loi, sur le droit des employés de travailler dans la langue de leur choix en application de la partie V de la LLO. Si un établissement francophone de Montréal devait aller au cœur d'un problème ou d'un problème avec l'un des rapports ou l'évaluation des risques, il est fort possible que ces discussions nécessitent l'implication du spécialiste, compte tenu de sa connaissance approfondie de l'analyse des évaluations sous-jacentes. La dotation des postes en fonction des services est basée sur le mérite, tout en étant catégorique dans la nature de l'obligation qui incombe au public de recevoir des services dans la langue de son choix.

### *C. Historique de la plainte*

#### 1) Chronologie

[49] Dans une plainte déposée auprès du CLO en novembre 2010, le demandeur alléguait que son droit de travailler en français avait constamment été brimé durant ses 22 ans d'emploi au BSIF, mais de façon plus flagrante dans les dernières années. Au soutien de sa plainte, il avait joint six documents.

[50] En juin 2013, le CLO a émis un rapport préliminaire d'enquête (Rapport préliminaire). Par la suite, le 23 juillet 2013, le BSIF a acheminé ses commentaires au CLO concernant le Rapport préliminaire.

[51] Le 7 janvier 2014, le CLO a publié son Rapport d'enquête final. Au terme de ce rapport, le CLO a conclu que la plainte était fondée et a formulé sept recommandations au BSIF. Le Rapport final indiquait que le CLO ferait le suivi de ces recommandations en avril 2014.

[52] Le 3 mars 2014, le CLO a fait parvenir au BSIF une lettre l'informant qu'il ferait bientôt le suivi des recommandations contenues dans le Rapport final.

[53] Après divers échanges entre le CLO et le BSIF, le CLO a publié son Rapport de suivi le 11 mars 2015,

Follow-up Report, in which it concluded that the OSFI had satisfactorily implemented the recommendations in its Final Report.

D. *Final Investigation Report*

(1) Training and professional development services

[54] The purpose of the OCOL's investigation was to [TRANSLATION] "determine to what extent OSFI has met its obligations". It touched on, among other things, training, professional development, work tools and computer systems, with the first two topics being the most relevant.

[55] During the hearing, the OCOL and the parties indicated that the Court should not rely upon or consider the definitions and distinctions made in the Final Investigation Report concerning the terms "*formation*" ("training") and "*perfectionnement professionnel*" ("professional development"). Similarly, it was suggested that the Court disregard the categorization of these services under the two service categories described in the report as "*les services personnels et centraux*" [TRANSLATION] "personal and central services". I agree that the definitions of these terms and how the Commissioner would apply them to the two categories of the services under section 36(1)(a)(i) is not correct in many respects in the Final Investigation Report.

[56] The alleged services provided by the specialist to the generalists was said to fall under the category of professional development. It should have been described as a training service. The distinction between the two types of learning services is basically that professional development services are intended to assist employees further their careers, whereas training is for the successful performance in a job. I believe that the Commissioner may have been misled in part by the use of the term "personal services" used in the TBS policies.

[57] Regardless of this distinction, the pertinent passage from the Final investigation Report found at paragraph 4.3 of the report that describes the nature of the generalists' work relationship and dependency on the specialists is as follows, with the Court's emphasis:

dans lequel il concluait que le BSIF avait mis en œuvre les recommandations contenues dans son Rapport final de manière satisfaisante.

D. *Rapport d'enquête final*

1) Les services de la formation et le perfectionnement professionnel

[54] L'enquête du CLO visait à « déterminer dans quelle mesure le BSIF a respecté ses obligations ». Les sujets traités incluaient la formation, le perfectionnement professionnel, les outils de travail et les systèmes informatiques, dont les premiers deux sujets sont les plus pertinents.

[55] Au cours de l'audience, le CLO et les parties ont indiqué que la Cour ne devrait pas s'appuyer sur les définitions et distinctions figurant dans le Rapport d'enquête final concernant les termes « formation » (« *training* ») et « perfectionnement professionnel » (« *professional development* »). De même, il a été suggéré que la Cour ne tienne pas compte de la catégorisation de ces services dans les deux catégories de services décrites dans le rapport comme étant « les services personnels et centraux ». Je conviens que les définitions de ces termes et la manière dont le commissaire les appliquerait aux deux catégories de services aux termes de l'article 36(1)a ne sont pas correctes à maints égards dans le Rapport d'enquête final.

[56] Les prétendus services fournis par le spécialiste aux généralistes appartiendraient à la catégorie du perfectionnement professionnel. Ils auraient dû être décrits comme des services de formation. La distinction entre les deux types de services d'apprentissage repose essentiellement sur le fait que les services de perfectionnement professionnel sont conçus pour aider les employés à faire progresser leur carrière, alors que la formation vise l'exécution avec succès des tâches du poste. Je crois que le commissaire a peut-être été induit en erreur par l'utilisation de l'expression « services personnels » dans les politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor.

[57] Indépendamment de cette distinction, le passage pertinent du Rapport d'enquête final qui figure au paragraphe 4.3 du rapport décrit la nature de la relation de travail du généraliste et de sa dépendance à l'égard des spécialistes comme suit (non souligné dans l'original) :

[TRANSLATION] Employees who work in regions designated as bilingual for language-of-work purposes, for example Francophone employees at the Montréal regional office, are entitled to receive professional development in the official language of their choice. ... To perform their tasks, they depend on their co-workers in the Supervisory Practices Division and the Supervision Support Group in Toronto.

... As part of their supervisory duties, Montréal employees consult specialists in Toronto for advice on their analysis and supervision of financial institutions. Specialists in the Supervisory Practices Division in Toronto develop frameworks and models, draft guides and guidelines, and train and advise the senior supervisors who work in Montréal. The members of the Supervision Support Group in Toronto are specialists who analyze various types of risk, including credit or capital risk. They assist supervisory staff in the Deposit-taking Group, the Life Insurance Group, and the Property and Casualty Insurance Group in Montréal in assessing specific inherent risks, so that they can determine overall risk and make recommendations to financial institutions. The specialists who design products, draft material and analyze risk train their co-workers [the generalists] who supervise financial institutions. These same people assist and support them in their work once they have been trained.

[58] As a result of these factual determinations, the Commissioner indicated that the OSFI would have to change its linguistic environment for the employees in Montréal to encourage them to use their first language, which, although not transparently stated, is a facet of all of the submissions and decisions in regard to this matter and would require the bilingual re-designation of specialist positions and their bilingual staffing in Toronto, by indicating as follows:

[TRANSLATION] In light of the foregoing, OSFI must see that the work environment encourages Montréal employees to use the official language of their choice. To that end, the language requirements of positions where the incumbent is responsible for providing professional development, training or other personal and central services must be determined in a way that truly reflects the tasks to be performed. OSFI must take corrective action in this regard. [Emphasis added.]

Les employés qui travaillent dans les régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail, par exemple les employés francophones du bureau régional de Montréal, ont le droit de recevoir le perfectionnement professionnel dans la langue officielle de leur choix [...] Pour exécuter leurs tâches, ils dépendent de leurs collègues de la Division des pratiques de surveillance et du Groupe de soutien de la surveillance de Toronto.

[...] Dans le cadre de leurs fonctions de supervision, les employés de Montréal consultent des spécialistes de Toronto pour des conseils sur leur analyse et supervision des institutions financières. Des spécialistes de la Division des pratiques de surveillance à Toronto élaborent des cadres et des modèles, ils rédigent des guides et des lignes directrices, et ils forment et conseillent les surveillants principaux qui travaillent à Montréal. Les membres du Groupe de soutien de la surveillance à Toronto sont des spécialistes qui analysent divers types de risque, notamment les risques de crédit ou de capital. Ils aident le personnel de surveillance du Groupe des institutions de dépôts, du Groupe de l'assurance-vie et du Groupe des assurances multirisques de Montréal à évaluer des risques inhérents particuliers, afin que ceux-ci puissent déterminer les risques globaux et formuler des recommandations à l'intention des institutions financières. Les spécialistes qui conçoivent des produits, écrivent du matériel et analysent les risques forment leurs collègues [les généralistes] qui supervisent des institutions financières. Ces mêmes les assistent et les supportent dans leur travail une fois qu'ils ont été formés.

[58] À la suite de ces déterminations factuelles, le commissaire a indiqué que le BSIF devrait modifier son environnement linguistique pour les employés de Montréal afin de les encourager à utiliser leur langue maternelle, ce qui, bien que non exprimé de manière transparente, est un aspect de toutes les observations et des décisions à prendre à ce sujet et nécessiterait la nouvelle désignation bilingue des postes de spécialistes et leur dotation en personnel bilingue à Toronto, en indiquant ce qui suit :

À la lumière de ce qui précède, le BSIF doit faire en sorte que l'environnement de travail encourage les employés de Montréal à utiliser la langue officielle de leur choix. Pour ce faire, les exigences linguistiques des postes dont le titulaire a pour tâche d'offrir un perfectionnement professionnel, de la formation ou d'autres services personnels et centraux doivent être établies de façon à refléter véritablement les tâches à exécuter. Le BSIF doit prendre des mesures correctives à cet égard. [Non souligné dans l'original.]

[59] The Commissioner made a number of recommendations based on the OSFI undertaking the bilingual re-designation and staffing of specialist positions in Toronto so as to enable them to provide bilingual learning services to the generalists, the most relevant being the first of two recommendations, which are as follows:

[TRANSLATION]

1. Take steps to make, by March 31, 2014, an objective determination of the language requirements for all positions where the incumbent provides Montréal office employees with training and professional development, so that these services are provided in the preferred official language of the employees in that office;
2. Put on hold all staffing actions for all positions where the incumbent provides Montréal office employees with training and professional development, until recommendation 1 has been fully implemented;

[60] The OSFI disagreed with the Commissioner that the specialists were providing services to the generalists. The OSFI claims that the Commissioner agreed with the OSFI, which statement was not contradicted by the Commissioner. The OSFI nevertheless re-designated 11 bilingual specialist positions. In its March 2015 Follow-up Report, the OCOL concluded that recommendations 1 and 2 and related recommendations had been implemented.

## (2) Work tools and computer systems

[61] The OCOL described the regularly and widely used work tools for employees as including, but not being limited to, the instruction manuals, procedures and directives, policy documents, terminology and specialized documents that employees need to perform their tasks. The OCOL indicated that specialists produced and shared with Montréal staff internal documents that were available only in English, including section notes, supervisory review notes and quarterly supervisory reports, and that Montréal staff needed and used regularly to carry out their tasks.

[59] Le commissaire a formulé un certain nombre de recommandations, invitant le BSIF à procéder à une nouvelle désignation bilingue et à doter des postes de spécialistes à Toronto afin de leur permettre de fournir des services d'apprentissage bilingues aux généralistes, les plus pertinentes étant les deux premières recommandations qui sont rédigées comme suit :

1. Entreprendre des démarches pour compléter une détermination objective, d'ici le 31 mars 2014, des exigences linguistiques de tous les postes dont le titulaire offre une formation et un perfectionnement professionnel aux employés du bureau de Montréal, afin que ces services soient offerts dans la langue officielle de préférence des employés de ce bureau;
2. Suspendre toutes les mesures de dotation pour tous les postes dont le titulaire offre une formation et un perfectionnement professionnel aux employés du bureau de Montréal, jusqu'à ce que la recommandation 1 ait été entièrement mise en œuvre.

[60] Le BSIF n'était pas d'accord avec le commissaire pour dire que les spécialistes fournissaient des services aux généralistes. Le BSIF affirme que le commissaire était d'accord avec le BSIF, affirmation qui n'a pas été contredite par le commissaire. Le BSIF a néanmoins procédé à une nouvelle désignation de 11 postes de spécialistes bilingues. Dans son Rapport de suivi de mars 2015, le CLO a conclu que les recommandations 1, 2 et recommandations associées ont été mises en œuvre.

## 2) Outils de travail et systèmes informatiques

[61] Le CLO a qualifié les outils de travail destinés aux employés pour un usage courant et généralisé comme incluant, mais n'étant pas limités aux manuels d'instruction, aux procédures et directives, aux documents de politiques, à la terminologie et aux documents spécialisés nécessaires aux employés pour effectuer leurs tâches. Le CLO a indiqué que les spécialistes produisaient et échangeaient avec le personnel de Montréal des documents internes disponibles seulement en anglais, notamment des notes de section, des notes d'examen de supervision et des rapports trimestriels de surveillance, dont le personnel de Montréal avait besoin et utilisait régulièrement pour accomplir leurs tâches.



[62] The Commissioner made the following recommendations with respect to the subjects:

[TRANSLATION]

See that all computer systems used regularly by employees in bilingual regions are available in both official languages;

See that all work tools used regularly by employees in bilingual regions are available in both official languages.

[63] In its initial response, the OSFI indicated that all programs, for instance those of the Microsoft Office suite and the intranet platform, were available in both official languages. However, OSFI acknowledged that some professional in-house applications were available in English only, including BI Tool, which Montréal supervisory staff use for financial analyses.

[64] In December 2010, the OSFI informed the OCOL that the Information Technology (IT) Sector was planning to remedy the situation, but that the project in question had been delayed. The OSFI added that the application would soon be replaced and that the new application would be available in both official languages.

[65] Finally, OCOL's conclusion was as follows:

[TRANSLATION] Despite the outstanding issue of the computer systems and the impending end of the working group's mandate, we can say that, overall, OSFI satisfactorily implemented the recommended measures, in accordance with its official languages obligations. We will close this file.

#### IV. Legal framework

[66] The relevant provisions are reproduced in Annex A.

#### V. Issues

[67] The issues are as follows:

1. What is the Court's jurisdiction to hear this application?

[62] Le commissaire a formulé les recommandations suivantes à l'égard de ces sujets :

Veiller à ce que tous les systèmes informatiques utilisés régulièrement par les employés des régions bilingues soient offerts dans les deux langues officielles;

S'assurer que tous les outils de travail utilisés régulièrement par les employés dans les régions bilingues soient offerts dans les deux langues officielles.

[63] Le BSIF a indiqué dans sa réponse initiale que tous les logiciels, par exemple les logiciels de la suite Microsoft Office et la plateforme Intranet, étaient offerts dans les deux langues officielles. Toutefois, le BSIF a reconnu que certaines applications internes professionnelles n'étaient offertes qu'en anglais, notamment l'application BI Tool dont le personnel de surveillance de Montréal se sert pour les analyses financières.

[64] En décembre 2010, le BSIF a informé le CLO que le Secteur de la technologie de l'informatique (TI) prévoyait remédier à la situation, mais que le projet en question avait été retardé. Le BSIF a précisé que cette application allait être remplacée sous peu et que la nouvelle application serait offerte dans les deux langues officielles.

[65] Finalement, la conclusion du CLO était la suivante :

Malgré la question des systèmes informatiques qui demeure en suspens et la fin imminente du mandat du groupe de travail, on peut dire que, dans l'ensemble, le BSIF a appliqué les mesures recommandées de façon satisfaisante, conformément à ses obligations en matière de langues officielles. Nous procéderons à la fermeture de ce dossier.

#### IV. Cadre législatif

[66] Les dispositions pertinentes sont reproduites dans l'annexe A.

#### V. Questions en litige

[67] Les questions suivantes se posent dans cette affaire :

1. Quelle est la juridiction de la Cour d'entendre cette requête?

- |  |  |
|--|--|
| 2. What are the principles for interpreting the provisions of Part V of the OLA?   | 2. Quels sont les principes de l'interprétation des dispositions de la partie V de la LLO?   |
| 3. What are the nature and scope of federal institutions' duties under section 36(1)(a) of the OLA?                                      | 3. Quelle est la nature et l'étendue des obligations des institutions fédérales conformément à l'article 36(1)a) de la LLO?  |
| 4. What are the nature and scope of federal institutions' duties under sections 35(1) and 36(2) of the OLA?                              | 4. Quelle est la nature et l'étendue des obligations des institutions fédérales conformément aux articles 35(1) et 36(2) de la LLO?                                  |
| 5. What are the nature and scope of federal institutions' duties under sections 36(1)(a) and 36(2) of the OLA in non-prescribed regions? | 5. Quelle est la nature et l'étendue des obligations des institutions fédérales conformément aux articles 36(1)a) et 36(2) de la LLO dans les régions non désignées? |
| 6. What are the nature and scope of federal institutions' duties under section 35(1)(b)?   | 6. Quelle est la nature et l'étendue des obligations des institutions fédérales conformément à l'article 35(1)b)?  |
| 7. What are the interpretation and scope of the remedy under Part X [sections 75–81] of the OLA?   | 7. Quelle est l'interprétation et la portée du droit de recours prévu à la partie X [articles 75–81] de la LLO?  |
| 8. Is the remedy sought appropriate and fair?  | 8. La réparation demandée est-elle de nature convenable et juste?  |
| VI. <u>The Court has jurisdiction to consider whether the OSFI has complied with sections 36(1)(c) and 36(2)</u>                         | VI. <u>La Cour a compétence pour examiner si le BSIF s'est conformé aux articles 36(1)c) et 36(2)</u>  |

[68] The respondent contends that the applicant never raised a specific complaint regarding either section 36(1)(a) requiring the provision of services by the specialists in the first language of the generalists, or section 36(2) regarding the right of the generalists to communicate in their first language with the specialists.

[69] Its submissions at paragraph 32 of its initial memorandum apply to both circumstances, as follows:

[TRANSLATION] 32. Since the role of the Court is limited to verifying the merits of the complaint filed with OCOL and since OCOL did not raise this specific issue, the Court should not consider those interactions between generalists and specialists that would be contrary to the OLA.

[68] Le défendeur soutient que le demandeur n'a jamais formulé de plainte spécifique concernant soit l'article 36(1)a) exigeant la fourniture de services par des spécialistes dans la langue maternelle des généralistes, soit l'article 36(2) concernant le droit des généralistes de communiquer dans leur langue maternelle avec les spécialistes.

[69] Ses observations au paragraphe 32 dans son mémoire initial s'appliquent aux deux circonstances, comme suit :

32. Puisque le rôle de la Cour est limité à vérifier le bien-fondé de la plainte au CLO et que cette dernière ne soulevait pas cette question précise, cette Cour ne devrait pas se pencher sur les interactions entre généralistes et spécialistes de manquement à la LLO.

[70] Accordingly, it is argued that the Court does not have jurisdiction to entertain either of these issues, as neither is a violation of a right or a duty mentioned in the complaint for which a remedy could be sought pursuant to subsection 77(1) of the Act.

[71] This submission raises two questions for consideration. First, what is the content of the applicant's complaints? Second, to what extent can the Commissioner elaborate on the complaints, specifically?

[72] There may have been a third issue as to whether the applicant may raise a further ground in the court case that arises from the facts of the complaint, but not considered by the Commissioner, i.e. the OSFI's noncompliance with section 36(2), but it has not been raised, nor have submissions been provided to the Court and I will therefore not pursue it.

[73] I think the first two questions may be answered by drawing an analogy of sorts with the pleading rules in a court action. First, in terms of the requirements of a statement of claim, the underlying rule is that the plaintiff need only plead the facts that he or she relies upon. There is no need to plead the law which would give rise to the remedy. See for example, the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106 with my emphasis at rules 174: "Every pleading shall contain a concise statement of the material facts on which the party relies" and 175: "A party may raise any point of law in a pleading".

[74] Given that it is common ground that the provisions of the OLA must be interpreted liberally and generously for the purpose of fulfilling Parliament's intention of providing a broad inclusive remedy to repair situations of noncompliance of the Act, the interpretation of the facts to some extent may be interpreted in the same fashion: *Thibodeau v. Air Canada*, 2014 SCC 67, [2014] 3 S.C.R. 340, at paragraph 112 and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44] (Charte).

[70] En conséquence, il fait valoir que la Cour n'a pas compétence pour examiner l'une ou l'autre de ces questions, puisqu'aucune d'elles ne constitue une violation d'un droit ou d'une obligation mentionnés dans la plainte pour lesquels un recours pourrait être exercé en application du paragraphe 77(1) de la Loi.

[71] Cette observation soulève deux questions à examiner. Premièrement, quel est le contenu des plaintes du demandeur? Deuxièmement, dans quelle mesure le commissaire peut-il s'appesantir sur les plaintes, en particulier?

[72] Une troisième question aurait pu être soulevée qui est celle de savoir si le demandeur pourrait invoquer un motif supplémentaire dans l'affaire judiciaire qui découle des faits de la plainte, mais que le commissaire n'a pas examiné, c.-à-d. que le non-respect de l'article 36(2) par le BSIF n'a pas été soulevé, et aucun mémoire n'a été présenté à la Cour; je n'en discuterai donc pas.

[73] Je pense que l'on peut répondre aux deux premières questions en faisant une analogie avec les règles de plaidoirie dans une action en justice. Premièrement, en ce qui concerne les exigences d'une déclaration, la règle sous-jacente est que le demandeur n'a qu'à plaider les faits sur lesquels il s'appuie. Il n'est pas nécessaire de plaider la loi qui donnerait lieu au recours. Voir par exemple, les *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 aux règles 174 : « Tout acte de procédure contient un exposé concis des faits substantiels sur lesquels la partie se fonde » et 175 : « Une partie peut, dans un acte de procédure, soulever des points de droit ».

[74] Comme il est communément admis que les dispositions de la LLO doivent être interprétées de manière large et généreuse afin de donner suite à l'intention du législateur de prévoir un recours large et complet pour remédier aux situations de non-respect de la Loi, l'interprétation des faits peut être faite dans une certaine mesure de la même manière : *Thibodeau c. Air Canada*, 2014 CSC 67, [2014] 3 R.C.S. 340, au paragraphe 112 et la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] (Charte).

[75] Secondly, in court pleadings there is a distinction made between providing particulars of a claim for clarification purposes, as opposed to amending the claim by adding a new one based on different facts. That rule would similarly apply to the limits of the Commission's ability to interpret the complaint in terms of the scope of its investigation and findings of fact related to the complaint and the application of suitable remedies.

[76] Using this analogy somewhat, the Commissioner may particularize the complaint by seeking additional related facts of the complaint in an investigation that could provide relevant details about the nature of the complaint. This obviously extends to thereafter determining whether and to what extent the institution has failed to comply with the OLA and seeking the appropriate remedy to repair the situation. Accordingly, the only real issue is whether the facts stated in the complaint are sufficient to permit an investigation that particularizes those facts and applies appropriate remedies as a result.

[77] Given that the respondent's submission is that the applicant [TRANSLATION] "did not raise this specific issue", it would be my view that this would not prevent the court having jurisdiction so long as the facts described in the complaint, liberally and generously interpreted, while being subject to further particularization by an investigation into those facts, bear no relation to the violations of the OLA claimed by the applicant.

[78] The Court agrees with the respondent that the complaint makes no specific reference to relations between the specialists and generalists in terms of the services they provide, or for that matter, in any regard, including any reference even to the specialists being the unilingual co-workers situated in the non-designated region of Toronto. The Court nevertheless concludes that there is sufficient factual information in the applicant's complaint to support the Commissioner framing the issue raised as one pertaining to training "services", as well as the applicant's additional submission alleging a violation of section 36(2) of the Act.

[75] Deuxièmement, dans les actes de procédure, il existe une distinction entre fournir des précisions sur une demande à des fins de clarification, par opposition à la modification de la demande en ajoutant une nouvelle revendication basée sur des faits différents. Cette règle s'appliquerait de la même manière aux limites à la capacité de la Commission à interpréter la plainte en ce qui a trait à la portée de son enquête et aux conclusions de fait relatives à la plainte et à l'application de mesures correctives appropriées.

[76] À l'aide de cette analogie, le commissaire peut adapter à ses besoins particuliers la plainte en recherchant d'autres faits connexes dans le cadre d'une enquête pouvant fournir des détails pertinents sur la nature de la plainte. Cela va évidemment entrer en jeu pour déterminer par la suite si et dans quelle mesure l'institution n'a pas respecté la LLO et pour rechercher le recours approprié pour remédier à la situation. Par conséquent, la seule véritable question est celle de savoir si les faits énoncés dans la plainte sont suffisants pour permettre une enquête qui les rend particuliers et applique les mesures correctives appropriées.

[77] Étant donné que le défendeur soutient que le demandeur « ne soulevait pas cette question précise », j'estime que cela n'empêcherait pas le tribunal d'avoir compétence tant que les faits décrits dans la plainte, interprétés de manière libérale et généreuse, tout en étant sujets à d'autres précisions au moyen d'une enquête sur ces faits, n'ont aucun rapport avec les violations de la LLO alléguées par le demandeur.

[78] La Cour convient avec le défendeur que la plainte ne contient pas de référence spécifique aux relations entre spécialistes et généralistes en ce qui a trait aux services qu'ils fournissent, ou à ce sujet, à quelque titre que ce soit, y compris toute référence même aux spécialistes étant des collègues unilingues situés dans la région non désignée de Toronto. La Cour conclut néanmoins que la plainte du demandeur contient suffisamment de renseignements factuels pour soutenir la qualification par le commissaire de la question soulevée comme étant une question relative aux « services » de formation, ainsi que les observations supplémentaires du demandeur alléguant une violation de l'article 36(2) de la Loi.

[79] It is recalled that the applicant's formal complaint is set out in two letters dated November 19 and 24, 2010. The letter of November 19, 2010, described the complaint in general terms, specifically the claim that [TRANSLATION] "disregard for French is firmly entrenched in the organization's culture" and further that "my right to work in French was violated constantly throughout my entire career with this federal employer, but more flagrantly in the latter years".

[80] The second letter provided particulars of the complaint in six accompanying handwritten documents, some with attachments. Most relevant to this issue are documents No. 1 and No. 2 that referred to "*un exercice trimestriel appelé 'Quarterly Monitoring'*", which describes the circumstances of English being the language of inter-worker communications, as follows:

[TRANSLATION] The supervision teams that work in French never obtain these analyses in French. Moreover, they never have discussion forums in French, because all meetings associated with this process are always and systematically held executively in English. This significantly prejudices the supervisors who work in French, having chosen French as their language of choice in their exchanges with OSFI.

Although the documentation is translated into French, all training is administered by unilingual Anglophone employees, and therefore provided exclusively in English.

[81] In assessing the pith and substance of the applicant's complaint as a layperson not informed of the intricacies of the OLA, the Court concludes that in the first letter the objection referred to a work place environment which was not conducive to the use of French ([TRANSLATION] "disregard for French is firmly entrenched in the organization's culture"), while the particulars in documents No. 1 and No. 2 express the applicant's frustration at not being able to use his language of choice in communications with fellow employees because English is the normal language of work at the OSFI and raises this issue in the context of training.

[79] Il est rappelé que la plainte officielle du demandeur figure dans deux lettres en date des 19 et 24 novembre 2010. La lettre du 19 novembre 2010 décrivait la plainte en termes généraux, en particulier l'affirmation selon laquelle « le non-respect du français est solidement incrusté dans la culture de l'organisation » et que, par ailleurs « mon droit de travailler en français a constamment été brimé durant l'entièreté de ma carrière auprès de cet employeur fédéral, mais de façon plus flagrante durant les dernières années ».

[80] La deuxième lettre contenait des détails sur la plainte dans six documents manuscrits d'accompagnement, dont certains avaient des pièces jointes. Les documents les plus pertinents pour cette question sont les documents n° 1 et n° 2 qui faisaient référence à « un exercice trimestriel appelé "Quarterly Monitoring" » (« surveillance trimestrielle »), décrivant les circonstances dans lesquelles l'anglais est la langue des communications entre travailleurs, comme suit :

Les équipes de surveillance qui travaillent en français n'obtiennent jamais ces analyses en français. De plus, ils ne bénéficient jamais de forum de discussion en français puisque toutes les rencontres associées à ce processus sont toujours et systématiquement tenues exclusivement en anglais. Cela cause un préjudice sérieux aux surveillants qui travaillent en français ayant choisi le français comme langue de choix dans leurs échanges avec le BSIF.

Bien que la documentation est traduite en français, toutes les formations sont données par des employés unilingues anglophones, et sont donc données exclusivement en anglais.

[81] En évaluant le caractère véritable de la plainte du demandeur en tant que profane non informé des subtilités de la LLO, la Cour conclut que, dans la première lettre, l'opposition visait un milieu de travail qui n'est pas propice à l'usage du français (« le non-respect du français est solidement incrusté dans la culture de l'organisation »), tandis que les détails contenus dans les documents n° 1 et n° 2 expriment la frustration du demandeur de ne pouvoir utiliser la langue de son choix dans ses communications avec ses collègues parce que l'anglais est la langue de travail normale au BSIF et soulève cette question dans le contexte de la formation.

[82] The applicant has largely described his complaint in terms of his work environment relating to communications between the generalist and the specialists not being conducive to the use of French in that most if not all communications in the OSFI generally occur in English, with a training issue being raised as a further example. With this factual foundation, the Court sees no overreaching on the part of the Commissioner to conclude that the Applicant's complaint relates to a possible language of work violation under sections 35 and 36 of the OLA.

[83] Again, it is not to be overlooked that the protection of language rights constitutes a fundamental constitutional objective and requires particular vigilance on the part of the courts. This perspective extends not only to the requirement of generously construing the provisions of the Act that confer rights along with the remedies that may be applied, but should similarly avoid the adoption of technical and restrictive interpretations of what is sufficient in terms of describing the essence of a complaint to be processed and acted upon by the Commissioner.

[84] Moreover, the Commissioner and the institution involved are not in a true adversarial relationship, as both seek the same objective, which is to adhere to the requirements of the Act. The concept is to get to the bottom of the problem, and having arrived there, to set out the circumstances of the complaint and the alleged violation of any right or duty in the Act.

[85] Accordingly, the Court does not find that the issues raised in this application exceed the bounds of the applicant's complaint.

## VII. Principles of interpretation of institutional official language provisions of the OLA

### (1) Purposive interpretation

[86] The purpose of the Language of Work Part V provisions of the OLA is to ensure equality of status and equal rights and privileges as to their use in all federal institutions. Beyond the recognized principle that the OLA, as a quasi-constitutional statute, must be given a liberal and

[82] Le demandeur a largement décrit sa plainte en ce qui concerne son milieu de travail, relativement aux communications entre le généraliste et les spécialistes, qui n'est pas propice à l'usage du français, étant donné que la plupart sinon toutes les communications au BSIF se déroulent généralement en anglais, et soulève le problème de formation à titre d'exemple supplémentaire. Compte tenu de ce fondement factuel, la Cour ne voit aucune exagération de la part du commissaire pour conclure que la plainte du demandeur concerne une possible violation de la langue de travail aux termes des articles 35 et 36 de la LLO.

[83] Encore une fois, il ne faut pas oublier que la protection des droits linguistiques constitue un objectif constitutionnel fondamental et exige une vigilance particulière de la part des tribunaux. Cette perspective s'applique non seulement à l'obligation d'interpréter généreusement les dispositions de la loi qui confèrent des droits ainsi que les recours qui peuvent être appliqués, mais devrait également éviter l'adoption d'interprétations techniques et restrictives de ce qui est suffisant lorsqu'il s'agit de décrire l'essence d'une plainte qui doit être traitée par le commissaire et à laquelle ce dernier doit donner suite.

[84] De plus, le commissaire et l'institution en cause n'entretiennent pas de véritables relations conflictuelles, car ils visent tous deux le même objectif, qui est de respecter les exigences de la Loi. Le concept consiste à aller au fond du problème, et une fois le problème cerné, à exposer les circonstances de la plainte et la violation alléguée de tout droit ou devoir énoncé dans la Loi.

[85] En conséquence, la Cour ne considère pas que les questions soulevées dans la présente demande dépassent les limites de la plainte du demandeur.

## VII. Principes d'interprétation des dispositions de la LLO sur la langue officielle des institutions

### 1) Interprétation téléologique

[86] Les dispositions de la partie V de la LLO relatives à la langue de travail ont pour but d'assurer l'égalité de statut des langues officielles et l'égalité de droits et privilèges quant à leur usage dans toutes les institutions fédérales. Au-delà du principe reconnu selon lequel la LLO,

generous interpretation, there is no other principle of interpretation that applies except the modern one. It requires a court to read the words of an Act in their entire context and in their grammatical and ordinary sense, harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act and the intention of Parliament: *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, 1998 CanLII 837, at paragraph 21.

[87] The applicant, supported by the Commissioner, argues that all language right provisions must be purposively interpreted with the view to maintaining and developing what is described as the official language communities in Canada (as opposed to provincial minority communities). The applicant acknowledges that “official language minority communities” whether provincial or pan-Canadian refers to the minority Francophone communities, particularly in the institutional setting because of greater bilingual proficiency in comparison with the Anglophone community.

[88] The obvious intent of the applicant’s argument is that the principle should apply to prop up his arguments respecting his language rights under sections 35(1)(a)(i) and 36(2) of the OLA. This opinion has been adopted and applied with great vigour in the *Tailleur* decision, relied upon by the applicant. As indicated, I respectfully disagree with the application of such an interpretive principle to the institutional official language provisions of the OLA for the reasons that follow.

- (2) The jurisprudence only supports a purposive interpretation to assist provincial official language minority communities

[89] The Court in *Tailleur* commences its review of the principles of interpretation of the OLA by declaring that they are “widely accepted”, as described at paragraph 50 of the decision, which is as follows with my emphasis:

en tant que loi quasi constitutionnelle, doit recevoir une interprétation libérale et généreuse, il n’y a pas d’autre principe d’interprétation qui s’applique sauf le moderne. Il oblige les tribunaux à lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit du texte législatif, l’objet de ce texte et l’intention du législateur : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, 1998 CanLII 837, au paragraphe 21.

[87] Le demandeur, appuyé par le commissaire, soutient que toutes les dispositions relatives aux droits linguistiques doivent être interprétées de manière ciblée afin de garantir le maintien et l’épanouissement de ce que l’on appelle les communautés de langue officielle au Canada (par opposition aux communautés minoritaires provinciales). Le demandeur reconnaît que les « communautés de langue officielle en situation minoritaire », qu’elles soient provinciales ou pancanadiennes, désignent les communautés francophones en situation minoritaire, en particulier en milieu institutionnel, en raison de la maîtrise accrue des deux langues officielles par rapport à la communauté anglophone.

[88] L’intention évidente de l’argumentation du demandeur est que le principe doit être appliqué pour étayer ses arguments concernant ses droits linguistiques au sens des articles 35(1)a) et 36(2) de la LLO. Cette opinion a été adoptée et appliquée avec beaucoup de vigueur dans la décision *Tailleur*, invoquée par le demandeur. Comme il a été indiqué, je conteste respectueusement l’application d’un tel principe d’interprétation aux dispositions de la LLO relatives à la langue officielle des institutions, pour les raisons qui suivent.

- 2) La jurisprudence n’appuie une interprétation téléologique que pour aider les communautés provinciales de langue officielle en situation minoritaire.

[89] Dans la décision *Tailleur*, la Cour commence son examen des principes d’interprétation de la LLO en déclarant qu’ils sont « largement acceptés », comme il est décrit au paragraphe 50 de la décision qui est rédigée comme suit (non souligné dans l’original) :

It is widely accepted that language rights in Canada “are meant to protect official language minorities in this country and to insure the equality of status of French and English” and “must in all cases be interpreted purposively, in a manner consistent with the preservation and development of official language communities” ... (*R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768 (*Beaulac*), at paragraphs 25 and 41).

[90] I am in agreement with this statement, but only in so far as it refers to the specific context of provincial official language communities. Understandably in the circumstances of provincial official language minority community rights, it is absolutely essential that a purposive interpretive approach be adopted with the view to their preservation and development. Policy underlying this purposive approach is based upon the fact that Francophone provincial minority communities, are highly “at risk” because of the assimilative forces that act on them. See for example *Association des parents de l’école Rose-des-vents v. British Columbia (Education)*, 2015 SCC 21, [2015] 2 S.C.R. 139, at paragraph 28: “Left neglected, the right to minority language education could be lost altogether in a given community. Thus, there is a critical need both for vigilant implementation of s. 23 rights, and for timely compliance in remedying violations.”

[91] The maintenance and preservation of provincial Francophone communities provide essential linguistic bridges between the two unilingual official language communities in Canada, and therefore represent important real and symbolic bulwarks supporting national unity. The principles applying to official language institutional bilingualism are completely language neutral.

[92] The Court in *Tailleur* did not attempt to define the phrases “official language minorities” or “official language communities”, nor how exactly this purposive interpretation should be applied to support his interpretations. In the circumstances, this merits a consideration of the statement in *Beaulac* [*R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768] in relation to the context of the statement being made.

Il est largement accepté que les droits linguistiques au Canada « visent à protéger les minorités de langue officielle du pays et à assurer l’égalité de statut du français et de l’anglais » et « doivent dans tous les cas être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l’épanouissement des collectivités de langue officielle » [...] *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768 (*Beaulac*) aux paragraphes 25 et 41).

[90] Je suis d’accord avec cette affirmation, mais seulement dans la mesure où elle fait référence au contexte spécifique des communautés provinciales de langue officielle. Naturellement, compte tenu des droits des communautés provinciales de langue officielle en situation minoritaire, il est absolument essentiel d’adopter une approche interprétative téléologique en vue de leur maintien et de leur épanouissement. La politique qui sous-tend cette approche téléologique repose sur le fait que les communautés francophones provinciales en situation minoritaire sont fortement « à risque » en raison des forces d’assimilation qui agissent sur elles. Voir, par exemple *Association des parents de l’école Rose-des-vents c. Colombie-Britannique (Éducation)*, 2015 CSC 21, [2015] 2 R.C.S. 139, au paragraphe 28 : « Laisse à lui-même, le droit à l’enseignement dans la langue de la minorité risque de disparaître entièrement dans une collectivité donnée. Par conséquent, il est essentiel de veiller à mettre en œuvre avec vigilance les droits reconnus par l’art. 23 et de remédier à temps aux violations. »

[91] Le maintien et la préservation des communautés francophones provinciales fournissent des ponts linguistiques essentiels entre les deux communautés unilingues de langue officielle au Canada et représentent donc d’importants remparts réels et symboliques appuyant l’unité nationale. Les principes applicables au bilinguisme institutionnel des langues officielles sont totalement neutres.

[92] Dans la décision *Tailleur*, la Cour n’a pas tenté de définir les expressions « minorités de langue officielle » ou « communautés de langue officielle », ni comment cette interprétation téléologique devait précisément être appliquée pour appuyer ses interprétations. Dans les circonstances, cela mérite un examen de la déclaration dans l’arrêt *Beaulac* [*R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768] par rapport au contexte dans lequel la déclaration est faite.



[93] In the first place, I am satisfied that the reference in *Tailleur* to the Supreme Court decision in *Beaulac* refers to provincial minorities when addressing the interpretative purpose of preserving and developing official language communities in Canada. The short passage in *Beaulac*, at paragraph 25, where the interpretive statement is made is as follows:

Language rights must in all cases be interpreted purposively, in a manner consistent with the preservation and development of official language communities in Canada; see *Reference re Public Schools Act (Man.)*, *supra*, at p. 850. [Emphasis in original.]

[94] The citation at page 850 in the *Reference re Public Schools Act (Man.)* decision [*Reference re Public Schools Act (Man.)*, s. 79(3), (4) and (7), [1993] 1 S.C.R. 839] is devoted to the protection of provincial official language communities, even though at times it refers to minority language rights without identifying that they relate to those in provinces. The relevant passage from the decision at pages 850–851 under the heading of “General Interpretative Principles” is as follows, with my emphasis:

Several interpretative guidelines are endorsed in *Mahe* for the purposes of defining s. 23 rights. Firstly, courts should take a purposive approach to interpreting the rights. Therefore, in accordance with the purpose of the right as defined in *Mahe*, the answers to the questions should ideally be guided by that which will most effectively encourage the flourishing and preservation of the French – language minority in the province. Secondly, the right should be construed remedially, in recognition of previous injustices that have gone unredressed and which have required the entrenchment of protection for minority language rights. As M. A. Green observed in “The Continuing Saga of Litigation: Minority Language Instruction” (1990-91), 3 *Education & Law Journal* 204, at pp. 211-12:

The Court conceded that the majority cannot be expected to understand and appreciate all of the diverse ways in which educational practices may influence the language and culture of the minority, and thus if section 23 is to remedy past injustices and ensure that they

[93] En premier lieu, je suis convaincu que la référence dans la décision *Tailleur* à l’arrêt de la Cour suprême dans l’arrêt *Beaulac* renvoie aux minorités provinciales lorsqu’il s’agit de l’objectif interprétatif du maintien et de l’épanouissement des communautés de langue officielle au Canada. Le court passage de l’arrêt *Beaulac*, au paragraphe 25 où la déclaration interprétative est rédigée comme suit :

Les droits linguistiques doivent dans tous les cas être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l’épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada; voir *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.)*, précité, à la p. 850. [Souligné dans l’original.]

[94] La citation à la page 850 de la décision sur le *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.)* [*Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.)*, art. 79(3), (4) et (7), [1993] 1 R.C.S. 839] est consacrée à la protection des communautés provinciales de langue officielle, même si elle fait parfois référence aux droits des minorités linguistiques sans préciser qu’ils sont liés à ceux des provinces. Le passage pertinent de la décision aux pages 850 et 851 sous l’intitulé « Les principes généraux d’interprétation » est le suivant (non souligné dans l’original) :

L’arrêt *Mahe* entérine plusieurs principes d’interprétation aux fins de définir les droits garantis par l’art. 23. Premièrement, les tribunaux devraient adopter une analyse fondée sur l’objet lorsqu’ils interprètent les droits. En conséquence, conformément à l’objet du droit défini dans l’arrêt *Mahe*, les réponses aux questions devraient idéalement être formulées en fonction de ce qui favorisera le mieux l’épanouissement et la préservation de la minorité linguistique francophone dans la province. Deuxièmement, le droit conféré devrait être interprété d’une façon réparatrice, compte tenu des injustices passées qui n’ont pas été redressées et qui ont nécessité l’enchâssement de la protection des droits linguistiques de la minorité. Comme le fait observer M. A. Green, dans « The Continuing Saga of Litigation : Minority Language Instruction » (1990-91), 3 *Education & Law Journal* 204, aux pp. 211 et 212 :

[TRADUCTION] La Cour a admis que l’on ne peut attendre de la majorité qu’elle comprenne et évalue les diverses façons dont les méthodes d’instruction peuvent influencer sur la langue et la culture de la minorité, et par conséquent, si l’article 23 doit redresser les injustices du

are not repeated in the future, it is important that the minority have a measure of control over both facilities and instruction.

In passing, one should note, as this Court held in *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712, at pp. 777-78, that the focus on the historical context of language and culture indicates that different interpretative approaches may well have to be taken in different jurisdictions, sensitive to the unique blend of linguistic dynamics that have developed in each province.'

[95] Preservation of provincial minority communities was relevant to the *Beaulac* decision, inasmuch as Mr. Beaulac was an accused in a criminal matter taking place in a provincial criminal court, which is not a federal institution. As a member of the Francophone provincial minority in British Columbia, he sought a form of judicial service—that of being tried for murder by a judge and jury in the Superior Court of British Columbia who could understand French.

[96] As a form of service, had it been sought from a federal institution, such as the Federal Court sitting in British Columbia, the right to receive the service in French would be unquestioned. It would be guaranteed simply by the interpretive principle of the Charter and the OLA that stipulates the requirement that the two official languages should enjoy an equality of status and use in federal institutions.

[97] *Beaulac* involved official language minority rights where judicial services were being denied in the province of British Columbia. These facts define the *ratio decidendi* explaining why reference was made to the preservation and development of provincial official language minority communities in a matter and involving the denial of the provision of judicial services, although not provided by a federal institution. The case has nothing to do with institutional bilingualism or the denial of any rights of a pan-Canadian Francophone minority, which has never been recognized as a community to which a purposive interpretation principle should apply.

passé et garantir qu'elles ne se répètent pas à l'avenir, il importe que les minorités aient une certaine mesure de contrôle sur les établissements d'enseignement et l'instruction.

Il faut noter en passant, comme l'a indiqué notre Cour dans l'arrêt *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, aux pp. 777 et 778, que l'accent mis sur le contexte historique de la langue et de la culture indique qu'il peut bien être nécessaire d'adopter des méthodes d'interprétation différentes dans divers ressorts qui tiennent compte de la dynamique linguistique particulière à chaque province.

[95] La préservation des communautés provinciales minoritaires était pertinente pour l'arrêt *Beaulac*, dans la mesure où M. Beaulac était un accusé dans une affaire criminelle devant un tribunal pénal provincial, qui n'est pas une institution fédérale. En tant que membre de la minorité provinciale francophone de la Colombie-Britannique, il a demandé une forme de service judiciaire : être jugé pour meurtre par un juge et un jury de la Cour supérieure de la Colombie-Britannique qui comprennent le français.

[96] En tant que forme de service, s'il avait été demandé à une institution fédérale, telle que la Cour fédérale siégeant en Colombie-Britannique, le droit de recevoir le service en français n'aurait pas été remis en question. Cela serait garanti simplement par le principe d'interprétation de la Charte et de la LLO qui précise que les deux langues officielles doivent jouir de l'égalité de statut et d'usage dans les institutions fédérales.

[97] L'arrêt *Beaulac* portait sur les droits des minorités de langue officielle où des services judiciaires avaient été refusés dans la province de la Colombie-Britannique. Ces faits définissent la *ratio decidendi* expliquant pourquoi il a été fait référence au maintien et à l'épanouissement des communautés provinciales de langue officielle en situation minoritaire, ce qui impliquait le refus de fournir des services judiciaires, bien qu'ils ne soient pas fournis par une institution fédérale. L'arrêt n'a rien à voir avec le bilinguisme institutionnel ou le déni des droits d'une minorité francophone pancanadienne, qui n'a jamais été reconnue comme une communauté à laquelle un principe d'interprétation téléologique devrait s'appliquer.

- (3) Parliament distinguished between the purpose of official bilingualism in federal institutions, and that of supporting provincial minority official language communities

[98] It is also evident from the preamble and purpose provision (section 2) of the OLA that Parliament provided two distinctive purposes for the interpretation of distinct objectives of the Act, one of which already includes the protection of provincial official language minorities.

[99] The first six preamble paragraphs address the purpose of ensuring the equality of status and equal rights and privileges as to the use of the official languages in federal institutions—what is known as official bilingualism. On the other hand, the last two paragraphs describe an entirely different purpose with respect to preserving and developing provincial official language minority communities, absent any connection to language rights or official bilingualism in federal institutions.

[100] These distinctions can be seen by comparing the preamble paragraphs (as I have numbered them) relating to the two interpretive purposes relating to federal institutions and the preservation and development of provincial minority official language communities. They are as follows, with my emphasis:

#### Preamble

[1.] WHEREAS the Constitution of Canada provides that English and French are the official languages of Canada and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Parliament and government of Canada;

[2.] AND WHEREAS the Constitution of Canada provides for full and equal access to Parliament, to the laws of Canada and to courts established by Parliament in both official languages;

[3.] AND WHEREAS the Constitution of Canada also provides for guarantees relating to the right of any member of

- 3) Le législateur a distingué l'objectif du bilinguisme officiel dans les institutions fédérales, et celui d'appuyer les communautés provinciales de langue officielle en situation minoritaire.

[98] Il ressort également des dispositions du préambule et de l'objet (article 2) de la LLO que le législateur a défini deux objectifs distincts pour l'interprétation des objectifs distincts de la Loi, dont l'un inclut déjà la protection des minorités de langues officielles de la province.

[99] Les six premiers paragraphes du préambule ont pour objectif de garantir l'égalité de statut des langues officielles et l'égalité de droits et de privilèges quant à leur usage dans les institutions fédérales — c'est ce que l'on appelle le bilinguisme officiel. Par ailleurs, les deux derniers paragraphes décrivent un objectif totalement différent en ce qui concerne le maintien et l'épanouissement des communautés provinciales de langue officielle en situation minoritaire, sans lien avec les droits linguistiques ou le bilinguisme officiel dans les institutions fédérales.

[100] On peut constater ces distinctions en comparant les paragraphes du préambule (comme je les ai numérotés) relatifs aux deux objectifs d'interprétation relatifs aux institutions fédérales et au maintien et à l'épanouissement des communautés provinciales de langue officielle en situation minoritaire. Ils sont rédigés ainsi (non souligné dans l'original) :

#### Préambule

Attendu :

[1.] que la Constitution dispose que le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada et qu'ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada;

[2.] qu'elle prévoit l'universalité d'accès dans ces deux langues en ce qui a trait au Parlement et à ses lois ainsi qu'aux tribunaux établis par celui-ci;

[3.] qu'elle prévoit en outre des garanties quant au droit du public à l'emploi de l'une ou l'autre de ces langues

the public to communicate with, and to receive available services from, any institution of the Parliament or government of Canada in either official language;

[4.] AND WHEREAS officers and employees of institutions of the Parliament or government of Canada should have equal opportunities to use the official language of their choice while working together in pursuing the goals of those institutions;

[5.] AND WHEREAS English-speaking Canadians and French-speaking Canadians should, without regard to their ethnic origin or first language learned, have equal opportunities to obtain employment in the institutions of the Parliament or government of Canada;

[6.] AND WHEREAS the Government of Canada is committed to achieving, with due regard to the principle of selection of personnel according to merit, full participation of English-speaking Canadians and French-speaking Canadians in its institutions;

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

[8.] AND WHEREAS the Government of Canada is committed to cooperating with provincial governments and their institutions to support the development of English and French linguistic minority communities, to provide services in both English and French, to respect the constitutional guarantees of minority language educational rights and to enhance opportunities for all to learn both English and French.

[101] Paragraphs 5 and 6 of the preamble are of interest because they would appear specifically to contradict any concept of a purposive interpretation of language of work provisions favouring one language community in terms of obtaining employment advantages, not based on the merit principle. The applicant is seeking a remedy that would require the linguistic reclassification of positions of specialists in Toronto. A similar employment issue arose in *Tailleur*, although not perhaps recognized, but which I discuss. These two paragraphs of the preamble would reject this outcome if obtained by a purposive interpretation principle tending to favour one language community creating

pour communiquer avec les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services;

[4.] qu'il convient que les agents des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada aient l'égalité possible d'utiliser la langue officielle de leur choix dans la mise en œuvre commune des objectifs de celles-ci;

[5.] qu'il convient que les Canadiens d'expression française et d'expression anglaise, sans distinction d'origine ethnique ni égard à la première langue apprise, aient des chances égales d'emploi dans les institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada;

[6.] que le gouvernement fédéral s'est engagé à réaliser, dans le strict respect du principe du mérite en matière de sélection, la pleine participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise à ses institutions;

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

[8.] qu'il s'est engagé à collaborer avec les institutions et gouvernements provinciaux en vue d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones, d'offrir des services en français et en anglais, de respecter les garanties constitutionnelles sur les droits à l'instruction dans la langue de la minorité et de faciliter pour tous l'apprentissage du français et de l'anglais.

[101] Les paragraphes 5 et 6 du préambule présentent un intérêt, car ils semblent spécifiquement contredire tout concept d'interprétation téléologique des dispositions relatives à la langue de travail favorisant une communauté linguistique en ce qui a trait à l'obtention d'avantages liés à l'emploi, ne reposant pas sur le principe du mérite. Le demandeur cherche un redressement qui nécessiterait la reclassification linguistique des postes de spécialistes à Toronto. Une question d'emploi similaire a été soulevée dans la décision *Tailleur*, bien qu'elle n'ait peut-être pas été reconnue, mais dont je discute. Ces deux paragraphes du préambule rejetteraient ce résultat s'il était obtenu par

an equality of rights and privileges as to use, besides being in violation of the merit principle.

[102] The 7th paragraph of the preamble, by its allusion to developing the English and French linguistic minority communities can only refer to the provincial minority communities when placed in the subsequent wording that they are “an integral part of the two official language communities in Canada”. If one community is part of a larger community, it must be a different and smaller community. The reference to the English and French linguistic minority communities therefore, can only refer to the provincial minority communities that are part of the greater pan-Canadian English and French official language communities.

[103] The last paragraph in the preamble confirms Parliament’s intention to refer to the objective of supporting and developing minority official language communities by the Government of Canada’s commitment to cooperating with provincial governments for that purpose.

[104] A similar distinction between purposes regarding those solely in respect of federal institutions and those to support provincial official language minority communities is found in the purpose provision, being section 2 of the OLA, as follows with my emphasis:

**Purpose**

**2** The purpose of this Act is to

**(a)** ensure respect for English and French as the official languages of Canada and ensure equality of status and equal rights and privileges as to their use in all federal institutions, in particular with respect to their use in parliamentary proceedings, in legislative and other instruments, in the administration of justice, in communicating with or providing services to the public and in carrying out the work of federal institutions;

un principe d’interprétation téléologique tendant à favoriser une communauté linguistique créant une égalité de droits et de privilèges quant à l’usage, en plus de constituer une violation de principe du mérite.

[102] Le septième paragraphe du préambule, par son allusion à l’épanouissement des minorités francophones et anglophones ne peut faire référence aux communautés provinciales minoritaires que dans le libellé suivant qui les vise « au titre de leur appartenance aux deux collectivités de langue officielle [au Canada] ». Si une communauté fait partie d’une communauté plus grande, il doit s’agir d’une communauté différente et plus petite. Par conséquent, la référence aux communautés minoritaires anglophones et francophones ne peut viser que les communautés minoritaires provinciales qui font partie des grandes communautés pancanadiennes anglophones et francophones de langue officielle.

[103] Le dernier paragraphe du préambule confirme l’intention du législateur de faire référence à l’objectif d’appuyer et de développer les communautés de langue officielle en situation minoritaire dans l’engagement du gouvernement du Canada à collaborer avec les gouvernements provinciaux à cette fin.

[104] Une distinction similaire entre les objectifs concernant uniquement les institutions fédérales et ceux visant à appuyer les communautés provinciales minoritaires de langue officielle se retrouve dans la disposition relative à l’objet, qui constitue l’article 2 de la LLO, se présente comme suit (non souligné dans l’original) :

**Objet**

**2** La présente loi a pour objet :

**a)** d’assurer le respect du français et de l’anglais à titre de langues officielles du Canada, leur égalité de statut et l’égalité de droits et privilèges quant à leur usage dans les institutions fédérales, notamment en ce qui touche les débats et travaux du Parlement, les actes législatifs et autres, l’administration de la justice, les communications avec le public et la prestation des services, ainsi que la mise en oeuvre des objectifs de ces institutions;

(b) support the development of English and French linguistic minority communities and generally advance the equality of status and use of the English and French languages within Canadian society.

b) d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones et, d'une façon générale, de favoriser, au sein de la société canadienne, la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais.

[105] The purposes described at the last two preamble items and paragraph 2(b) of the OLA are carried forward at Part VII of the Act under the heading “Advancement of English and French”, sections 41 and 43. Neither refers to the purposes of federal institutions being relevant. Section 41 restates paragraph 2(b) of the OLA which includes supporting the development of English and French linguistic minority communities. Section 43 refers to the specific mandate of the Minister of Canadian Heritage. This includes at paragraph 43(d) the mandate to encourage and assist provincial governments to support the development of English and French linguistic minority communities etc., obviously in their respective provinces.

[105] Les objectifs décrits aux deux derniers paragraphes du préambule et à l'alinéa 2b) de la LLO sont reportés à la partie VII de la Loi sous le titre « Promotion du français et de l'anglais », articles 41 et 43. Ni l'un ni l'autre ne renvoie aux objectifs pertinents des institutions fédérales. L'article 41 reformule l'alinéa 2b) de la LLO qui inclut l'appui au développement des minorités francophones et anglophones. L'article 43 renvoie au mandat spécifique du ministre du Patrimoine canadien. Cela comprend à l'alinéa 43d) le mandat d'encourager et d'aider les gouvernements à favoriser le développement des minorités francophones et anglophones, etc., évidemment dans leurs provinces respectives.

[106] Finally, the Treasury Board Secretariat has also indicated in the clearest of terms that the reference to English and French linguistic minority communities refers to the provincial minority in its 2012 Policy on Official Languages at paragraph 3.4 when speaking to the duties of the Minister of Canadian Heritage in the area of official languages described at paragraph 43(1)(a) in being required to take measures to enhance the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and support and assist their development, as follows:

[106] Enfin, le Secrétariat du Conseil du Trésor a aussi clairement indiqué que la référence aux minorités francophones et anglophones faisait référence à la minorité provinciale dans sa Politique sur les langues officielles de 2012, au paragraphe 3.4 en définissant les obligations du ministre du Patrimoine canadien en matière de langues officielles décrites à l'alinéa 43(1)a) de prendre des mesures visant à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, comme suit :

3.4 The OLA also defines the responsibilities and duties of the Minister of Canadian Heritage in the area of official languages. This role relates to the obligation of institutions to adopt positive measures in order to support the development of English and French linguistic minority communities and advance the equality of status and use of the English and French languages within Canadian society.

3.4 La LLO définit également les attributions et les obligations du ministre du Patrimoine canadien en matière de langues officielles. Ce rôle a trait à l'obligation des institutions de prendre des mesures positives afin d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones et de favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais au sein de la société canadienne.

...

[...]

#### **English and French linguistic minority communities**

English-speaking population in Quebec and French-speaking population outside Quebec. [Emphasis added.]

#### **Minorités francophones et anglophones**

Population de langue française à l'extérieur du Québec et population de langue anglaise au Québec. [Non souligné dans l'original.]

[107] Thus, it is obvious that the applicant's argument for a purpose that favours one language community over the other in the interpretation of language of work provisions is in flagrant conflict with the stated purpose of institutional bilingualism. Parliament has already indicated that as regards federal institutions, the purpose of the OLA is to ensure the equality of use and privileges of the two official languages. By applying statements favouring one language community over the other, the result usurps Parliament's statement of purpose of institutional bilingualism set out in the preamble and purpose section of the OLA. A purposive interpretive approach, which is just another manner of stating Parliament's intention, might have some purchase, had Parliament not already set out explicitly what the purposes of the provisions are. However, the applicant's submission, as endorsed in *Tailleur*, would override the purpose of enacting official language institutional bilingualism expressly decreed by Parliament, contrary to the fundamental objective of statutory interpretation.

- (4) The OLA has re-balanced past disadvantages of the Francophone minority community in federal institutions

[108] One of the applicant's submissions in support of an expansive interpretation of language of work rights in the OLA based on a "purposive interpretation" of its provisions, is found at paragraph 89 of its initial memorandum. The particular reference is with respect to the application of section 36(2) to support contextual bilingual staffing. But the same argument is advanced by the applicant and Commissioner with respect to section 36(1)(a)(i). This submission is as follows with my emphasis:

[TRANSLATION] 89. This Honourable Court also noted the principle set out in *Beaulac*, namely that it was not Parliament's intention to restrict the rights of bilingual Canadians, to deny them the right to choose their official language of work because they can communicate just as well in either language. A contrary interpretation would disadvantage official language minorities, who have the highest incidence of bilingualism in the country, when

[107] Il est donc évident que l'argumentation du demandeur tendant à favoriser une communauté linguistique au détriment de l'autre dans l'interprétation des dispositions relatives à la langue de travail est en contradiction flagrante avec l'objectif déclaré du bilinguisme institutionnel. Le législateur a déjà indiqué qu'en ce qui concerne les institutions fédérales, la LLO vise à garantir l'égalité d'usage et de privilèges des deux langues officielles. En appliquant des déclarations qui favorisent une communauté linguistique au détriment de l'autre, le résultat « usurpe » la déclaration d'intention de bilinguisme institutionnel du législateur énoncée dans le préambule et l'article relatif à l'objet de la LLO. Une approche interprétative téléologique, qui n'est qu'une autre manière d'énoncer l'intention du législateur, pourrait avoir un certain impact, si le législateur n'avait pas déjà énoncé explicitement les objectifs des dispositions. Toutefois, l'observation du demandeur, énoncée dans la décision *Tailleur*, dérogerait à l'objectif de la promulgation du bilinguisme institutionnel en matière de langues officielles expressément décrété par le législateur, contrairement à l'objectif fondamental de l'interprétation des lois.

- 4) La LLO a rééquilibré les désavantages passés de la communauté francophone en situation minoritaire dans les institutions fédérales.

[108] Une des observations du demandeur à l'appui d'une interprétation large des droits relatifs à la langue de travail dans la LLO, fondée sur une « interprétation téléologique » de ses dispositions, figure au paragraphe 89 de son mémoire initial. La référence particulière est relative à l'application de l'article 36(2) pour appuyer la dotation bilingue contextuelle. Le demandeur et le commissaire ont toutefois avancé le même argument en ce qui concerne l'article 36(1)a). Cette observation est la suivante (non souligné dans l'original) :

89. Cette honorable Cour rappelait par ailleurs le principe énoncé dans l'arrêt *Beaulac*, à savoir qu'il n'était pas dans l'intention du Parlement de restreindre les droits des Canadiens bilingues, soit de les priver du droit de choisir leur langue officielle de travail au motif qu'ils peuvent tout aussi bien communiquer dans une langue que dans l'autre. Une interprétation contraire aurait pour effet de désavantager les minorités de langue officielle, lesquelles

language rights legislation was precisely designed to assist them.

[109] Obviously, the minority with the highest rates of bilingualism refers to the Francophone minority in Canada. In essence, what the Applicant implicitly argues is that the re-designation of unilingual positions to bilingual positions favours the Canadian Francophone minority given its members greater facility to work in two languages. I am not aware of any issue of assimilation or the like caused by Francophone Canadians working in federal institutions in bilingual regions.

[110] There are at least three significant problems with such an argument, beyond the fact that it is in total conflict with Parliament's express purpose of official bilingualism to favour one language group over another. First, the Francophone official language community, by its greater proficiency in bilingualism as acknowledged by the applicant, already holds a somewhat advantageous position by the effect of the Parts IV and V of the Act: section 27 requiring the bilingual provision of services to Canadians; section 36(1)(a)(ii) requiring the similar provision of bilingual services to co-workers in federal institutions; and particularly section 36(1)(c)(i) and (ii) that requires supervisors and managers be bilingual. Significant job opportunities for bilingual Canadians in bilingual regions have been created, to the competitive disadvantage of their unilingual compatriots.

[111] Second, the merit principle is the source of advantages accruing to bilingual Canadians in federal institutions. It is not just a tendentious interpretation policy that would favour employment opportunities for one language community over another in bilingual regions. The only means for a federal government of two official language communities to function with more than 80 percent of the population being unilingual is by means of bilingual Canadians. Bilingual personnel are essential to the good and competent operation of the federal public service. The advantage of course arises to bilingual Canadians in that

affichent les plus hauts taux de bilinguisme au pays, alors que la législation en matière de droits linguistiques a justement pour but de leur venir en aide.

[109] De toute évidence, la minorité ayant les taux de bilinguisme les plus élevés renvoie à la minorité francophone au Canada. Essentiellement, le demandeur soutient implicitement que la nouvelle désignation des postes unilingues en postes bilingues favorise la minorité francophone canadienne, car elle offre à ses membres une plus grande aisance à travailler dans les deux langues. Je ne suis pas au courant d'un problème d'assimilation ou d'un problème similaire causé par les Canadiens francophones travaillant dans des institutions fédérales dans des régions bilingues.

[110] Un tel argument pose au moins trois problèmes importants, outre le fait qu'il soit totalement contraire à l'objectif exprès du bilinguisme officiel du législateur de favoriser un groupe linguistique par rapport à un autre. Premièrement, la communauté francophone de langue officielle, grâce à sa plus grande maîtrise du bilinguisme reconnue par le demandeur, occupe déjà une position quelque peu avantageuse en raison des effets des parties IV et V de la Loi : l'article 27 exigeant la fourniture de services bilingues aux Canadiens; l'article 36(1)a qui exige la prestation similaire de services bilingues aux collègues des institutions fédérales; et en particulier l'article 36(1)c qui exige que les superviseurs et les gestionnaires soient bilingues. D'importantes possibilités d'emploi ont été créées pour les Canadiens bilingues dans les régions bilingues, entraînant un désavantage concurrentiel pour leurs compatriotes unilingues.

[111] Deuxièmement, le principe du mérite est la source d'avantages pour les Canadiens bilingues dans les institutions fédérales. Il ne s'agit pas simplement d'une politique d'interprétation tendancieuse qui favoriserait les possibilités d'emploi pour une communauté linguistique par rapport à une autre dans les régions bilingues. Le seul moyen pour un gouvernement fédéral composé de deux communautés de langue officielle de fonctionner avec plus de 80 p. 100 de la population étant unilingue est le recours aux Canadiens bilingues. Le personnel bilingue est essentiel au bon fonctionnement et à la compétence de



more than 80 percent of the population cannot compete with them for jobs. Indeed, they cannot really contemplate a career in federal institutions in bilingual regions which require a facility in both official languages.

[112] Given that the services and language of work provisions of the OLA provide the Francophone community with a competitive employment advantage in bilingual regions based on merit due to its acknowledged proficiency in bilingualism, it is entirely inconsistent to throw merit out the window where language skills are not a staffing factor by claiming a different advantage on the basis of an alleged purposive interpretation of sections 35(1)(a)(i) or 36(2).

[113] Third, the applicant is only speaking for bilingual Canadians. I suppose the collective good of its bilingual members is to the benefit of all members of a community. Nevertheless, it appears highly discriminatory of unilingual Canadians, approximately 55 percent of whom make up the population of the Province of Quebec. It is just because language has always been a means to discriminate against different language communities that it would appear that the historical discrimination operating on distinctions between language communities, should now be applied on a language proficiency basis to override the merit principle in federal institutions.

(5) The methodology of applying a purposive interpretation

[114] I also have concerns about the methodology of the application of the purposive interpretation principle. It should not be resorted to as a means to avoid first undertaking a comprehensive and holistic interpretation of provisions such as sections 36(1)(a)(i) and 36(2). By this I mean that the parties and the Commissioner in this matter, the respondent somewhat less so, start with their purposive approach, without providing submissions that would assist the Court in first reading all the words of the provisions considered in their grammatical and ordinary

la fonction publique fédérale. Bien entendu, les Canadiens bilingues ont l'avantage de ne pas pouvoir rivaliser avec plus de 80 p. 100 de la population pour obtenir des emplois. En effet, ils ne peuvent pas vraiment envisager une carrière dans des institutions fédérales situées dans des régions bilingues nécessitant une aisance dans les deux langues officielles.

[112] Étant donné que les dispositions de la LLO en matière de services et de langue de travail procurent à la communauté francophone un avantage concurrentiel en matière d'emploi dans les régions bilingues, en raison de sa compétence reconnue en matière de bilinguisme, il est totalement incohérent d'écarter le principe du mérite là où les compétences linguistiques ne sont pas un facteur de dotation en personnel en revendiquant un avantage différent sur la base d'une interprétation téléologique alléguée des articles 35(1)a) ou 36(2).

[113] Troisièmement, le demandeur ne parle que pour les Canadiens bilingues. Je suppose que le bien collectif de ses membres bilingues profite à tous les membres d'une communauté. Néanmoins, cela semble très discriminatoire envers les Canadiens unilingues, dont environ 55 p. 100 constituent la population de la province de Québec. C'est justement parce que la langue a toujours été un moyen de discriminer contre différentes communautés linguistiques qu'il semblerait que la discrimination historique opérant sur des distinctions entre les communautés linguistiques devrait maintenant être appliquée sur la base des compétences linguistiques pour déroger au principe du mérite dans les institutions fédérales.

5) La méthode d'application d'une interprétation téléologique

[114] Je suis également préoccupé par la méthode d'application du principe d'interprétation téléologique. Il ne faut pas y avoir recours pour éviter d'abord de procéder à une interprétation complète et holistique de dispositions comme les articles 36(1)a) et 36(2). J'entends par là que les parties et le commissaire dans cette affaire, le défendeur un peu moins, commencent par leur approche téléologique, sans présenter d'observations permettant à la Cour de procéder à une première lecture de tous les termes des dispositions considérées, en suivant leur sens

sense, in their context of the provision itself, and harmoniously with the scheme of the Act. I respectfully further conclude that this was the method of interpretation adopted by the Court in *Tailleur*, which resulted in a failure to consider the interpretation of most of the key elements of section 36(2).

[115] In my view, a purposive interpretation, which moves the debate from its textual and contextual beginnings to those of policy in searching for the object of the Act and the intention of Parliament, should only be resorted to after considering what the words mean in their ordinary sense and ordinary context in relation to other provisions of the Act. In other words, the Court is required to undertake the exercise of completing the initial steps described in the modern principle of interpretation, before resorting to extrinsic evidence or turning to any purposive policy considerations, presumably because the provision remains ambiguous in its meaning or application.

(6) The bilingual interpretation of sections 36(1)(a)(i) and 36(2)

[116] The bilingual interpretation of sections 36(1)(a)(i) and 36(2) adds to the challenge of the Court's task, because of the different drafting methodologies used for the two linguistic versions. For the purposes of clarity's sake, I will outline what I understand is a three-step approach that I am required to follow if the provisions are not the same, depending upon the nature of the differences.

[117] The first step is to determine if the provisions although different, are not ambiguous and can share some common meaning, in which case the common meaning is adopted. If the meanings however, are incompatible with the intention of the legislature, as indicated by the ordinary rules of interpretation, the meaning arrived at by the ordinary rules should be retained: *R. v. Daoust*, 2004 SCC 6, [2004] 1 S.C.R. 217 (*Daoust*), at paragraph 26, citing Professor Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (3rd ed. 2000), at page 324.

[118] If however, one provision is ambiguous and the other is clear, then the clearer meaning is said to be the

ordinaire et grammatical, dans le contexte de la disposition elle-même, et en harmonie avec l'esprit de la Loi. Je conclus respectueusement que c'est là la méthode d'interprétation adoptée par la Cour dans la décision *Tailleur*, qui a empêché de prendre en compte l'interprétation de la plupart des éléments essentiels de l'article 36(2).

[115] À mon avis, une interprétation téléologique, qui déplace le débat de ses débuts textuels et contextuels vers ceux des politiques dans la recherche de l'objet de la Loi et de l'intention du législateur, ne devrait être utilisée qu'après avoir étudié la signification des mots en suivant leur sens ordinaire et dans leur contexte ordinaire par rapport à d'autres dispositions de la Loi. En d'autres termes, la Cour est tenue d'entreprendre les étapes initiales décrites dans le principe d'interprétation moderne avant de recourir à des preuves extrinsèques ou d'aborder des considérations d'ordre politique, probablement parce que la disposition reste ambiguë quant à son sens ou à son application.

6) L'interprétation bilingue des articles 36(1)a) et 36(2)

[116] L'interprétation bilingue des articles 36(1)a) et 36(2) ajoute à la difficulté de la tâche de la Cour en raison des méthodes de rédaction différentes utilisées pour les deux versions linguistiques. Par souci de clarté, j'exposerai ce que je comprends comme une approche en trois étapes que je suis tenu de suivre si les dispositions ne sont pas identiques, en fonction de la nature des différences.

[117] La première étape consiste à déterminer si les dispositions, bien que différentes, ne sont pas ambiguës et peuvent avoir un sens commun. Auquel cas le sens commun est adopté, sous réserve de la mise en garde que si le sens paraît contraire à l'intention du législateur, comme l'indiquent les règles d'interprétation ordinaires, le sens dégagé par recours aux règles ordinaires devrait être retenu : *R. c. Daoust*, 2004 CSC 6, [2004] 1 R.C.S. 217 (*Daoust*), au paragraphe 26, citant le professeur Côté dans son ouvrage *Interprétation des lois* (3<sup>e</sup> éd. 1999), à la page 410.

[118] Si toutefois une disposition est ambiguë et que l'autre est claire, le sens le plus clair est le sens commun,

common meaning, which is arrived at by the ordinary rules of interpretation.

[119] Conversely, if both versions are unambiguous, but not reconcilable by having different meanings (or structures), then the meaning arrived at by the ordinary rules should be retained: *Daoust*, above; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339 (*Khosa*), at paragraph 39.

[120] The parties and the Commissioner applied the second methodology in their interpretation concluding that the English version was the clearer in expressing the key element in section 36(1)(a)(i), “to support them in the performance of their duties”. This appeared to be missing in the more abridged French version making it structurally incompatible with the English version.

[121] I ultimately rejected this conclusion in my interpretation of section 36(1)(a)(i), as I concluded that the differing approaches used in French and English legislative drafting provided the means to reconcile the two versions of section 36(1)(a)(i). By this I mean that the French method of drafting resorts to a more deductive reasoning approach than that used by English drafters. This eliminates the need to express some components of an English co-equivalent, if it is deductively considered to be implied by the meaning of another term. Having reconciled the two provisions in terms of their structure and scheme by this method, I proceeded to interpret them, finding that they essentially both expressed the same meaning.

[122] As concerns section 36(2), the Court in *Tailleur* applied the second approach of common meaning with respect to the bilingual co-equivalents of “reasonably” and “*possibles*” in terms of measures that could be adopted. The Court did so on the basis that “measures ... reasonably ... taken” was the common meaning as it expressed a more limited construction of “*mesures possibles*” (“possible measures”).

[123] I agreed with the choice of the most appropriate term, but rejected the method followed to achieve the

auquel on aboutit par recours aux règles ordinaires d’interprétation.

[119] Inversement, si les deux versions ne sont pas ambiguës, mais ne peuvent pas être conciliées par des significations (ou des structures) différentes, il convient de retenir le sens défini par les règles ordinaires : *Daoust*, précité; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339 (*Khosa*), au paragraphe 39.

[120] Les parties et le commissaire ont appliqué la seconde méthode dans leur interprétation, concluant que la version anglaise était la plus claire pour exprimer l’élément clé de l’article 36(1)a) « *to support them in the performance of their duties* ». Cela semblait manquer à la version française plus abrégée, ce qui la rendait incompatible structurellement avec la version anglaise.

[121] J’ai finalement rejeté cette conclusion dans mon interprétation de l’article 36(1)a), en concluant que les approches différentes utilisées dans la rédaction législative en français et en anglais permettaient de concilier les deux versions de l’article 36(1)a). J’entends par là que la méthode de rédaction française a recours à une approche de raisonnement plus déductive que celle utilisée par les rédacteurs de langue anglaise. Cela élimine la nécessité d’exprimer une certaine composante d’un équivalent correspondant anglais, si elle est considérée d’une manière déductive comme étant implicite par le sens d’un autre terme. Ayant concilié les deux dispositions sur le plan de la structure et de l’esprit par cette méthode, j’ai ensuite procédé à leur interprétation, constatant qu’elles exprimaient essentiellement le même sens.

[122] Au sujet de l’article 36(2), dans la décision *Tailleur* la Cour a appliqué la deuxième approche du sens commun en ce qui concerne les équivalents bilingues correspondants « possibles » et « *reasonably* », en ce qui concerne les mesures pouvant être adoptées. La Cour a agi de la sorte en affirmant que le terme anglais « *measures ... reasonably ... taken* » était le sens commun du terme, car il exprimait une acception plus limitée de « mesures possibles ».

[123] J’ai accepté le choix du terme le plus approprié, mais j’ai rejeté la méthode suivie pour obtenir les résultats.

results. Structurally, the co-equivalents in both versions matched well, and both were clear in meaning, but they could not be reconciled on the basis of their meanings.

[124] I concluded that the concept of reasonably determined measures and that of possible measures, both intended to provide an appropriate official language work environment, could not be reconciled as they express two entirely different meanings. “Reasonably” describes the exercise of discretion in determining measures, whereas “*possibles*” merely describes the extent of measures, with no exercise of discretion. It was contextually important that a discretionary term be that applied to determine the required measures, as it was compatible with a flexible construction of section 36(2) and the adoption of the term “accommodate” in preference to “*permettre*” (permit), which is the essence of my interpretation of section 36(2).

[125] This was the methodology applied by the Supreme Court in *Khosa*, at paragraph 39, where the Court concluded that the terms “may” and “is” in section 18.1 of the *Federal Courts Act* could not be reconciled, as follows:

The English version of s. 18.1(4) is permissive; the court is clearly given discretion. In the French version, the words “*sont prises*” translate literally as “are taken” which do not, on the face of it, confer a discretion. A shared meaning on this point is difficult to discern. Nevertheless, the linguistic difference must be reconciled as judges cannot be seen to be applying s. 18.1(4) differently across the country depending on which language version of s. 18.1(4) they happen to be reading. [Emphasis added.]

[126] That avenue not being available because the provisions were totally irreconcilable, the appropriate methodology required adherence to the approach adopted in *Khosa*. It required a holistic interpretation of both terms starting from their very different ordinary meanings, and thereafter contextually considering them in respect of the remaining elements of the provision, in the context of the Act, and finally its object and Parliament’s intention.

Structurellement, les équivalents correspondants des deux versions concordait bien et leur signification était claire, mais ils ne pouvaient pas être conciliés sur la base de leur signification.

[124] J’ai conclu que le concept de mesures raisonnablement déterminées et celui de mesures possibles, tous deux destinés à créer un milieu de travail approprié pour les langues officielles, ne pouvaient être conciliés, car ils expriment deux sens tout à fait différents. « Raisonnablement » décrit l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire dans la détermination de mesures, tandis que « possibles » décrit simplement l’étendue des mesures, sans aucun exercice de pouvoir discrétionnaire. Sur le plan contextuel, il était important de choisir un terme discrétionnaire pour déterminer les mesures requises, car cela était compatible avec une interprétation souple de l’article 36(2) et l’adoption du terme « *accommodate* » de préférence à « *permettre* » (*permit*), ce qui représente l’essentiel de ma décision.

[125] Telle était la méthode appliquée par la Cour suprême dans l’arrêt *Khosa* au paragraphe 39, où la Cour a conclu que les termes « *may* » (« peut ») et « *is* » (« est ») à l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* ne pouvaient pas être conciliés, comme suit :

Le texte anglais du par. 18.1(4) confère une faculté (« *may grant* »); il attribue clairement un pouvoir discrétionnaire à la cour. Par contre, à première vue, les mots « *sont prises* » employés dans le texte français ne confèrent pas de pouvoir discrétionnaire. Il est donc difficile de dégager le sens commun de ces deux versions. Cependant, cette distinction linguistique doit être résolue, car les juges ne peuvent appliquer différemment le par. 18.1(4) à différents endroits du pays selon la langue dans laquelle ils lisent cette disposition. [Non souligné dans l’original.]

[126] Cette voie n’étant pas disponible parce que les dispositions étaient totalement inconciliables, la méthodologie appropriée exigeait de respecter l’approche adoptée dans l’arrêt *Khosa*. Elle nécessitait une interprétation holistique des deux termes, en partant de leurs sens ordinaires très différents, pour ensuite les examiner dans le contexte des éléments restants de la disposition, dans le contexte de la loi, et enfin de son objet et de l’intention du législateur.

VIII. Services provided to federal institution personnel pursuant to section 36(1)(a) of the OLAA. *Introduction*

[127] The submissions of the parties raise at least three interpretive issues:

- First, what is the basis for the distinction between the personal and central services categories?
- Second, if a lesser trained employee simply by working with a more highly trained co-employee learns skills or gains knowledge that either assist, or are essential to enable the employee to perform his or her duties, is this a “service” within the meaning of the provision provided by the more highly trained employee (specialist) to the lesser trained employee (generalist)?
- Third, if learning on the job is tentatively the result of a service provided by the specialist, is it also a central service?

[128] Before undertaking any analysis of the language of work service provision, it is first necessary to synchronise the English version, being subparagraph 36(1)(a)(i) with the French paragraph 36(1)a. The French version combines the language of work service subparagraph with that of the work instruments subparagraph into one paragraph. Accordingly, the two versions are produced below with the irrelevant portions of the French version being identified by the strikethrough font as is the irrelevant subparagraph in the English version:

**Minimum duties in relation to prescribed regions**

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

**Obligations minimales dans les régions désignées**

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

VIII. Les services fournis au personnel des institutions fédérales conformément à l’article 36(1)a) de la LLOA. *Introduction*

[127] Les observations des parties soulèvent au moins trois questions d’interprétation :

- Premièrement, quelle est la base de la distinction entre les catégories de services personnels et de services centraux?
- Deuxièmement, si un employé moins qualifié, simplement en travaillant avec un collègue plus qualifié, acquiert des compétences ou acquiert des connaissances qui l’aident ou sont essentielles pour que l’employé puisse s’acquitter de ses fonctions, s’agit-il d’un « service », au sens de la disposition, fourni par l’employé le plus qualifié (spécialiste) à l’employé le moins qualifié (généraliste)?
- Troisièmement, si l’apprentissage en milieu de travail est provisoirement le résultat d’un service fourni par le spécialiste, s’agit-il également d’un service central?

[128] Avant d’entreprendre une analyse de la disposition relative à la langue de travail, il faut d’abord synchroniser la version anglaise, soit le sous-alinéa 36(1)a)(i), avec l’alinéa 36(1)a) du texte français. La version française combine le libellé du sous-alinéa sur les services et celui du sous-alinéa sur le matériel d’usage en un seul alinéa. En conséquence, les deux versions sont présentées ci-dessous, les parties non pertinentes de la version française étant identifiées par des passages biffés, de même que le sous-alinéa non pertinent de la version anglaise :

**Obligations minimales dans les régions désignées**

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

**Minimum duties in relation to prescribed regions**

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

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

(i) services that are provided to officers and employees, including services that are provided to them as individuals and services that are centrally provided by the institution to support them in the performance of their duties, and (ii) regularly and widely used work instruments produced by or on behalf of that or any other federal institution;

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

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

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

(i) services that are provided to officers and employees, including services that are provided to them as individuals and services that are centrally provided by the institution to support them in the performance of their duties, and (ii) regularly and widely used work instruments produced by or on behalf of that or any other federal institution;

[129] The lack of coordinated paragraphing of the provision between the English and French versions poses problems for the adoption of a common nomenclature to describe the different provisions. Accordingly, when generally referring to the provision, the Court adopts the English subparagraph, i.e. section 36(1)(a)(i) as the common element of both versions. I will use that descriptor, with my normal practice of identifying all provisions only as “section”, or “the provision” when generally referring to it. To some extent this also accords with the parties and Commissioner’s conclusion that the English version is clearer and should be preferred because there are more references to its component parts than found in the French version.

[130] The co-drafters of the legislation have also adopted different styles of presenting Parliament’s intention portrayed in section 36(1)(a)(i). This is obvious in comparing both versions. This presents some additional problems in describing the co-equivalents that are the subject of interpretation. Nonetheless, they are present, if only implied in some circumstances. I would match the co-equivalents as follows using the English order of components, again applying strikethrough to assist in matching up the versions of the same component:

[129] L’absence de l’aménagement coordonné des alinéas de la disposition pose des problèmes pour l’adoption d’une nomenclature commune décrivant les différentes dispositions. Par conséquent, lorsqu’elle se réfère généralement à la disposition, la Cour adopte le sous-alinéa anglais, à savoir l’article 36(1)a(i), comme élément commun des deux versions. J’utiliserai ce descripteur, ma pratique habituelle consistant à identifier toute disposition uniquement comme « l’article », ou « la disposition » lorsque je m’y réfère d’une manière générale. Dans une certaine mesure, cela concorde également avec la conclusion des parties et du commissaire selon laquelle la version anglaise est plus claire et doit être privilégiée, car il y a plus de références à ses composants que dans la version française.

[130] Les rédacteurs de la loi ont également adopté différents styles de présentation de l’intention du législateur décrite à l’article 36(1)a). Ceci est évident en comparant les deux versions. Cela pose quelques problèmes supplémentaires lors de la description des équivalents correspondants qui font l’objet d’une interprétation. Néanmoins, ils sont présents, ne serait-ce que de manière implicite dans certaines circonstances. Je ferais correspondre les équivalents correspondant comme suit en utilisant l’ordre anglais des composants, en biffant à nouveau les passages pour aider à faire correspondre les versions du même composant :

“services that are provided to them as individuals” and “les services qui lui sont destinés, notamment à titre individuel”

(individual services)

“and services that are centrally provided” and “ou à titre de services [auxiliaires] centraux”

“to support them in the performance of their duties” and “ou à titre de services auxiliaires [centraux]”

(together, auxiliary services)

- (1) Treasury Board Policies and Directives on Official Languages and Training and Professional Development

[131] Before embarking on the construction of section 36(1)(a)(i), the Court will first consider the Treasury Board policies and directives on official languages and training and professional development. The parties referred to the Treasury Board policies at different points, and it is worth considering their impact on the complaint as well.

[132] There are three relevant policies, two of which pertain to the language of work. The third provides the parameters for training and professional development in the greater public service, with intention that its precepts will be adopted and tailored by federal institutions. The first two work policies I describe as the “2004 Policy” and the “2012 Policy”. The latter policy repealed and replaced the 2004 Policy. The third policy being the 2017 Learning Policy has already been already referred to.

(a) *The 2004 Policy on Language of Work*

[133] There are six relevant comments to make about the 2004 Policy, four of which pertain to the interpretation of section 36(1)(a)(i), the other two are relevant to the interpretation of section 36(2).

[134] First, the Policy establishes a clean break between the two categories of “individual” and “auxiliary” services

« *services that are provided to them as individuals* » et « *les services qui lui sont destinés, notamment à titre individuel* »

(Services individuels)

« *and services that are centrally provided* » et « *ou à titre de services [auxiliaires] centraux* »

« *to support them in the performance of their duties* » et « *ou à titre de services auxiliaires [centraux]* »

(ensemble, services auxiliaires)

- 1) Politiques et directives du Conseil du Trésor en matière de langues officielles, de formation et de perfectionnement professionnel

[131] Avant de se lancer dans l’interprétation de l’article 36(1)a), la Cour examinera d’abord les politiques et les directives du Conseil du Trésor en matière de langues officielles, de formation et de perfectionnement professionnel. Les parties ont fait référence aux politiques du Conseil du Trésor à différents moments, et il convient également de considérer leur impact sur la plainte.

[132] Il existe trois politiques pertinentes, dont deux concernent la langue de travail. La troisième fournit les paramètres pour la formation et le perfectionnement professionnel dans l’ensemble de la fonction publique, dans le but que ses préceptes soient adoptés et adaptés par les institutions fédérales. Je qualifie les deux premières politiques de travail de « Politique de 2004 » et de « Politique de 2012 ». Cette dernière politique a abrogé et remplacé la Politique de 2004. La troisième politique, la Politique en matière d’apprentissage de 2017, a déjà été évoquée.

a) *Politique 2004 sur la langue de travail*

[133] Il y a six commentaires pertinents à faire sur la Politique de 2004, dont quatre concernent l’interprétation de l’article 36(1)a), les deux autres sont pertinents pour l’interprétation de l’article 36(2).

[134] Premièrement, la politique établit une rupture nette entre les deux catégories de services « individuels » et

and that of “training and professional development” services. Presumably, this occurred because training and professional development service were thought to not amenable fit in either of the two categories described in section 36(1)(a)(i). This would also explain to some extent why the respondent questioned whether training and professional development activities were even a service within the meaning of the provision.

[135] Second, Treasury Board did not attempt to distinguish what services fell into the individual category as opposed to those which were auxiliary services in the long list of examples of services that were provided, simply describing them all as falling somewhere in both categories of services, as follows:

Accounting, administrative, financial and budget, computer, evaluation and audit, legal, library, archival and information/communications, management advisory and consultation, materiel management, purchasing and procurement, asset management, security, staffing and classification, technical, translation, pay and benefits, health care, and vocational guidance services, and grievances.

[136] Third, it is apparent from the 2004 Policy that 16 years after the adoption of language of work provisions Treasury Board did not feel sufficiently comfortable in its interpretation of section 36(1)(a)(i) to provide but the vaguest guidance as to what constituted a service, even to the point of assigning well-recognized services to the two categories that it had identified were covered by the provision.

[137] Fourth, what is clear however is that all the examples provided were easily identified and recognized as forms of administrative units of service providers, except training and professional development services. Two ramifications follow from this. First, added to the complexity of interpreting section 36(1)(a)(i) is whether it was intended by the French term “*auxiliaires*” referred to services described as administrative units, which would give it an entirely different meaning to its co-equivalent which provides a definition of service.

« auxiliaires » et celle de services « de formation et de perfectionnement professionnel ». Cela est probablement dû au fait que l’on pensait que les services de formation et de perfectionnement professionnel ne faisaient partie d’aucune des deux catégories décrites à l’article 36(1)a). Cela expliquerait aussi dans une certaine mesure pourquoi le défendeur s’est demandé si les activités de formation et de perfectionnement professionnel étaient même un service au sens de la disposition.

[135] Deuxièmement, le Conseil du Trésor n’a pas tenté de distinguer quels services entraient dans la catégorie des services individuels par opposition à ceux qui étaient des services auxiliaires dans la longue liste d’exemples de services fournis, les décrivant simplement comme relevant tous des deux catégories de services, comme suit :

Services de comptabilité, administratifs, financiers et budgétaires, d’informatique, d’évaluation et vérification, juridiques, de bibliothèque et d’archives, et d’information et communications, consultatifs de gestion et les services de consultation, de gestion du matériel, d’achat et d’approvisionnement, de gestion des biens, de sécurité, de dotation et de classification, techniques, de traduction, de la paie et des avantages sociaux, de soins de santé, d’orientation professionnelle, et griefs.

[136] Troisièmement, il ressort de la Politique de 2004 que 16 ans après l’adoption des dispositions relatives à la langue de travail, le Conseil du Trésor ne se sentait pas assez à l’aise dans son interprétation de l’article 36(1)a) pour ne donner que des indications vagues quant à ce qui constituait un service, même au point d’assigner des services bien reconnus aux deux catégories qu’il avait recensées comme étant visées par la disposition.

[137] Quatrièmement, il est toutefois clair que tous les exemples fournis ont été facilement identifiés et reconnus comme des formes d’unités administratives de fournisseurs de services, à l’exception des services de formation et de perfectionnement professionnel. Deux ramifications en découlent. Premièrement, la question qui a ajouté à la complexité de l’interprétation de l’article 36(1)a) est celle de savoir si le terme français « auxiliaires » voulait désigner les services décrits comme des unités administratives, ce qui lui donnerait un sens totalement différent de son équivalent correspondant qui fournit une définition du service.



[138] Second, the applicant and Commissioner appear intent on significantly redrawing the services map from what existed at the time the OLA language of work provisions were adopted. As a starting point in the construction of the provision, it is therefore difficult to conceive that Parliament intended the OLA to significantly enlarge the meaning of services for the purpose of identifying a greater number of bilingual positions in bilingual regions, not to mention the same result occurring in unilingual regions.

[139] The first of two comments that are relevant to the interpretation of section 36(2), which makes up the second half of my analysis below, is what I consider to be a significant omission to refer to what I will describe as the second objective in the English version of “work environments” that must “accommodate the use of either official language by its officers and employees”.

(b) *The 2012 Policy on Official Languages*

[140] The 2004 Policy was replaced by the Policy on Official Languages, commencing in November 2012 (the 2012 Policy). It was not in force at the time of the complaint, but has remained in force since its issuance.

[141] The 2012 Policy added somewhat to the 2004 Policy. It maintained the distinction between training and professional development services and the two categories of personal and central services. It replaced the list of services by providing skeleton definitions and examples of personal and central categories of services, as follows:

.... These services are those that affect the employee on a personal level (their health and well-being, personal development, their career) or that are essential for the employee to perform their duties. Some examples:

Personal services:

- pay and benefits services;
- career counselling services

[138] Deuxièmement, le demandeur et le commissaire semblent avoir l'intention de redessiner de manière significative la carte des services par rapport à ce qui existait au moment où les dispositions relatives à la langue de travail de la LLO ont été adoptées. Comme point de départ de l'interprétation de la disposition, il est donc difficile de concevoir que le législateur ait voulu que la LLO élargisse considérablement la signification des services afin de recenser un plus grand nombre de postes bilingues dans les régions bilingues, sans parler du même résultat se produisant dans des régions unilingues.

[139] Le premier des deux commentaires pertinents pour l'interprétation de l'article 36(2), qui constitue la seconde partie de mon analyse ci-dessous, est ce que je considère être une omission importante de faire référence à ce que je qualifierai de second objectif du « milieu de travail » qui doit « permet[tre] à leur personnel d'utiliser l'une ou l'autre » langue officielle.

b) *La Politique de 2012 sur les langues officielles*

[140] La Politique de 2004 a été remplacée par la Politique sur les langues officielles à compter de novembre 2012 (la Politique de 2012). Elle n'était pas en vigueur au moment de la plainte, mais est restée en vigueur depuis sa publication.

[141] La Politique de 2012 a quelque peu ajouté à la Politique de 2004. Elle a maintenu la distinction entre les services de formation et de développement professionnel et les deux catégories de services personnels et centraux. Elle a remplacé la liste des services en fournissant des définitions squelettiques et des exemples de catégories de services personnels et centraux, comme suit :

[...] Ces services sont ceux qui touchent l'employé sur le plan personnel (sa santé, son bien-être, son développement personnel, sa carrière) ou qui sont essentiels pour que l'employé puisse s'acquitter de ses fonctions.

Exemples de services personnels :

- services de la paie et des avantages sociaux
- services d'orientation professionnelle

Central services:

- information systems services
- legal services

[142] One significant change was to add the requirement that the central services be essential for the performance of the employee's duties. The applicant relied upon the essential criterion to argue that the specialists were providing services that are essential to the generalists in order for them to be able to carry out their duties. The respondent and Commissioner disagreed with this submission that Central services were required to be essential to the performance of the duties, with which I am similarly in agreement.

(c) *2017 Policy on Learning, Training, and Development*

[143] The relevant excerpts from the TBS's 2017 Policy on Learning, Training, and Development (the 2017 Learning Policy), with the Court's emphasis, are as follows:

### 3. Context

...

3.2 Deputy heads have the authority, pursuant to section 12(1)(a) of the *Financial Administration Act*, to "determine the learning, training and development requirements of persons employed in the public service and fix the terms on which the learning, training and development may be carried out," and Treasury Board has the authority, pursuant to section 11.1(1)(f) to "establish policies or issue directives respecting the exercise of the powers granted by this Act to deputy heads..."

...

### Appendix A – Definitions

...

professional development (*perfectionnement professionnel*)

Exemples de services centraux :

- services d'informatique
- services juridiques

[142] L'un des changements importants a été d'ajouter la nécessité de faire des services centraux un élément essentiel à l'exercice des fonctions de l'employé. Le demandeur s'est fondé sur le critère essentiel pour affirmer que les spécialistes fournissaient des services essentiels aux généralistes afin qu'ils puissent accomplir leurs tâches. Le défendeur et le commissaire n'étaient pas d'accord avec cette observation selon laquelle les services centraux devaient être essentiels à l'exercice des fonctions, avec lesquels je suis également d'accord.

c) *Politique en matière d'apprentissage, de formation et de perfectionnement de 2017*

[143] Les extraits pertinents de la Politique en matière d'apprentissage, de formation et de perfectionnement du Secrétariat du Conseil du Trésor de 2017 (la Politique en matière d'apprentissage de 2017) sont les suivants (non souligné dans l'original) :

### 3. Contexte

[...]

3.2 Aux termes de l'alinéa 12.(1)a) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les administrateurs généraux ont le pouvoir de « déterminer les besoins en matière d'apprentissage, de formation et de perfectionnement des personnes employées dans la fonction publique et fixer les conditions de mise en œuvre de cet apprentissage, de cette formation et de ce perfectionnement. » Le Conseil du Trésor a le pouvoir, aux termes de l'alinéa 11.1(1)f) de la *Loi* d'« élaborer des lignes directrices ou des directives sur l'exercice des pouvoirs conférés par la présente loi aux administrateurs généraux [...] »

[...]

### Annexe A – Définitions

[...]

[professional development (*perfectionnement professionnel*)]

an activity that assists employees further their careers and is aligned with departmental business priorities and management improvement objectives of the government. Includes courses, programs or learning events sponsored by a variety of service providers (e.g. in-house, the Canada School of Public Service, academic institutions and the private sector).

...

**training (formation)**

represents an organized, disciplined way to transfer the knowledge and know-how that is required for successful performance in a job, occupation or profession. It is ongoing, adaptive learning, not an isolated exercise.

[144] While the policy does not apply to separate agencies such as the OSFI, it is indicated at section 2.2 that they “may use it to develop their own learning, training and development policies.”

[145] In general terms, the 2017 Learning Policy appears to settle the issue troubling the parties as to the appropriate service category for training and professional development. The TBS answers this query by first defining “professional development” in a fashion that would suggest that it should be considered a personal service, as “an activity that assists employees further their careers”. It is not on the job training, thereby placing it in the first category of section 36(1)(a)(i) “provided to them [employees] as individuals”.

[146] Conversely, the TBS clearly aligns “training” with the second category of a service based on the English version of section 36(1)(a)(i), “to support them in the performance of their duties” (*à titre de services auxiliaires*). It is defined in the policy as a learning experience being “required for [the] successful performance [of] a

***perfectionnement professionnel (professional development)***

Activité qui aide les employés à progresser dans leur carrière et qui cadre avec les priorités ministérielles et les objectifs d’amélioration continue du gouvernement. Ces activités comprennent des cours, des programmes ou des activités d’apprentissage parrainées par un éventail de fournisseurs de service (par exemple des fournisseurs internes, l’École de la fonction publique du Canada, des établissements d’enseignement, le secteur privé).

[...]

**[training (formation)]**

**formation (training)**

Est une façon organisée et structurée de transférer les connaissances et le savoir-faire nécessaires pour bien exécuter les fonctions d’un emploi ou d’une profession. Il s’agit d’un apprentissage permanent et adaptatif, et non d’un exercice isolé.

[144] Bien que l’application de la présente politique ne touche pas les employeurs distincts comme le BSIF, il est indiqué à la section 2.2 qu’ils « peuvent y avoir recours pour soutenir l’élaboration de leurs propres politiques d’apprentissage, de formation et de perfectionnement ».

[145] D’une manière générale, la Politique d’apprentissage de 2017 semble régler le problème qui préoccupe les parties en ce qui concerne la catégorie de services appropriée pour la formation et le perfectionnement professionnel. Le Secrétariat du Conseil du Trésor répond à cette question en définissant d’abord le « perfectionnement professionnel » d’une manière qui laisserait penser qu’il devrait être considéré comme un service personnel, comme personnel, comme « une activité qui aide les employés à progresser dans leur carrière ». Il ne s’agit pas d’une formation en cours d’emploi, ce qui le place ainsi dans la première catégorie de l’article 36(1)a « qui leur sont destinés [employés] à titre individuel ».

[146] À l’inverse, le Secrétariat du Conseil du Trésor aligne clairement la « formation » sur la deuxième catégorie de service, fondée sur la version anglaise de l’article 36(1)a, « *to support them in the performance of their duties* » (« à titre de services auxiliaires »). Elle est définie dans la politique comme étant une expérience

job”. Additionally, what is important is that the definition of training should be carried out in an “organized, disciplined way to transfer the knowledge and know-how” [emphasis added]. Thus, it is not an *ad hoc* form of learning carried out during interactions between employees on the job, as is the principal submission of the respondent and of the Commissioner.

[147] As shall be seen, the Commissioner’s submissions move away from its original concept of the service being that pertaining to training or professional development described in the Final Investigation Report. Instead, he now proposes a much broader generic definition, which expands the definition of a service to that of any activity where a group of employees “supports another employee in the performance of their duties”.

- (2) The submissions of the parties on the interpretation of the services provision

(a) *The applicant’s submissions*

[148] For the most part the applicant relies upon the Commissioner’s conclusions in the Final Investigation Report, as follows with my emphasis:

[TRANSLATION] The information that supervisory staff in Montréal receive from employees in the Supervision Support Group is essential for the performance of their tasks. This enhances their ability to comply with OSFI’s mandate, and these enhancements constitute professional development. Thus, the Supervision Support Group in Toronto provides professional development, practically every day, to supervisory staff in Montréal. Oral and electronic communications between the two offices are in English only, even though they actually constitute professional development for Montréal employees.

[149] The Commissioner in his submissions to the Court abandons both the requirement that the services being essential and that they fell under the category of professional development, as opposed to training.

d’apprentissage « [requis] pour bien exécuter les fonctions d’un emploi ». De plus, ce qui importe, c’est que la définition de la formation soit dispensée « [d’]une façon organisée et structurée de transférer les connaissances et le savoir-faire » [non souligné dans l’original]. Il ne s’agit donc pas d’une forme d’apprentissage *ad hoc* réalisée lors des interactions entre les employés sur le lieu de travail, comme le prétendent principalement le défendeur et le commissaire.

[147] Comme on le verra, les observations du commissaire s’éloignent de son concept initial de service, à savoir celui qui est relatif à la formation ou au perfectionnement professionnel décrit dans le Rapport d’enquête final. Au lieu de cela, elle propose maintenant une définition générique beaucoup plus large, qui étend la définition d’un service à celle de toute activité où un groupe d’employés « appuie un autre employé dans l’accomplissement de ses tâches ».

- 2) Les observations des parties sur l’interprétation de la disposition relative aux services

a) *Les observations du demandeur*

[148] Dans l’ensemble, le demandeur s’appuie sur les conclusions du commissaire énoncées dans le Rapport d’enquête final, qui sont les suivantes (non souligné dans l’original) :

L’information que les employés du Groupe de soutien de la surveillance fournissent au personnel de surveillance de Montréal est essentielle pour que celui-ci puisse exécuter ses tâches. Cette information améliore leurs compétences pour se conformer au mandat du BSIF. Ces améliorations découlent du perfectionnement professionnel. Ainsi, le Groupe de soutien de la surveillance de Toronto fournit un perfectionnement professionnel, pratiquement chaque jour, au personnel de surveillance de Montréal. Les communications orales et électroniques entre les deux bureaux ne se font qu’en anglais, même si ces contacts sont en fait un perfectionnement professionnel pour les employés de Montréal.

[149] Dans ses observations devant la Cour, le commissaire a abandonné l’exigence que les services sont essentiels et qu’ils relèvent de la catégorie du perfectionnement professionnel, par opposition à la formation.

(b) *The Commissioner's revised submissions*

[150] After the parties had filed their submissions, the Commissioner presented a different interpretation of section 36(1)(a)(i) from that in the Final Investigation Report. He relies upon a purposive interpretation requiring a liberal and teleological interpretation of language of work provisions that supports the maintenance and development of the official language communities. The Commissioner in reference to official language communities is referring to the Francophone official language community, although not stated expressly in those terms. I have given my reasons why I reject this submission.

[151] The Commissioner similarly argues that [TRANSLATION] “providing training in the employee’s preferred official language is intimately related to implementing the purpose of Part V of the OLA, which is to create a work environment that is conducive to the effective use of both official languages within federal institutions”.

[152] In order to dispose of this argument, I will provide my comments on this submission at this point in my reasons. In my view, the Commissioner overreaches in attempting to buttress his argument with irrelevant considerations. It is clear from reviewing the various paragraphs and sub-paragraphs that make up section 36 that the concept of creating a conducive work environment is specifically referred to by Parliament only in the sections 36(1)(c)(i) and 36(2) regarding the requirement that managers be bilingual and the requirement to provide appropriate official language work environments. Given the specific references to work environments in other provisions, if Parliament thought providing services in the language of the employees being served is conducive to the effective use of both official languages, it would have similarly stated so. In addition, as pointed out by requiring bilingual employees to use their second language as service providers, this effectively contradicts the fundamental right of employees to use their first language.

[153] The Commissioner advances a new broader definition of a “*service auxiliaire*”, bringing it back to the

b) *Les observations du commissaire*

[150] Après que les parties ont déposé leurs observations, le commissaire a présenté une différente interprétation de l’article 36(1)a) par rapport à celle énoncée dans le Rapport d’enquête final. Elle s’appuie sur une interprétation fondée sur l’objet requérant une interprétation libérale et téléologique des dispositions relatives à la langue de travail qui favorise le maintien et l’épanouissement des communautés de langue officielle. Le commissaire, en référence aux communautés de langue officielle, fait référence à la communauté de langue officielle francophone, bien que cela ne soit pas explicitement énoncé. J’ai donné les raisons pour lesquelles je rejette cette observation.

[151] De même, le commissaire soutient que « l’offre de la formation dans la langue officielle de choix de l’employé est intimement liée à la mise en œuvre de l’objectif de la partie V de la LLO, soit de créer un milieu de travail propice à l’usage effectif des deux langues officielles au sein des institutions fédérales ».

[152] Afin de statuer sur cet argument, je présenterai mes commentaires sur cette observation à ce stade de mes motifs. À mon avis, le commissaire exagère en essayant d’étayer son argumentation avec des considérations non pertinentes. Il ressort clairement de l’examen des divers paragraphes et alinéas qui constituent l’article 36 que le législateur ne fait spécifiquement référence au concept de création d’un milieu de travail propice que dans les articles 36(1)c) et 36(2) concernant l’obligation pour les gestionnaires d’être bilingues et l’obligation de fournir un milieu de travail approprié pour l’usage des langues officielles. Compte tenu des références spécifiques au milieu de travail dans d’autres dispositions, si le législateur estimait que la fourniture des services dans la langue des employés servis était propice à l’usage efficace des deux langues officielles, il l’aurait également déclaré. De plus, comme il a été souligné, le fait d’obliger les employés bilingues à utiliser leur deuxième langue en tant que fournisseurs de services va effectivement à l’encontre du droit fondamental des employés d’utiliser leur langue maternelle.

[153] Le commissaire propose une nouvelle définition plus large d’un « service auxiliaire », en le ramenant au

English wording of to be [TRANSLATION] “a service that makes it possible to support or assist employees and that is therefore useful in the performance of their duties”. Thus, if a group of employee’s work is useful on a regular basis, but not essential, in carrying out another employee’s work, it is a “*service auxiliaire*”. His position is probably best summarized at paragraphs 62 to 64 of her memorandum as follows:

[TRANSLATION]

62. The Commissioner proposes to define training as: “An organized activity aimed at imparting information and/or instructions to improve and/or maintain the recipient’s performance or to help him or her attain a required level of knowledge or skill.”

63. Thus, training, in its ordinary sense, means sharing knowledge, information, techniques or skills with employees so that they can use them on their own in performing their duties. In other words, training, as opposed to mere information sharing, is aimed primarily at allowing employees to acquire personal and professional know-how that they will then be able to apply in the various circumstances of their work.

64. The question of whether a specific activity is training for employees is a question of fact that must be analyzed by considering the specific circumstances of each case.

[154] Given the focus on training, I repeat my concern that the 2017 TBS Policy on Learning, Training, and Development was not included in the evidence presented to the Court. I am particularly concerned that I could have unknowingly declared the TBS 2017 Learning Policy to not properly reflect the contents of the Policy, without being aware of its existence.

[155] The Commissioner contends that [TRANSLATION] “the term ‘central’ refers to a service that is critical for the institution, in the sense that the institution made the decision, at a central or relatively high level in its administration, to provide this service to its employees”. However, he

libellé anglais pour être « un service qui permet d’appuyer ou d’assister les employés, et qui leur est donc utile dans l’exercice de leurs fonctions ». Ainsi, si le travail d’un groupe d’employés est utile sur une base régulière, mais pas essentiel à l’accomplissement du travail d’un autre employé, il s’agit d’un « service auxiliaire ». Sa position est probablement mieux résumée aux paragraphes 62 à 64 de son mémoire, comme suit :

62. Le Commissaire propose la définition suivante de la notion de formation : « activité organisée visant à transmettre à une personne de l’information ou des instructions lui permettant d’améliorer ou de maintenir son rendement ou d’atteindre un niveau requis de connaissances ou de compétences. »

63. Ainsi, la formation, selon son sens courant, le formateur partage des connaissances, de l’information, des techniques ou des aptitudes aux employés afin que ceux-ci puissent les utiliser par eux-mêmes dans leurs fonctions. En d’autres mots, la formation, par opposition à un simple partage d’information, a pour but premier de permettre aux employés d’acquérir un savoir-faire, tant au niveau personnel que professionnel, qu’ils pourront mettre en application par la suite dans les diverses circonstances de leur travail.

64. La question à savoir si une activité précise constitue une formation aux employés est une question de faits qui doit être analysée en prenant en compte les circonstances précises de chaque cas.

[154] Compte tenu de l’accent mis sur la formation, je réitère mon inquiétude quant au fait que la Politique en matière d’apprentissage, de formation et de perfectionnement du Secrétariat du Conseil du Trésor de 2017 n’a pas été incluse dans la preuve présentée à la Cour. Je suis particulièrement préoccupé par le fait que j’aurais pu, sans le savoir, déclarer que la Politique en matière d’apprentissage du Secrétariat du Conseil du Trésor de 2017 ne reflétait pas correctement le contenu de la politique sans être au courant de son existence.

[155] Le commissaire prétend que « le terme “central” réfère à un service qui comporte un caractère névralgique pour l’institution, en ce sens que celle-ci a pris la décision, à un niveau central ou relativement élevé de son administration, d’offrir ce service à ses employés ». Toutefois, le

indicates that the evidence to demonstrate that such a decision has been taken can be based upon how the institution has organized the structure of its workplaces in order to provide a service. Thus, there is no requirement for a decision actually to be made, or a stipulation by the institution that it is providing a service to its employees. It is sufficient that the facts demonstrate that a service, by which employees help other employees perform their duties, has been put in place by the institution to infer that the service reflects a central character required by section 36(1)(a)(i), because that is the way that the institution set up the employment structure.

(c) *The respondent's submissions*

[156] The OSFI contends that the specialists do not provide the generalists with a “service”. It submits that the interactions between the generalist and the specialist do not represent a service within the meaning of the Act. In my view its strongest submission is expressed very succinctly at paragraphs 43 and 45 of its memorandum, as follows with the OSFI’s emphasis on the term [TRANSLATION] “as a team” as follows:

[TRANSLATION]

44. Discussions between the two groups are part of their respective work. Occasionally, the two groups have to combine their respective work. In effect, the generalists and specialists form two separate working groups that are called upon to work as a team as part of their respective duties and toward a common goal.

45. Under these circumstances, the specialists do not provide any “services” to the generalists. The former are not in the service of the latter. [Emphasis in original.]

[157] The respondent further submits that the generalists and specialists, even as distinct groups, work closely together as a team (emphasized by the defendant) to achieve the core objectives of the institution’s mandate. It argues that employees executing the core mandate of the institution receive services, they do not provide them. I am in agreement with the submission, that a team environment is incompatible with the concept of its members providing services to each other. Employees executing the

commissaire indique que les éléments de preuve permettant de démontrer qu’une telle décision est prise peuvent être basés sur la manière dont l’institution est organisée selon la structure de ses lieux de travail afin d’assurer le service. Ainsi, il n’existe aucune exigence qu’une décision soit réellement prise ni une déclaration par l’institution qu’elle fournit un service à ses employés. Il suffit que les faits démontrent qu’un service, au moyen duquel des employés aident d’autres employés à s’acquitter de leurs fonctions, a été mis en place par l’institution pour en déduire que le service reflète un caractère central requis par l’article 36(1)a), car c’est de cette façon que l’institution organise la structure de l’emploi.

c) *Les observations du défendeur*

[156] Le BSIF fait valoir que les spécialistes ne fournissent pas un « service » aux généralistes. On prétend que les interactions entre le généraliste et le spécialiste ne représentent pas un service au sens de la Loi. À mon avis, son argument le plus solide est exprimé de manière très succincte aux paragraphes 43 et 45 de son mémoire, de la manière suivante : le BSIF insiste sur le terme « en équipe » comme suit :

44. Les discussions entre les deux groupes s’inscrivent dans le cadre de leur prestation de travail respective. À l’occasion, les deux groupes doivent combiner leur travail respectif. De fait, les généralistes et spécialistes forment deux groupes de travail distincts appelés à travailler en équipe dans le cadre de leurs fonctions respectives et dans l’atteinte d’un objectif commun.

45. Dans ces circonstances, il n’y a aucun « service » rendu par les spécialistes aux généralistes. Les premiers ne sont pas au service des seconds. [Souligné dans l’original.]

[157] Le défendeur ajoute que les généralistes et les spécialistes, même en tant que groupes distincts, travaillent en étroite collaboration en équipe (souligné par le défendeur) pour atteindre les objectifs fondamentaux du mandat de l’institution. Il fait valoir que, les employés qui exécutent le mandat de base de l’institution reçoivent des services, ils ne les fournissent pas. Je suis d’accord avec l’observation, selon laquelle un environnement d’équipe est incompatible avec le concept de ses membres fournissant des

core mandate are simply part of that team. I will return to the submissions in my analysis below, particularly as to what constitutes the definition of a team of employees and whether it inherently proscribes members from being service providers.

[158] The respondent's second argument is that the specialists do not provide the generalists with services that are "centrally provided ... to support them in the performance of their duties". The phrase "services that are centrally provided ... to support them in the performance of their duties" refers to internal support services or corporate services aimed at supporting, in an incidental or secondary way (hence the terms "*service auxiliaire*" or "to support them"), all (or nearly all) employees of the institution in the performance of their duties (hence the terms "*centraux*" or "centrally provided").

[159] The respondent further argues that the generalists could not constitute a "centrally provided" service since they only represent a single restricted category of employees of the OSFI and lack the degree of definitional organization normally applied to a group of service employees as established by the central direction of the institution.

[160] The OSFI contends that accepting the applicant's submission would lead to a totally absurd result because nearly any employee would be considered a service provider to other employees if the definition extended to employees working together on a common project for the employer. This would clearly result in either (1) imposing bilingualism on all employees of the federal institutions covered by the OLA regardless of the nature of their duties, or (2) forcing federal institutions to create separate Francophone and Anglophone teams.

[161] The respondent appears to raise the issue of whether training and professional development should fall within Part V of the OLA, as it contains no language dealing specifically with these categories of services. In addition, even if the Court were to accept the definition of a service in its broadest form as argued by the Commissioner, the interactions of the generalist and specialist still do not constitute

services les uns aux autres. Les employés qui exécutent le mandat de base font simplement partie de cette équipe. Je reviendrai sur les observations présentées dans l'analyse ci-dessous, en particulier sur ce qui constitue la définition d'une équipe d'employés et sur le fait de savoir si elle interdit de manière inhérente aux membres d'être des fournisseurs de services.

[158] Le défendeur avance comme deuxième argument que les spécialistes ne fournissent pas un service « auxiliaire central » aux généralistes. La phrase « service auxiliaire central » s'agit d'un service de soutien interne ou les services corporatifs qui ont pour objet d'appuyer, de façon accessoire ou secondaire, (d'où les termes « service auxiliaire » ou « *to support them* »), tous les employés de l'institution (ou la quasi-totalité) dans l'accomplissement de leurs fonctions (d'où les termes « centraux » ou « *centrally provided* »).

[159] Le défendeur ajoute que les généralistes ne peuvent pas constituer un service « central », car ils ne représentent qu'une catégorie restreinte d'employés du BSIF et n'ont pas le degré d'organisation définitionnelle normalement appliqué à un groupe d'employés de service tel qu'il est établi par la direction centrale de l'institution.

[160] Le BSIF soutient que l'acceptation de l'observation du demandeur aboutirait à un résultat totalement absurde, car presque tous les employés seraient considérés comme des fournisseurs de services pour d'autres employés si la définition s'appliquait aux employés travaillant ensemble sur un projet commun pour l'employeur. Cela aurait carrément pour effet soit 1) d'imposer le bilinguisme à tous les employés des institutions fédérales visées par la LLO sans égard à la nature de leurs fonctions, soit 2) d'obliger les institutions fédérales de créer des équipes distinctes de francophones et d'anglophones.

[161] Le défendeur semble soulever la question de savoir si la formation et le perfectionnement professionnel devraient entrer dans le champ d'application de la partie V de la LLO, car elle ne contient pas de libellé traitant spécifiquement de ces catégories de services. En outre, même si la Cour devait accepter la définition du service dans sa forme la plus large, comme le soutient le commissaire,



a training exercise because this requires a certain degree of organization and formalism is generally understood as required.

[162] The respondent advances the additional submission that such a broad interpretation of section 36(1)(a) [TRANSLATION] “is also contrary to the objective of the OLA of ensuring that French-speaking and English-speaking Canadians have equal opportunities to obtain employment in the federal public service and that the composition of the work-force of federal institutions tends to reflect the presence of both the official language communities of Canada”, taking into account their location, among other things.

*B. The Interpretation of section 36(1)(a)(i)*

(1) Introduction

[163] It is not disputed that section 36(1)(a)(i) describes two categories of services. The first category, misleadingly but perhaps more conveniently described, in the Treasury Board policies as “personal services” is that set out in the first component above. I describe it as “individual services” to accurately portray its meaning using the term chosen by Parliament and to avoid the misleading aspect of the term “personal”.

[164] The second category consists of the second and third components, which again is misleading by the Treasury Board nomenclature describing it as “central services”. The more appropriate descriptor is “auxiliary services” being a translation of the term in the French version. “Auxiliary” better describes the distinction between the individual services category, as is its function. Moreover, the concept of “centrally provided” services applies to both the first and second categories, even if implied in the meaning of the “individual services” category. This is the essence of my conclusion on the interpretation, admittedly highly abstruse, of the provision that follows.

les interactions entre le généraliste et le spécialiste ne le constituent toujours pas dans un exercice de formation, car cela nécessite un certain degré d’organisation et de formalisme qu’on considère généralement comme étant nécessaires.

[162] Le défendeur avance l’observation supplémentaire selon laquelle une interprétation aussi large de l’article 36(1)a « va également à l’encontre de l’un des objectifs de la LLO que les Canadiens d’expression française et anglaise aient des chances égales d’emploi dans la fonction publique fédérale et que les effectifs des institutions fédérales tendent à refléter la présence au Canada des deux collectivités de langue officielle » compte tenu notamment de l’emplacement de leurs bureaux.

*B. L’interprétation de l’article 36(1)a*

1) Introduction

[163] Il n’est pas contesté que l’article 36(1)a décrit deux catégories de services. La première catégorie, qualifiée de « services personnels » dans les politiques du Conseil du Trésor, décrite de manière trompeuse, mais peut-être plus commode, est celle énoncée dans le premier composant ci-dessus. Je la décris comme celle des « services individuels » afin de refléter fidèlement son sens en utilisant le terme choisi par le législateur et d’éviter l’aspect trompeur du terme « personnels ».

[164] La deuxième catégorie comprend les deuxième et troisième composants, ce qui, encore une fois, est trompeur selon la nomenclature du Conseil du Trésor, qui la décrit comme celle des « services centraux ». Le descripteur le plus approprié est « services auxiliaires » qui est une traduction du terme dans la version française. « Auxiliaire » décrit mieux la distinction entre la catégorie de services individuels, ainsi que sa fonction. En outre, le concept de services fournis « à titre de services centraux » s’applique à la fois à la première catégorie et à deuxième catégorie, même si cela est implicite dans le sens de la catégorie des « services individuels ». C’est là l’essence de ma conclusion sur l’interprétation, certes très abstruse, de la disposition suivante.

[165] As a forewarning of sorts, the most difficult interpretive aspect of the provision relates to the French phrase “*ou à titre de services auxiliaires*”. It is confusing because the term “auxiliary”, or its near synonyms “secondary” and “ancillary”, represents a key definitional characteristic of the meaning of services. This in fact is one of the arguments of the respondent. For reasons which I will attempt to convey, this meeting is a pleonasm, i.e. “a false lie”. The point is that the term “service” itself already expresses the definitional characteristic of ancillary, thereby making its repetition a “*faux ami*” of sorts, as our Francophone colleagues would describe the term.

[166] Coming to this conclusion leads the interpretive process back to the drafters’ intention. It is to use the term “*ou à titre de services auxiliaires*” for the sole purpose of distinguishing the second category from the first category in French described as “*tant les services qui lui sont destinés [...] à titre individuel*” [emphasis added]. This explains why I describe the second category as “ancillary services” because its only relevance is for the purpose of distinguishing it from the first category. This also explains why I have included the term “*ou*” (or) in the excerpted phrase, as the nexus between the two categories of services, i.e. there are two categories of services, nothing more.

[167] I point out here that the fundamental distinction between the process that I follow in interpreting both sections 36(1)(a)(i) and 36(2) and others that I have examined, is that I attempt to reconcile all of the terms in both provisions. As far as I am able to tell, neither the Treasury Board, the Commissioner or the Court in *Tailleur* undertook this primary, and in my opinion of the overriding objective of statutory interpretation. It is to come to grips with the provision as a whole. Instead, the categories are mislabeled and reference is made to individual components of each language version. This has the effect of not accurately reflecting Parliament’s intention and adding to the Court’s challenge, as it follows these interpretive passages down to a dead-end, having to start all over again, and again. Moreover, this interpretive process requires an open mind to a “back-and-forth” revision of each term in the provision to determine whether it can be reconciled with the remainder of the provision in both languages.

[165] En guise d’avertissement, l’aspect interprétatif le plus difficile de cette disposition a trait à l’expression française « services auxiliaires ». Elle est source de confusion parce que le terme *auxiliaire*, ou ses proches synonymes « secondaire » et « accessoire », représente une caractéristique de définition clé du sens des services. C’est en fait l’un des arguments du défendeur. Pour les raisons que je tenterai d’expliquer, il s’agit d’un pléonasm, c.-à-d. comme « un faux mensonge ». Le fait est que le terme « service » exprime déjà la définition du terme « *auxiliaire* », ce qui fait de sa répétition un « faux ami », comme le diraient nos collègues francophones.

[166] En arriver à cette conclusion ramène le processus d’interprétation à l’intention des rédacteurs. Le terme doit être utilisé dans le seul but de distinguer la deuxième catégorie de la première catégorie comme suit : « tant [(1)] les services qui lui sont destinés [...] à titre individuel ou [(2)] à titre de services auxiliaires centraux » [non souligné dans l’original]. Cela explique pourquoi je qualifie la deuxième catégorie de « services auxiliaires » en raison de sa pertinence pour cette fin. Cela explique également pourquoi j’ai inclus le terme « ou » (*or*) dans le passage extrait, en tant que lien entre les deux catégories de services. En autre termes, « *auxiliaire* » ne sert que d’indiquer qu’il existe deux catégories, rien de plus.

[167] Je souligne ici que la distinction fondamentale entre le processus que je suis pour interpréter à la fois les articles 36(1)a) et 36(2) et ceux que j’ai examinés est que je tente de concilier tous les termes dans les deux dispositions. Autant que je sache, ni le Conseil du Trésor, ni le commissaire, ni la Cour dans la décision *Tailleur* ne se sont engagés dans cette voie et à mon avis, c’est l’objectif primordial de l’interprétation des lois. Il faut cerner la disposition dans son ensemble. Au lieu de cela, les catégories sont mal définies et il est fait référence à des composants individuels de chaque version linguistique. Cela a pour effet de ne pas refléter fidèlement l’intention du législateur et d’ajouter à la difficulté de la Cour, car elle suit ces passages jusqu’à une impasse, et doit recommencer à zéro. De plus, ce processus d’interprétation nécessite une ouverture d’esprit à une révision « aller-retour » de chaque terme de la disposition afin de déterminer s’il peut ou non être concilié avec le reste de la disposition.

## (2) Define and follow the scheme of the provision

[168] Given the difficulties that section 36(1)(a)(i) presents in terms of its interpretation, logically the best approach is to follow the apparent scheme of the provision. The most prominent aspect of that scheme is the existence of two categories. Without being able to properly distinguish between those two categories, no contextual sense can be given to the different terms that make up the provision. Accordingly, the first task of the interpretation process is to differentiate between the two categories.

[169] I conclude that Parliament intended the individual category to apply to services available to all employees of the institution. They use the terms “as individuals/*à titre individuel*”. Because the individual category comprises all employees, there is no need to place a limit on who should receive the service, nor is there any need to indicate that they are centrally provided because services to all employees must be centrally provided.

[170] With the individual category defined, the ancillary category is, thereafter, defined in relation to the individual category, something that is ancillary in the workplace to the individuality of the employee, which is bestowed simply by being an employee. The ancillary category relates to services that enhance the performance of the employee’s duties on behalf of institutions. This meaning is accomplished by the co-equivalents of services “to support them in the performance of their duties/*à titre de services auxiliaires*”.

[171] Thereafter, the scheme of the provision focuses on the ancillary category with the purpose of providing some limit on what should be accepted as a performance-enhancement form of service. It does so first by the definition of a service and then second by the “*centraux/centrally provided*” co-equivalents. The interpretation of the provision is as simple as that: define what a service constitutes as a first limitation, distinguish and define the categories, then place a second limit on the second form of service intended to enhance the performance of employees using the “*centraux/centrally*” component of the provision.

## 2) Définir et suivre le plan de la disposition

[168] Étant donné les difficultés que l’article 36(1)a présente au chapitre de son interprétation, logiquement, la meilleure approche consiste à suivre le plan apparent de la disposition. L’aspect le plus important de ce plan est l’existence de deux catégories. Sans pouvoir distinguer correctement entre ces deux catégories, aucun sens contextuel ne peut être donné aux différents termes qui constituent la disposition. En conséquence, la première tâche du processus d’interprétation consiste à différencier les deux catégories.

[169] Je conclus que le législateur souhaitait que la catégorie de services individuels s’applique aux services offerts à tous les employés de l’institution. Il utilise les termes « à titre individuel/*as individuals* ». Comme la catégorie individuelle comprend tous les employés, il n’est pas nécessaire de limiter le nombre de personnes qui doivent recevoir le service ni d’indiquer qu’ils sont fournis à titre de services centraux, car les services fournis à tous les employés doivent l’être à titre de services centraux.

[170] La catégorie individuelle étant définie, la catégorie auxiliaire est ensuite définie par rapport à la catégorie individuelle quelque chose qui est accordé simplement en étant un employé. La catégorie auxiliaire concerne les services qui améliorent l’exécution des tâches des employés pour le compte des institutions. Ce sens est accompli par les équivalents correspondants de services « *to support them in the performance of their duties/à titre de services auxiliaires* ».

[171] Ensuite, l’esprit de la disposition se concentre sur la catégorie auxiliaire dans le but de limiter quelque peu ce qui devrait être accepté comme une forme de service d’amélioration du rendement. Il le fait d’abord en définissant un service, puis en deuxième par les équivalents correspondants « *centraux/centrally* ». L’interprétation de la disposition est aussi simple que cela : définir ce que constitue un service en tant que première limitation, distinguer et définir les catégories, puis imposer une limite sur la deuxième forme de service destinée à améliorer le rendement des autres employés en utilisant la « *composante centraux/centrally* ».

[172] With respect to the meaning of “centrally provided”, while not clearly stated, it appears that it was Parliament’s intention to endow the Treasury Board or senior managers of federal institutions with the responsibility of designating the vast assortment of service activities that might enhance employee performance. The 2017 Learning Policy is a good example of what I conclude was Parliament’s intent to avoid precisely what I find the applicant and Commissioner are attempting to do. By this I mean to avoid any overreaching and disruption of the operations of federal institutions by putting language rights ahead of everything else.

### (3) Definitions of “services”

[173] It is not possible to define the two categories without first defining the meaning of “services”.

[174] The term “service” comprises a wide range of meanings, even some which would imply a different understanding when used in the plural. The following comprises the English list of what the Court views as the relevant meanings for the word “service” taken from the Merriam-Webster (<https://www.merriam-webster.com/dictionary/service>), (*Merriam-Webster Dictionary*) with the Court’s emphasis. The relevant sub-definitions from the same online dictionary are included in square brackets.

#### Definition of service ...

**2 a:** the work performed by one that *serves* [**3 a:** to be of use; **b** ... to be favorable, opportune, or convenient] // good service

**2 b:** HELP [**1:** to give assistance or support to ... **3 a:** to be of use to: benefit], USE, BENEFIT [**1 a:** something that produces good or helpful results or effects or that promotes well-being]

[172] Quant au sens de services fournis à titre de services centraux, bien que cela ne soit pas énoncé clairement, il semble indiquer que le législateur avait l’intention de confier au Conseil du Trésor ou aux cadres supérieurs des institutions fédérales la responsabilité de désigner l’ensemble des activités de service susceptibles d’améliorer le rendement des employés. La Politique en matière d’apprentissage de 2017 est un bon exemple de ce que j’ai conclu en affirmant que le législateur avait l’intention d’éviter précisément ce que j’estime que le demandeur et le commissaire tentent de faire. J’entends par là éviter toute exagération et toute perturbation des activités des institutions fédérales en faisant passer les droits linguistiques avant tout le reste.

### 3) Définitions de « services »

[173] Il n’est pas possible de définir les deux catégories sans d’abord définir le sens de « services ».

[174] Le terme « service » comprend un large éventail de sens, même certains qui impliqueraient une compréhension différente lorsqu’il est utilisé au pluriel. Voici la liste anglaise de ce que la Cour considère comme les sens pertinents du mot « service » tirés du Merriam-Webster (<https://www.merriam-webster.com/dictionary/service>) (*Merriam-Webster Dictionary*) (non souligné dans l’original). Les sous-définitions pertinentes du même dictionnaire en ligne sont incluses entre crochets.

#### Definition of service [...]

**2 a :** *the work performed by one that serves* [**3 a :** *to be of use... b :* *to be favorable, opportune, or convenient*] // good service

[TRADUCTION] **2a :** le travail effectué par une personne qui sert [**3 a :** être utile [...] **b :** être favorable, opportun ou pratique] // bon service

**2 b :** HELP [**1 :** *to give assistance or support to ... 3 a :* *to be of use to: benefit*], USE, BENEFIT [**1 a :** *something that produces good or helpful results or effects or that promotes well-being*]

[TRADUCTION] **2 b :** AIDER [**1 :** *donner une assistance ou un soutien à [...]* **3 a :** *être utile à : bénéficiaire*], UTILISATION,

AVANTAGE [**1 a** : quelque chose qui produit des résultats bons ou utiles, ou qui favorise le bien-être]

...

[...]

**4**: the act of serving: such as ... **b**: useful labor that does not produce a tangible commodity— usually used in plural // charge for professional services

**4** : the act of serving : such as ... **b** : useful labor that does not produce a tangible commodity—usually used in plural // charge for professional services

[TRADUCTION] **4** : l'acte de servir : tel que [...] **b** : travail utile qui ne produit pas de bien tangible — généralement utilisé au pluriel // facturer des services professionnels

...

[...]

**6 a**: an administrative division (as of a government or business) // the consular service

**6 a** : an administrative division (as of a government or business) // the consular service

[TRADUCTION] **6 a** : une division administrative (comme celle du gouvernement ou d'une entreprise) // le service consulaire

...

[...]

**11**: a branch of a hospital medical staff devoted to a particular specialty // obstetrical service

**11** : a branch of a hospital medical staff devoted to a particular specialty // obstetrical service

[TRADUCTION] **11** : une division du personnel médical d'un hôpital consacrée à une spécialité particulière // service d'obstétrique

[175] The relevant definitions from the French version of the term “service” are taken from the *Larousse Dictionnaire de Français* (<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>), (Larousse) with a related expression using the term, again with the Court’s emphasis as follows:

*service*

[...]

*Activité professionnelle exercée dans une entreprise, une administration: Avoir quarante ans de service.* ([TRANSLATION] Professional activity carried out in a company, a government: To have forty years of service.)

[...]

*Organisme qui fait partie d'un ensemble administratif ou économique; organe d'une entreprise chargé d'une*

[175] Les définitions pertinentes de la version française du terme « service » sont tirées du *Larousse Dictionnaire de français* (<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>) (*Larousse Dictionnaire de français*) avec une expression apparentée utilisant le terme, encore une fois (non souligné dans l’original) :

*service*

[...]

*Activité professionnelle exercée dans une entreprise, une administration : Avoir quarante ans de service.*

[...]

*Organisme qui fait partie d'un ensemble administratif ou économique; organe d'une entreprise chargé d'une fonction*

*fonction précise, ensemble de personnes assurant cette fonction: Les services commerciaux d'une entreprise.* ([TRANSLATION] Unit that is part of an administrative or economic body; branch of a company with a specific purpose, set of people who deliver this purpose: The commercial services of a company.)

[...]

*Ce que l'on fait pour quelqu'un, avantage qu'on lui donne spontanément: Il m'est difficile de demander ce service à Paul. [Expression: Rendre service à quelqu'un, lui être utile, l'aider]* ([TRANSLATION] Something done for someone, assistance given them spontaneously: It's difficult for me to ask this [favour] of Paul. [Expression: Do someone a [favour], be helpful to them, help them]).

[176] Two comments can be made with respect to the definition of “service” and “services”. The first is that the most generic definition of service (although not listed as its first meaning), and that which seems to apply from the Commissioner’s perspective, is that of “help”, and “to give assistance or support to”. The French version, when used in the expression “*Rendre service à quelqu'un*” (Do someone a favour) has a similar broad generic definition.

[177] This is relevant to the Court’s consideration of the wording of the ancillary category in English which largely parrots the definition of the term “service”. It is similarly relevant to the Court’s consideration of the term “support”, in relation to the TBS policies, adopted by the applicant’s, and the Commissioner’s submissions that services do not need to be essential.

[178] The second point is that the meaning of “service” could extend to an administrative division, or one devoted to a particular specialty. The services so far defined by the TBS comprise separate and distinct administrative divisions devoted to a particular specialty that serve other employees in federal institutions. The French version of “service” has a similar definition of [TRANSLATION] “branch of a company with a specific purpose, set of people who deliver this purpose”.

précise, ensemble de personnes assurant cette fonction : Les services commerciaux d'une entreprise.

[...]

Ce que l'on fait pour quelqu'un, avantage qu'on lui donne spontanément : Il m'est difficile de demander ce service à Paul. [Expression : Rendre service à quelqu'un, lui être utile, l'aider].

[176] Deux commentaires peuvent être faits concernant la définition de « service » et de « services ». Le premier est que la définition la plus générique de service (bien qu'elle ne soit pas énumérée comme son sens premier), et celle qui semble s'appliquer du point de vue du commissaire, est celle des termes « aider », et « donner une assistance ou un soutien à ». La version française, lorsqu'elle est utilisée dans l'expression « Rendre service à quelqu'un » a une définition générique large similaire.

[177] Ceci est pertinent pour l'examen par la Cour du libellé de la catégorie auxiliaire en anglais, qui correspond en grande partie la définition du terme « service ». Cela est également pertinent pour l'examen par la Cour du terme « soutien », en rapport avec les politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor adoptées par le demandeur, ainsi que pour les arguments opposés du commissaire selon lesquels les services ne doivent pas être essentiels.

[178] Le deuxième point est que le sens du terme « service » pourrait s'étendre à une division administrative ou à une division spécialisée. Les services définis jusqu'à présent par le Secrétariat du Conseil du Trésor comprennent des divisions administratives séparées et distinctes consacrées à une spécialité particulière et rendant service à d'autres employés des institutions fédérales. La version française de « service » a une définition similaire d'un « organe d'une entreprise chargé d'une fonction précise, ensemble de personnes assurant cette fonction ».

[179] Insofar as one might distinguish between definitions of support based upon individual as opposed to administrative relationships, the alternative definition as a specialized administrative component is relevant. The Court is of this opinion because it is assumed that the drafters would be considering what services meant in the federal institutions at the time of drafting section 36(1)(a)(i).

[180] The fact is that most service components are specialized administrative divisions. It would make sense that the languages of work provisions in the OLA were not intended to affect the structures of government, but rather to apply to those services already identified as such, while providing scope for growth or change as required. This would also explain why Treasury Board differentiated training and professional development services because they are not seen as administrative service units in federal institutions.

[181] What I draw from this discussion however is that the term “service” has to go back to its generic fundamental meaning to capture all matter of possible services that require the service to be provided in the official language of the person being served. In other words, the base definition of service remains “to give assistance or support to” other employees in the context of section 36(1)(a)(i). What needs to be conveyed as the extra element is the first limiting factor namely that the service is to support employees “in the performance of their duties”, followed by the second limiting factor that they must be centrally provided.

(4) Services provided to employees “as individuals”

[182] As mentioned, none of the parties or the intervener seriously considered the meaning of the individual category of services. Instead, they focused their attention on the ancillary category. The difficulty with ignoring the individual category of services is that it prevents a comprehensive view of the purpose of both services together, and

[179] Dans la mesure où il est possible de distinguer les définitions de soutien basées sur des relations individuelles par opposition à des relations administratives, la définition alternative en tant que composante administrative spécialisée est pertinente. La Cour est de cet avis, car on suppose que les rédacteurs se seraient penchés sur ce que signifiaient les services dans les institutions fédérales au moment de la rédaction de l’article 36(1)a).

[180] Le fait est que la plupart des composants de service sont des divisions administratives spécialisées. Il serait logique que les dispositions de la LLO relatives aux langues de travail ne visent pas à modifier les structures du gouvernement, mais plutôt à s’appliquer aux services déjà identifiés comme tels, tout en offrant la possibilité d’une croissance ou d’un changement au besoin. Cela expliquerait également pourquoi le Conseil du Trésor a différencié les services de formation et de perfectionnement professionnel parce qu’ils ne sont pas considérés comme des unités administratives de services dans les institutions fédérales.

[181] Ce que je tire toutefois de cette discussion, c’est que le terme « service » doit revenir à son sens générique fondamental pour englober toute question de services possibles nécessitant que le service soit fourni dans la langue officielle de la personne à laquelle le service est fourni. En d’autres termes, la définition de base du service reste « donner une assistance ou un soutien à » d’autres employés dans le contexte de l’article 36(1)a). Ce qui doit être présenté comme élément supplémentaire est le premier facteur limitant, notamment que les services sont destinés aux employés « à titre de services auxiliaires », suivi du deuxième facteur limitant, à savoir qu’ils doivent être fournis à titre de services centraux.

4) Voici les services fournis aux employés « à titre individuel »

[182] Tel que mentionné, aucune des parties ni l’intervenant n’ont sérieusement envisagé le sens de la catégorie de services individuels. Au lieu de cela, ils ont concentré leur attention sur la catégorie de services auxiliaires. Le fait de ne pas tenir compte de la catégorie de services individuels pose un problème, car cela empêche de donner

how they are intended to be distinguished from or may complement each other, as the case may be.

[183] Construing the meaning of services provided to employees “as individuals” or “à titre individuel”, where only a single word in a prepositional phrase is used, poses challenges for its interpretation. But brevity pervades all of section 36(1)(a)(i). This adds to the challenge of gauging its meaning. Importantly, it results in an interpretation process that depends upon a contextual analysis that construes the provision as a whole.

[184] The Court begins its analysis by cavilling to a limited degree the choice of the term “personal” to designate the individual category of services, as was adopted in Treasury Board policies. “Individual” and “*individuel*” are the terms used in section 36(1)(a)(i) to demarcate the individual category, but they have different meanings used as an adjective, i.e. “individual services” as opposed to “personal services”. The Court agrees that the term “personal” is the practical label to apply to the individual category. Nevertheless in the Court’s view, the term is somewhat misleading of Parliament’s intention for the purposes of describing the individual category, which thereafter resonates when interpreting the ancillary category. I will continue to apply the statutory label in this matter.

[185] All services are personal in the sense that they are always provided to persons. This certainly applies to services pertaining to language, which can only be provided to persons. Because the term “personal” applies to all services it adds somewhat to the confusion in distinguishing between the categories. It also does not accurately convey the same sense of “as individuals” applied to services.

[186] The English and French definitions of “individual” and “*individuel*”, again taken from the *Merriam-Webster Dictionary* and the *Larousse Dictionnaire de Français* provide the following meanings for the respective words, with the Court’s emphasis.

une vision globale de la finalité des deux services et de la manière dont ils sont censés être distingués ou se compléter, le cas échéant.

[183] Interpréter le sens de services fournis aux employés « à titre individuel » ou « *as individuals* », lorsqu’un seul mot est utilisé dans un syntagme prépositionnel, pose des problèmes d’interprétation. Mais la brièveté imprègne tout l’article 36(1)a). Cela ajoute au défi de « jauger » sa signification. Il est important de noter que cela aboutit à un processus d’interprétation qui dépend d’une analyse contextuelle qui interprète la disposition dans son ensemble.

[184] La Cour commence par analyser en limitant dans une certaine mesure le choix du terme « personnel » pour désigner la catégorie de services individuels, tel qu’il a été adopté dans les politiques du Conseil du Trésor. « Individuel » et « *individual* » sont les termes utilisés dans l’article 36(1)a) pour démarquer la catégorie individuelle, mais ils ont un sens différent utilisé comme adjectif, c.-à-d. « services individuels » par opposition à « services personnels ». La Cour admet que le terme « personnel » est l’étiquette pratique à appliquer à la catégorie de services individuels. Néanmoins, de l’avis de la Cour, le terme est quelque peu trompeur quant à l’intention du législateur de décrire la catégorie de services individuels, ce qui résonne par la suite lorsqu’on interprète la catégorie de services auxiliaires. Je continuerai à appliquer l’étiquette réglementaire dans cette affaire.

[185] Tous les services sont personnels dans le sens où ils sont toujours fournis à des personnes. Ceci s’applique certainement aux services relatifs à la langue, qui ne peuvent être fournis qu’à des personnes. Comme le terme « personnel » s’applique à tous les services, il ajoute un peu de confusion à la distinction entre les catégories. Cela ne donne pas non plus exactement le même sens de « à titre individuel » appliqué aux services.

[186] Les définitions anglaise et française de « *individual* » et « individuel », également tirées du dictionnaire Merriam-Webster et du *Larousse Dictionnaire de français* donnent les sens suivants aux mots respectifs (non souligné dans l’original).



## Merriam-Webster

**Individual ...**

**1 a :** of, relating to, or distinctively associated with an individual // an individual effort

**b :** intended for one person // an individual serving

**c :** being an individual or existing as an indivisible whole

**2 :** having marked individuality // an individual style

**3 :** existing as a distinct entity: SEPARATE

## Larousse

**Individuel ...**

[...]

*Qui est conçu pour une seule personne ou qui concerne une seule personne: Convocation individuelle.* ([TRANSLATION] Which is designed for or concerns a single person: Individual meeting.)

[187] The distinction between individual and personal is perhaps best explained in a short article from the Internet (<https://www.differencebetween.com/difference-between-person-and-vs-individual/> [“Difference Between Person and Individual”), which captures the distinction, as follows, with the Court’s emphasis:

... In a society full of persons, we have individuals that display different characteristics. A crowd is composed of individuals but each individual is also a person. The word individual is used in the sense of conveying unique properties or characteristics of a person. People who know a celebrity from close quarters often use the word individual to describe him as a person.

## Merriam-Webster

**individual [...]**

**1 a :** of, relating to, or distinctively associated with an individual // an individual effort ([TRANSLATION] **1 a :** de, relatif à, ou associé distinctement à un individu // un effort individuel)

**b :** intended for one person // an individual serving ([TRANSLATION] **b :** destiné à une seule personne // service individuel)

**c :** being an individual or existing as an indivisible whole ([TRANSLATION] **c :** être un individu ou exister comme un tout indivisible)

**2 :** having marked individuality // an individual style ([TRANSLATION] **2 :** avoir une individualité marquée // un style individuel)

**3 :** existing as a distinct entity: separate ([TRANSLATION] **3 :** exister en tant qu’entité distincte : SÉPARÉE)

## Larousse

**Individuel [...]**

[...]

Qui est conçu pour une seule personne ou qui concerne une seule personne : Convocation individuelle.

[187] La distinction entre individu et personnel s’explique peut-être mieux dans un court article d’Internet (<https://www.differencebetween.com/difference-between-person-and-vs-individual/> [« Difference Between Person and Individual »]), qui rend compte de la distinction comme suit [non souligné dans l’original] :

[TRANSLATION] [...] Dans une société pleine de personnes, nous avons des individus qui présentent des caractéristiques différentes. Une foule est composée d’individus, mais chaque individu est aussi une personne. Le mot individu est utilisé dans le sens de présenter des propriétés ou des caractéristiques uniques d’une personne. Les personnes qui connaissent une célébrité de près utilisent souvent le mot individu pour la décrire en tant que personne.

[188] Accordingly, the dictionary definitions would suggest that the meaning of the individual category would refer to services provided to employees that are intended to meet their individual needs reflecting their individuality. In other words, the services are intended to serve each person based on their primary characteristic of individuality, as opposed to any secondary or supplemental attribute that devolves from their individuality.

[189] If we are discussing the concept of benefits or assistance in accordance with the definition of a service, they must logically apply to all employees, i.e. all persons in the institution, with the view to addressing their primary individuality, and provided for each person's individualized needs. They are not essential or related to the performance of their duties, but are provided by the simple fact of being a member of the family of employees of the institution. They are provided for who you are, not what you do.

[190] As the TBS policies properly describe examples of services that fall in the individual category, they would include those that relate to administrative services providing for pay and benefits, health, security, well-being, personal development or the career development of the employee that are open to all employees without a relationship to the specific performance of the position they hold or some secondary attribute that defines them, such as what they are trained to do for a position.

[191] Approaching this issue on a more practical and common sense basis, if Parliament decided to designate only two obviously large categories of rights of employees to receive services (i.e. assistance) in the language of their choice, it would surely start with any service in the institution that was available to all of the employees. This would be regardless of any personal attribute or contribution of the employee to the institution that might be reflected in an employee's specific position with the employer. If the service applies to all employees there is no basis to distinguish between providing the service to some employees and not others. In other words, logically the most obvious individual category of a service available in either official language would be a service that applies to

[188] En conséquence, les définitions du dictionnaire suggèrent que la signification de la catégorie individuelle ferait référence aux services destinés aux employés qui visent à répondre à leurs besoins individuels en reflétant leur individualité. En d'autres termes, les services sont destinés à servir chaque personne en fonction de sa caractéristique première d'individualité, par opposition à tout attribut secondaire ou supplémentaire dérivant de son individualité.

[189] Si nous discutons des concepts d'avantages ou d'assistance conformément à la définition d'un service, ils doivent logiquement s'appliquer à tous les employés, c'est-à-dire toutes les personnes de l'institution, en vue de répondre à leur individualité première et aux besoins individuels de chaque personne. Ils ne sont pas essentiels ni liés à l'exercice de leurs fonctions, mais sont fournis par le simple fait d'être membre de la famille des employés de l'institution. Ils sont fournis pour qui vous êtes et non pour ce que vous faites.

[190] Dans la mesure où les politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor décrivent correctement les exemples de services classés dans chaque catégorie, elles incluraient notamment ceux liés aux services administratifs assurant la paie, les avantages sociaux, la santé, la sécurité, le bien-être, le développement personnel ou le perfectionnement professionnel de l'employé qui sont ouverts à tous les employés sans relation avec le rendement spécifique du poste qu'ils occupent ou avec un attribut secondaire qui les définit, comme ce pour quoi ils sont formés pour un poste.

[191] Abordant cette question sur une base plus pratique et de sens commun, si le législateur décidait de ne désigner que deux catégories manifestement importantes de droits des employés de recevoir des services (c'est-à-dire une assistance) dans la langue de leur choix, le système commencerait sûrement par un service dans l'institution qui était offert à tous les employés. Cela serait indépendant de tout attribut personnel ou toute contribution de l'employé à l'institution qui pourrait se refléter à un poste spécifique de l'employé auprès de l'employeur. Si le service s'applique à tous les employés, il n'y a aucune base permettant de faire la distinction entre fournir le service à certains employés et pas à d'autres. En d'autres termes, logiquement, la catégorie individuelle la plus évidente

everyone in the institution without regard to what they do to contribute to the institution, or more specifically to the position that they may be trained in. It is a form of benefit that arises from being an employee of a federal institution.

[192] Accordingly, the Court is satisfied at this point of its analysis that services provided to employees as individuals appear to be intended to apply to those services provided to all employees of the institution without regard to any attributes that may be attributed to them by their duties in a position. The conclusion is tentative, inasmuch as the definition of the scope of the individual category should be consistent and in harmony with that of the auxiliary category, as discussed below.

(5) Services to support employees in the performance of their duties “*services auxiliaires*”

(a) *The verbal phrase “provided to support employees in the performance of their duties” is redundant to the meaning of “services”*

[193] The Court has in mind the reconciliation of the bilingual versions of the auxiliary category. There is no concern over the concept of “centrally” at this point. It is expressly mentioned in both versions, with no suggestion that the terms should be interpreted differently in each language. It can be set aside for consideration at this time, at least until the end of the analysis that follows below.

[194] Rather at this juncture, the issue is the meaning to be attributed to the term “*services auxiliaires*” found in the French version, as it relates to its co-equivalent in English. How can the Court reconcile the single term “*auxiliaire[s]*” in relation to services, both so as to express the same concept of the phrase “provided ... to support [employees] in the performance of their duties”,

d’un service disponible dans l’une ou l’autre des langues officielles serait un service qui s’appliquerait à tous les membres de l’institution, sans se soucier de ce qu’ils font pour contribuer à l’institution, ou plus précisément au poste pour lequel ils ont peut-être été formés. C’est une forme d’avantage qui découle du fait d’être un employé d’une institution fédérale.

[192] En conséquence, la Cour est convaincue à ce stade de son analyse que les services fournis aux employés à titre personnel semblent avoir vocation à s’appliquer aux services fournis à tous les employés de l’institution, sans égard aux attributs qui pourraient leur être attribués par leurs fonctions à un poste. La conclusion est provisoire, dans la mesure où la définition de la portée de la catégorie individuelle devrait être cohérente et en harmonie avec celle de la catégorie auxiliaire, comme il est indiqué ci-dessous.

5) Services fournis au personnel à titre de « services auxiliaires »/« *to support employees in the performance of their duties* »

a) *L’expression verbale en anglais « provided to support employees in the performance of their duties » [destinés au personnel à titre de services auxiliaires] est redondante au sens de « services »*

[193] La Cour a à l’esprit la conciliation des versions bilingues de la catégorie de « services auxiliaires ». Le concept de service « à titre central » ne suscite aucune inquiétude à ce stade. Il est expressément mentionné dans les deux versions, sans aucune suggestion que les termes soient interprétés différemment dans chaque langue. Il peut être mis de côté pour examen à ce stade, au moins jusqu’à la fin de l’analyse qui suit.

[194] À ce stade-ci, le problème est plutôt le sens à attribuer au terme « services auxiliaires » utilisé dans la version française, dans la mesure où il se rapporte à son équivalent correspondant en anglais « *support them in the performance of their duties* ». Comment la Cour peut-elle concilier le terme unique « *auxiliaire[s]* » en lien avec les services, de manière à exprimer le même concept de la

as well as distinguishing between the two categories of services, as the English provision does?

[195] In attempting to reconcile the two versions, the Court pays tribute to what it has described as the Cartesian approach of the Francophone drafters. This approach often relies on a deductive and conceptual analysis to fill in apparently missing concepts found in the English version “support the performance of their duties”, while tending to avoid the repetition of unnecessary concepts. This allows the précised language to emphasize its most significant elements. Contrary to the misconception that it takes more words in French to express the same meaning in English, this is often a function of having to translate, as opposed to co-draft. Section 36(1)(a)(i) is an example of the brevity of a co-drafted version over that in English. The question is, has it achieved a similar meaning? In my view it has.

[196] The applicant and the Commissioner ignored the term “*services auxiliaires*” except as a naming function for the auxiliary category without defining it. The interpretive approach was that the term “*auxiliaires*” lacks clarity in comparison with the English version that describes a service of one employee supporting the other in the performance of their duties. I am in agreement with this submission that the English version expresses the appropriate definition of the second category based on its clear wording. My point here however, is either to confirm that the English version is not reconcilable with its French partner, or to ensure that “*auxiliaires*” does not convey another meaning. This goes part and parcel with my quest to reconcile all of the contents of section 36(1)(a)(i), which has eluded a comprehensive interpretation to date.

[197] Somewhat conversely, the respondent focused on the term “*services auxiliaires*” without any regard to the provision as a whole. The term was used by the respondent to define the function of a service, being its secondary nature to support the primary task: the term “*auxiliaire*” seems to be expressed in the English version by the words “to support them in the performance of their duties”. I would agree up to a point with this submission. But, what

phrase « fournis [...] destinés [au personnel] à titre de services auxiliaires », et opérer la distinction entre les deux catégories de services, comme le prévoit la disposition anglaise?

[195] En essayant de réconcilier les deux versions, la Cour rend hommage à ce qu'elle a décrit comme l'approche cartésienne des rédacteurs francophones. Cette approche repose souvent sur une analyse déductive et conceptuelle pour compléter les concepts apparemment manquants trouvés dans la version anglaise, tout en évitant la répétition de concepts inutiles. Cela permet au langage précis de souligner ses éléments les plus significatifs. Contrairement à l'idée fautive selon laquelle il faut plus de mots en français pour exprimer le même sens en anglais, cela est souvent dû à la traduction, par opposition à la corédaction. L'article 36(1)a) est un exemple de la brièveté d'une version corédigée par rapport à la version en anglais. La question est la suivante, a-t-elle obtenu un sens similaire? À mon avis, c'est le cas.

[196] Le demandeur et le commissaire ont fait fi du terme « services auxiliaires » à l'exception d'une fonction de dénomination pour la catégorie auxiliaire sans le définir. L'approche interprétative était que le terme « auxiliaires » manque de clarté par rapport à la version anglaise qui décrit le service rendu par un employé en assistant l'autre dans l'exercice de ses fonctions. Je suis d'accord avec cette affirmation selon laquelle la version anglaise exprime la définition appropriée de la deuxième catégorie sur la base de son libellé clair. Mon objectif ici est toutefois de confirmer que la version anglaise ne peut pas être réconciliée avec son partenaire français ou d'assurer que le terme « auxiliaires » ne revêt pas un autre sens. Cela va de pair avec ma quête de concilier tout le contenu de l'article 36(1)a) qui s'est soustrait à une interprétation complète à ce jour.

[197] À l'inverse, le défendeur s'est concentré sur l'expression « services auxiliaires » sans tenir aucunement compte de la disposition dans son ensemble. Le terme a été utilisé par le défendeur pour définir la fonction d'un service, sa nature secondaire étant d'appuyer la tâche principale : le terme « auxiliaire » semble être exprimé dans la version anglaise par l'expression « *to support them in the performance of their duties* ». Je souscris à cette

has to be understood is the component relating to “the performance of their duties” still remains to be deduced from the context. This component of the auxiliary category is not conveyed in the term “*auxiliaire*”, only the support concept is expressed.

[198] The French adjective “*auxiliaire*” is defined in Larousse, *Le Petit Robert* and an internet dictionary entitled “Linternaute”, as follows with related words in square brackets:

Larousse

***auxiliaire*** adjectif : *Qui s’ajoute à quelque chose d’autre, momentanément ou accessoirement : Service auxiliaire.* ([TRANSLATION] **auxiliary** adjective. Which is additional to something else, temporarily or incidentally: Auxiliary service.

***accessoire*** adjectif : *Qui accompagne une chose principale, qui s’ajoute à titre secondaire : Ne pas s’arrêter aux détails accessoires.* ([TRANSLATION] **incidental** adjective: Which accompanies a primary thing, which is added as secondary: Go beyond incidental details.

*Le Petit Robert*

« *auxiliaire* » : « *Qui agit, est utilisé en second lieu, à titre de secours* », « *Personne qui aide en apportant son concours* ». ([TRANSLATION] “Auxiliary”: “Which acts, is used secondly, as support”, “Person who helps by providing support”).

Linternaute

***auxiliaire***, adjectif : *Qui aide, accessoirement ou temporairement.* ([TRANSLATION] **auxiliary**, adjective: Which helps, incidentally or temporarily.)

***accessoire*** : *Qui est secondaire par rapport à un phénomène qu’il accompagne.* ([TRANSLATION] **incidental**: Which is secondary to a phenomenon that it accompanies.)

([www.linternaute.fr/dictionnaire/fr/definition/auxiliaire/](http://www.linternaute.fr/dictionnaire/fr/definition/auxiliaire/))

[199] The definitions of “auxiliary” of [TRANSLATION] “who helps by providing support” and “which helps, incidentally” are redundant to the meaning of “service”, “to give assistance or support to”. In effect, it is a pleonasm

observation jusqu’à un certain point. Mais, ce qu’il faut comprendre, c’est la composante relative à « l’exécution de leurs tâches » reste encore à déduire du contexte. Cette composante de la catégorie auxiliaire n’est pas traduite dans le terme « auxiliaire », seul le concept de soutien est exprimé.

[198] L’adjectif français « auxiliaire » est défini dans Larousse, *Le Petit Robert* et dans un dictionnaire Internet intitulé « Linternaute », avec les mots apparentés entre crochets :

Larousse

***auxiliaire*** adjectif : Qui s’ajoute à quelque chose d’autre, momentanément ou accessoirement : Service auxiliaire.

***accessoire*** adjectif : Qui accompagne une chose principale, qui s’ajoute à titre secondaire : Ne pas s’arrêter aux détails accessoires.

*Le Petit Robert*

« *auxiliaire* » : « *Qui agit, est utilisé en second lieu, à titre de secours* » « Personne qui aide en apportant son concours »

Linternaute

***auxiliaire***, adjectif : Qui aide, accessoirement ou temporairement.

***accessoire*** : Qui est secondaire par rapport à un phénomène qu’il accompagne.

([www.linternaute.fr/dictionnaire/fr/definition/auxiliaire/](http://www.linternaute.fr/dictionnaire/fr/definition/auxiliaire/))

[199] Les définitions de « auxiliaire », de « qui aide en apportant son concours » et de « qui aide, accessoirement » sont redundants au sens de « service », « apporter assistance ou soutien à ». En effet, c’est un pléonasm

repeating the definition of a “service” in the expression “*services auxiliaires*”. This means that its reference by the respondent really adds nothing to its meaning. There is still the missing connexion to demonstrate that the service is intended to support the performance of duties of other employees.

(b) *“in the performance of duties” may be deduced contextually in the term “auxiliaire”*

[200] Given that the term “*auxiliaire*” appears redundant to that of “service”, I conclude that its purpose is not to parrot half the meaning of the English version, without capturing the object of the service being to assist “in the performance of duties”. Instead, I conclude that the term is used to distinguish the auxiliary category from the individual category.

[201] What is required is to define the auxiliary category so as to distinguish it from the individual category. This, the term “*auxiliaire*” does very well, especially when set up side-by-side, exactly as they are in section 36(1)(a)(i): *“tant les services qui lui sont destinés, notamment à titre individuel ou à titre de services auxiliaires”* [emphasis added]. This construction of the two categories being logically related by the auxiliary term having a meaning in opposition to the individual term for its meaning is confirmed by the parallelism of the structure of the language used in the French version. What is required now is some deductive analysis to bring the English and French versions into a similar parallel meaning.

[202] The first deductive step is to recognize that the individual category is defined as services that are provided without regard to the attributes of the employee’s position, i.e. provided to all employees of the institution in their personal capacity. Given that Parliament has ordained only two categories of services in section 36(1)(a)(i), it follows that the auxiliary category must be a single attribute of the employee’s individuality, which is the first category.

[203] This brings forward the second deductive step. In a language of work context, this secondary or “auxiliary” attribute can only be in relation to the employees’ position

de répéter la définition d’un « service » dans l’expression « services auxiliaires ». Cela signifie que sa référence par le défendeur n’ajoute rien à son sens. Il manque toujours le lien pour démontrer que le service est destiné à faciliter l’accomplissement des tâches des autres employés.

b) *L’expression « dans l’exercice de fonctions » peut être déduite contextuellement du terme « auxiliaire »*

[200] Étant donné que le terme « auxiliaire » semble redondant par rapport à celui de « service », je conclus que son but n’est pas de reprendre à moitié le sens de la version anglaise, sans saisir l’objet du service qui est d’assister « dans l’exercice des fonctions ». Je conclus plutôt que le terme est utilisé pour distinguer la catégorie auxiliaire de la catégorie individuelle.

[201] Ce qu’il faut, c’est définir la catégorie auxiliaire afin de la distinguer de la catégorie individuelle. Cela, le terme « auxiliaire » le fait très bien, surtout quand les termes sont placés côte à côte, exactement comme ils sont dans l’article 36(1)a) : « tant les services qui lui sont destinés, notamment à titre individuel ou à titre de services auxiliaires » [soulignement ajouté]. Cette construction des deux catégories étant liée logiquement par le terme auxiliaire ayant un sens opposé au terme individuel, son sens est confirmé par le parallélisme de la structure du libellé utilisé dans la version française. Ce qu’il faut maintenant, c’est une analyse déductive pour que les versions anglaise et française aient un sens parallèle similaire.

[202] La première étape déductive consiste à reconnaître que la catégorie individuelle est définie comme des services fournis sans tenir compte des attributs du poste de l’employé, c’est-à-dire fournis à tous les employés de l’institution à titre personnel. Étant donné que le législateur n’a ordonné que deux catégories de services à l’article 36(1)a), il s’ensuit que la catégorie auxiliaire doit être un attribut unique de l’individualité de l’employé, qui est la première catégorie.

[203] Cela fait avancer la deuxième étape déductive. Dans un contexte de langue de travail, cet attribut secondaire ou « auxiliaire » ne peut qu’être en lien avec le poste

in the institution. This in turn can only relate to the duties that the employee's position entails. This follows because positions are defined by their duties.

[204] Finally, once the term “*auxiliaire*” has a legitimate role in distinguishing the auxiliary category from the individual category in terms of the duties of the position that the employee holds, it must follow that the service referred to in section 36(1)(a)(i) attaching to the employee's position can only be that to achieve the primary institutional purpose of why it pays the employee. The service must be to support employees in discharging their duties owed to their employers, which consists in performing their functions. No other explanation is plausible.

[205] In other words, the Court is satisfied on a *prima facie* basis, that by the process of deduction applied to the definitions and context of terms applied to the second of only two categories, the second category, that I describe as the auxiliary category, must refer to services provided to employees to assist or support them in the performance of their duties. This in turn confirms and is confirmed by the clear language of the English version. Services are not required to be “essential” in the support of the performance of duties.

- (6) Services are not required to be “essential” in the support of the performance of duties

[206] There remains one further loose end that the Court must consider before moving on to construe the term “central”, namely whether the service must be “essential” to support employees in the performance of their duties. This requirement is found in the 2012 Treasury Board policy, which remains in place at this time. The applicant relied upon the policy to describe essentialness as being a quality that defines the service, inasmuch as he contended that the specialist's services were essential to allow him to perform his duties. Both the Commissioner, at least in his submissions to the Court which varies from the conclusion in the Final Investigation Report, and the respondent reject the additional requirement of services being essential to the performance of duties. I agree with the respondent.

des employés dans l'institution. Cela ne peut à son tour qu'être en lien avec les fonctions que comporte le poste de l'employé. Cela suit parce que les postes sont définis par leurs fonctions.

[204] Enfin, une fois que le terme « *auxiliaire* » a un rôle légitime dans la distinction de la catégorie auxiliaire de la catégorie individuelle à l'égard des fonctions du poste occupé par l'employé, il doit en résulter que le service visé à l'article 36(1)a) rattachant au poste de l'employé ne peut être offert qu'en vue d'atteindre l'objectif principal de l'institution pour lequel elle rémunère l'employé. Le service doit être fourni au personnel afin d'aider les employés à s'acquitter de leurs obligations vis-à-vis de l'employeur, qui consiste à s'acquitter de leurs fonctions. Aucune autre explication n'est plausible.

[205] Autrement dit, la Cour est convaincue à première vue que, par le processus de déduction appliqué aux définitions et au contexte des termes appliqués à la deuxième des deux seules catégories, la deuxième catégorie, que je qualifie de catégorie auxiliaire, doit faire référence aux services fournis aux employés pour les assister ou les appuyer dans l'exercice de leurs fonctions (à titre de « services auxiliaires »). Ceci à son tour confirme le libellé clair de la version anglaise, et est confirmé par celui-ci.

- 6) Les services ne doivent pas nécessairement être « essentiels » pour être fournis à titre de services auxiliaires

[206] La Cour doit encore examiner une autre question à régler avant de passer à l'interprétation du terme « *central* », à savoir si le service doit être « essentiel » pour être fourni à titre de service auxiliaire. Cette exigence se trouve dans la Politique de 2012 du Conseil du Trésor, qui reste en vigueur à l'heure actuelle. Le demandeur s'est appuyé sur la politique pour décrire le caractère essentiel comme une qualité qui définit le service, dans la mesure où il affirmait que les services du spécialiste étaient essentiels pour qu'il puisse s'acquitter de ses fonctions. Le commissaire, du moins dans ses observations à la Cour, qui diffèrent de la conclusion du Rapport d'enquête final, et le défendeur rejettent l'exigence supplémentaire selon laquelle les services doivent être essentiels à l'exercice des fonctions. Je suis d'accord avec le défendeur.

[207] Second, I say loose end for a number of reasons, because the term “essential” is not found in section 36(1)(a)(i). It is an additional concern for the Court if services are found to be essential because this would impact on the conclusion that the term “*auxiliaires*” has the same meaning as its English counterpart. Such a meaning could only arise from the term “support” in the English version. If so, this would add a component to the English version not found in the French version of section 36(1)(a)(i). Second, if essentialness is a limiting factor of a service, one would have to rethink the function of “centrally/*centraux*” as the limiting factor of the auxiliary category that I ascribe to it, given the broad definition of “services”.

[208] The dictionary definition of “support” evinces a range of meanings depending upon the circumstances. Overall, I find the term to be a synonym for assist or help in the context of section 36(1)(a)(i). Service limited to those that are essential would eliminate many recognized services. This conclusion may be drawn from the definition of “support” from the Merriam-Webster and Oxford online dictionaries. The Oxford dictionary [Oxford University Press (OUP)] would appear to more clearly describe the two meanings in contention. Both are presented here, with the Court’s emphasis:

Merriam-Webster

**2 a ... (2):** to uphold or defend as valid or right: ADVOCATE // supports fair play

...

**2 b (1):** ASSIST, HELP // bombers supported the ground troops

**2 (2):** to act with (a star actor)

...

**3 a:** to pay the costs of: MAINTAIN // support a family

[207] D’abord, je dis une question à régler pour un certain nombre de raisons, en plus du fait que le terme « essentiel » ne figure pas à l’article 36(1)a). La Cour aurait une préoccupation supplémentaire si les services sont jugés essentiels, car cela aurait une incidence sur la conclusion selon laquelle le terme « *auxiliaires* » a le même sens que son équivalent anglais. Un tel sens ne pourrait résulter que du terme « *support* » (« soutien ») dans la version anglaise. Si tel est le cas, cela ajouterait à la version anglaise un élément qui ne figurait pas dans la version française de l’article 36(1)a). Deuxièmement, si le caractère essentiel est un facteur limitatif d’un service, il faudrait repenser la fonction de « *centrally/centraux* » en tant que facteur limitatif de la catégorie auxiliaire que je lui attribue, compte tenu de la définition large du terme « services ».

[208] La définition de « *support* » (« soutien ») dans le dictionnaire évoque toute une gamme de sens en fonction des circonstances. Globalement, j’estime que le terme est synonyme d’assistance ou d’aide dans le contexte de l’article 36(1)a). Les services limités à ceux qui sont essentiels élimineraient de nombreux services reconnus. Cette conclusion peut être tirée de la définition de « *support* » (« soutien ») des dictionnaires en ligne Merriam-Webster et Oxford. Le dictionnaire Oxford semblerait décrire plus clairement les deux sens en conflit. Les deux sont présentés ici (non souligné dans l’original) :

Merriam-Webster

**2 a [...]** (2) : to uphold or defend as valid or right : ADVOCATE // supports fair play ([TRADUCTION] **2 a [...]** (2) : soutenir ou défendre comme étant valide ou juste : DÉFENDRE // soutient l’esprit sportif)

[...]

**2 b (1) :** ASSIST, HELP // bombers supported the ground troops ([TRADUCTION] **2 b (1) :** ASSISTER, AIDER // les bombardiers ont soutenu les troupes au sol)

**2 (2) :** to act with (a star actor) ([TRADUCTION] **2 (2) :** agir avec (un acteur vedette))

[...]

**3 a :** to pay the costs of : MAINTAIN // support a family ([TRADUCTION] **3 a :** payer les coûts de : ENTRETENIR // soutenir une famille)



**3 b:** to provide a basis for the existence or subsistence of...

**3 b :** *to provide a basis for the existence or subsistence of...* ([TRADUCTION] **3 b :** fournir une base pour l'existence ou la subsistance de [...])

**4 a:** to hold up or serve as a foundation or prop for

**4 a :** *to hold up or serve as a foundation or prop for* ([TRADUCTION] **4 a :** tenir ou servir de base ou d'appui pour)

**4 b:** to maintain (a price) at a desired level by purchases or loans; *also:* to maintain the price of by purchases or loans

**4 b :** *to maintain (a price) at a desired level by purchases or loans; also : to maintain the price of by purchases or loans* ([TRADUCTION] **4 b :** maintenir (un prix) à un niveau souhaité par des achats ou des prêts; *aussi :* maintenir le prix des achats ou des prêts)

**5:** to keep from fainting, yielding, or losing courage: COMFORT

**5 :** *to keep from fainting, yielding, or losing courage :* COMFORT ([TRADUCTION] **5 :** empêcher de s'évanouir, de céder ou de perdre courage : RÉCONFORTER)

**6:** to keep (something) going

**6 :** *to keep (something) going* ([TRADUCTION] **6 :** continuer (quelque chose))

### Oxford

[verb with object]:

[*verb with object*] : ([TRADUCTION] [verbe avec objet] :)

**2** Give assistance to, especially financially.

**2** Give assistance to, especially financially. ([TRADUCTION] **2** Donner de l'aide, surtout financièrement.)

**Synonyms:** help, aid, assist

**Synonyms :** help, aid, assist ([TRADUCTION] **Synonymes :** aide, assistance, secours).

[*as adjective*] ( [TRADUCTION][comme adjectif])

**2.5** (as adjective supporting) (of an actor or a role) of secondary importance to the leading roles in a film.

**2.5 supporting** (*of an actor or a role*) of secondary importance to the leading roles in a film. ([TRADUCTION] **2.5** soutien (d'un acteur ou d'un rôle) d'importance secondaire par rapport aux rôles principaux dans un film.)

[209] The term has a wide range of meanings of support from merely “helping” or “assisting” to providing an essential foundation upon which the thing or person being served is based. But that latter definition does not apply to a wide range of services applying to the performance of duties many of which merely assist. The online dictionaries provide the following relevant definitions of the term “assist”, again with the Court’s emphasis:

[209] Le terme a un large éventail de sens de soutien allant de « aide » ou « assistance » à fournir un fondement essentiel sur lequel la chose ou la personne servie se base. Mais cette dernière définition ne s'applique pas à un large éventail de services s'appliquant à l'exercice de fonctions dont beaucoup ne font qu'assister, les dictionnaires en ligne fournissent les définitions pertinentes suivantes du terme « aider », là encore (non souligné dans l'original) :

### Merriam-Webster

to give usually supplementary support or aid to // She assisted the boy with his lessons.

### Merriam-Webster

*to give usually supplementary support or aid to // She assisted the boy with his lessons.* ([TRADUCTION] donner

habituellement un soutien supplémentaire ou une aide à // Elle a aidé le garçon avec ses leçons.)

## Oxford

**1** Help (someone), typically by doing a share of the work. 'a senior academic would assist him in his work'

[210] Thus, the concept of assisting is that of helping persons doing something that they could do themselves, but with assistance they are able to perform more efficiently, profitably, effectively, etc. It does not convey any sense of being essential or necessary to the person being served. "Support", therefore, could narrow the meaning of services, if interpreted as something that is essential and necessary to allow someone to complete their task. So it really comes down to what meaning to attribute to the term support. Ironically, it is more apt in its application to a team environment, whereas in the case of the specialist/generalist relationship that they are essential to each other. If anything, essentialness is a hallmark of a team relationship, not a service relationship.

[211] Because many services only assist others to do their job better, more efficiently or effectively, but not in the sense of being essential, I conclude that essentialness describes too high a threshold for the definition of a service in a work environment and is likely impractical to implement. For instance, training and professional development cannot be said to be essential for the performance of duties. From the 2004 list of services that could be said are essential to the performance of duties of, this would rule out library services for example. Indeed, I think there are few situations where service providers, as opposed to team members such as the generalists and specialists working together, can truly be said to be essential or indispensable to the completion of their tasks. It does not strike me as a practical or workable addition to the definition of what constitutes a service.

## Oxford

*1 Help (someone), typically by doing a share of the work. 'a senior academic would assist him in his work' ([TRANSDUCTION] 1 Aider (quelqu'un), généralement en faisant une part du travail. « un universitaire expérimenté l'aiderait dans son travail »).*

[210] Ainsi, le concept d'assistance consiste à aider les personnes à faire quelque chose qu'elles pourraient faire elles-mêmes, mais avec une assistance, elles sont en mesure de fonctionner de manière plus efficiente, plus rentable, plus efficace, etc. Cela ne suggère aucun sens d'être essentiel ou nécessaire à la personne servie. Le terme « *support* » pourrait donc restreindre le sens des services, s'il est interprété comme un élément essentiel et nécessaire pour permettre à une personne d'accomplir sa tâche. Donc, il s'agit vraiment de savoir quel sens attribuer au terme soutien. Ironiquement, il a vocation à mieux s'appliquer à un environnement d'équipe, où, comme dans le cas des relations spécialistes/généralistes qui sont essentiels l'un à l'autre. Au fond, le caractère essentiel est la marque d'une relation d'équipe, pas d'une relation de service.

[211] Étant donné que de nombreux services aident uniquement les autres à faire leur travail mieux, plus efficacement, pas dans le sens d'être essentiel, j'en conclus que le caractère essentiel décrit un seuil trop élevé pour la définition d'un service dans un environnement de travail et qu'il est probablement peu pratique de mettre en œuvre. Par exemple, on ne peut pas dire que la formation et le perfectionnement professionnel sont essentiels à l'exécution des tâches. De la liste des services de 2004 dont on pourrait dire sont essentiels pour l'accomplissement des tâches ou auxiliaires, cela exclurait les services bibliothécaires par exemple. Voire, qu'il y a peu de situations où les fournisseurs de services, par opposition aux membres de l'équipe comme les généralistes et les spécialistes qui travaillent ensemble, peuvent véritablement être considérés comme étant essentiels ou indispensables à l'accomplissement de leurs tâches. Cela ne me semble pas être un ajout pratique ou réalisable à la définition de ce qui constitue un service.

[212] In my view, Parliament used the term “support” in the English version rather than “assist”, because it provides a broader range of the degree of help that services can provide to employees that consists of services that both assist and are essential, necessary indispensable to the performance of duties.

[213] A definition whereby support means both “assisting” and being an “essential support” in the performance of duties also accounts for the wide range of indirect services identified in the 2004 TBS policy, which otherwise would have no place in either category. An analogy distinguishing the terms might be a pylon that supports the structure of the bridge, so that the traffic lights can assist directing vehicles across it. Without the essential support concept in the auxiliary service category, there is no accounting for all of the essential indirect services that are required to keep the institution functioning, i.e. accounting and administrative procurement etc., and thereby support the employees in the performance of their duties. On the other hand, using the term “essential” as applied to support, would have the opposite similar effect on what Parliament intended.

[214] There is also the argument that if Parliament thought official language rights should apply only to essential or necessary services, it would have clearly stated so, given the wide range of meanings that can apply to the term support. Contextually, in this regard the Court has in mind the managerial language of work provision of section 36(1)(c)(i). It requires bilingual supervisors, where “appropriate or necessary” (emphasis added) to create a work environment that is conducive to the effective use of both languages. As shall be seen when construing the meaning of section 36(2), I attribute the distinction between necessary and appropriate to whether the persons being supervised are bilingual or unilingual. The point is that “necessary” has a similar mandatory indispensable quality that is conveyed by the term “essential”. Thus, when Parliament wished to indicate that language rights should be applied in a mandatory fashion to some form of conduct in the workplace, it clearly specified the requirement.

[212] À mon avis, le législateur a utilisé le terme « *support* » dans la version anglaise plutôt que celui d’« *assistance* », car il offre un éventail plus large du degré d’aide que les services peuvent fournir aux employés, qui consiste en des services qui sont à la fois utiles et essentiels, indispensables à l’exécution des tâches.

[213] Une définition selon laquelle soutien signifie à la fois « assister » et être un « soutien essentiel » dans l’exercice des fonctions représente également le large éventail de services indirects définis dans la Politique de 2004 du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui n’auraient autrement leur place dans aucune des deux catégories. Une analogie qui distingue les deux termes pourrait être un pylône qui soutient la structure du pont, de sorte que les feux de circulation puissent aider à diriger les véhicules sur celui-ci. Sans le concept de soutien essentiel dans la catégorie des services auxiliaires, il n’existe pas de prise en compte de tous les services indirects essentiels requis pour assurer le fonctionnement continu de l’institution, c.-à-d. la comptabilité et les achats administratifs, etc., et ainsi appuyer les employés dans l’exercice de leurs fonctions. En revanche, l’utilisation du terme « essentiel » tel qu’il est appliqué au soutien, aurait l’effet similaire contraire à celui recherché par le législateur.

[214] Il y a aussi l’argument selon lequel, si le législateur pensait que les droits relatifs aux langues officielles ne devraient s’appliquer qu’aux services essentiels ou nécessaires, il l’aurait clairement indiqué, compte tenu du large éventail de sens pouvant s’appliquer au terme soutien. Sur le plan contextuel, la Cour a à l’esprit à cet égard la disposition relative à la langue de travail des gestionnaires de l’article 36(1)c). Il requiert des superviseurs bilingues, là où « il est indiqué de le faire » (non souligné dans l’original) pour créer un milieu de travail propice à l’usage effectif des deux langues. Comme on le verra dans l’interprétation de l’article 36(2), j’attribue la distinction entre nécessaire et approprié à la détermination si les personnes supervisées sont bilingues ou unilingues. Le fait est que « nécessaire » a une qualité indispensable obligatoire similaire à celle conférée par le terme « essentiel ». Ainsi, lorsque le législateur souhaitait indiquer que les droits linguistiques devaient être appliqués de manière obligatoire à un comportement quelconque sur le lieu de travail, il a clairement précisé l’exigence.

[215] Finally as indicated, the Court attributes Parliament’s intention to limit the scope of employment-related services by recourse to the co-equivalents “centrally/*centraux*”. Accordingly, if “support” is interpreted to limit services to those that are essential to the performance of the job, this would unnecessarily fetter any discretion that the central management of the institution might possess in the application of the provision.

[216] Accordingly, I am satisfied that section 36(1)(a)(i) should not be construed such that services provided to employees of federal institutions are required to be “essential” to the performance of their duties. Given this interpretation of the term “support”, there would be no distinction between the English and French versions in terms of section 36(1)(a)(i).

- (7) Services do not include assistance provided by “team employees” to each other in the performance of their duties

[217] In the review of evidence and factual conclusions earlier in my reasons, I conclude that the generalist and specialist work as interdependent members of a team whose members share responsibilities and depend on each other to accomplish their tasks. While the specialist possesses superior knowledge on factors involving particular areas of risk, they also depend upon the generalists for relevant information, updating and feedback on their own work as the service needs to be applied to the client.

[218] To bring specificity to this point, the Court cites the following definition of the term “team” in the employment context defined in the online *Business Dictionary* (<http://www.businessdictionary.com/definition/team.html>) as follows:

**team**

A group of people with a full set of complementary skills required to complete a task, job, or project.

[215] Enfin, comme il est indiqué ci-dessus, la Cour attribue l’intention du législateur de limiter la portée des services liés à l’emploi par le recours aux équivalents correspondants « *centrally/centraux* ». Par conséquent, si le terme « soutien » est interprété de manière à limiter les services à ceux qui sont essentiels à l’exécution du travail, cela entraverait inutilement le pouvoir discrétionnaire que pourrait posséder la direction centrale de l’institution dans l’application de la disposition.

[216] Par conséquent, je suis convaincu que l’article 36(1)a) ne devrait pas être interprété de telle sorte que les services fournis aux employés d’institutions fédérales doivent être « essentiels » à l’exercice de leurs fonctions. Compte tenu de cette interprétation du terme « soutien », il n’y aurait aucune distinction entre les versions anglaise et française en ce qui concerne l’article 36(1)a).

- 7) Les services n’incluent pas l’assistance fournie par les « employés de l’équipe » les uns aux autres dans l’exercice de leurs fonctions

[217] Lors de l’examen des éléments de preuve et des conclusions factuelles mentionnées précédemment dans mes motifs, je conclus que le généraliste et le spécialiste travaillent en tant que membres interdépendants d’une équipe dont les membres partagent les responsabilités et dépendent les uns des autres pour accomplir leurs tâches. Bien que le spécialiste possède une connaissance supérieure des facteurs impliquant des domaines de risque particuliers, ils dépendent également des généralistes pour obtenir des informations pertinentes et les mettre à jour et avoir de rétroaction sur leur propre travail, car le service doit être appliqué au client.

[218] Pour préciser ce point, la Cour cite la définition suivante du terme « équipe » dans le contexte de l’emploi défini dans le *Business Dictionary* en ligne (<http://www.businessdictionary.com/definition/team.html>) comme suit :

**team**

A group of people with a full set of complementary skills required to complete a task, job, or project.

Team members (1) operate with a high degree of interdependence, (2) share authority and responsibility for self-management, (3) are accountable for the collective performance, and (4) work toward a common goal and shared rewards(s). A team becomes more than just a collection of people when a strong sense of mutual commitment creates synergy, thus generating performance greater than the sum of the performance of its individual members. [Emphasis in original.]

Team members (1) operate with a high degree of interdependence, (2) share authority and responsibility for self-management, (3) are accountable for the collective performance, and (4) work toward a common goal and shared rewards(s). A team becomes more than just a collection of people when a strong sense of mutual commitment creates synergy, thus generating performance greater than the sum of the performance of its individual members.

[TRADUCTION]

### équipe

Un groupe de personnes possédant un ensemble complet de compétences complémentaires nécessaires à la réalisation d'une tâche, d'un travail ou d'un projet.

Les membres de l'équipe (1) fonctionnent avec un degré élevé d'interdépendance, (2) partagent l'autorité et la responsabilité de l'autogestion, (3) sont responsables du rendement collectif et (4) travaillent à la réalisation d'un objectif commun et à un partage des avantages. Une équipe devient plus qu'un simple regroupement de personnes lorsqu'un fort sentiment d'engagement mutuel crée une synergie, générant ainsi un rendement supérieur à la somme du rendement de ses membres individuels. [Souligné dans l'original.]

[219] The Court finds the foregoing definition entirely applicable to the work relationship between the generalists and specialists at the OSFI. What is important to note in this definition of the team concept is that when employees are working together they will be assisting and supporting each other regularly in carrying out their duties, because that is essential to the relationship. This is thus, another distinction between a service employee and a team employee.

[219] La Cour estime que la définition qui précède s'applique entièrement aux relations de travail entre les généralistes et les spécialistes du BSIF. Ce qu'il importe de noter dans cette définition du concept d'équipe, c'est que lorsque les employés travaillent ensemble, ils s'aident et se soutiennent régulièrement dans l'exercice de leurs fonctions, car c'est essentiel à la relation. C'est donc une autre distinction entre un employé de service et un employé d'équipe.

[220] The team concept therefore comprises the same wording to define a service, the distinction therefore being in the nature of the overall relationship. Ultimately, it comes down to the differences in the nature of the relationships on all the points described above. But one thing is certain, the concept of providing a service and being a member of the team are mutually exclusive.

[220] Le concept d'équipe comprend donc le même libellé pour définir un service, la distinction étant donc la nature de la relation globale. En fin de compte, cela dépend des différences dans la nature des relations sur tous les points décrits ci-dessus. Mais une chose est certaine, le concept de fournir un service et celui d'être membre de l'équipe s'excluent mutuellement.

[221] It is fair to say that there is no example anywhere that the Court is aware of, or brought to its attention, of such a broad conception of a "service" although a widely

[221] Il est juste de dire qu'il n'y a aucun exemple où que ce soit dont la Cour a connaissance, ou qui a été porté à son attention, d'une conception aussi large d'un « service »,

used term both inside and outside of government institutions and around the world.

[222] The distinction exists between services brought in from the outside to assist a team and its tasks, and that of members helping and assisting each other within the confines of the team. When employees work together to complete a task or assignment, they coordinate and complement their efforts to achieve the goal set for them by their employer. It is not understood that one employee is providing a service to a work mate by rendering assistance to the co-worker. There is no primary versus auxiliary relationship in a team environment. Moreover, most work environments are hierarchal, ranked on the basis of skill and knowledge. Every time a new employee starts in a team environment, they begin the process of on-the-job training which is intended to pass the skills and knowledge from the more experienced, more skilled senior employee. Working is normally an ongoing learning process.

[223] Besides, the concept of having to examine every work relationship to determine whether or not a co-worker is providing a service or not, and the disruption that this would cause throughout the workplaces of federal institutions, simply makes the definition espoused by the Commissioner too impractical and unworkable in terms of its implementation.

[224] There is also the issue of imposing on team members a requirement to work in the language of choice of another workmate of the team. The Commissioner's definition of services will apply throughout bilingual regions. The result will be that bilingual employees possessing greater skill, experience or knowledge will be identified as service providers and be required to use the language of choice of their bilingual co-workers who supposedly would be receiving services from them in the form of on-the-job training. This would seem to render the work environment less conducive to the use of both languages, where each bilingual worker is intended to be able to communicate in his or her first language, thereby undermining the intention of Parliament to maximize the use of both official languages in the workplace as the more senior employee will always be using the language of the

bien qu'il s'agisse d'un terme largement utilisé à la fois dans les institutions gouvernementales et dans le monde.

[222] La distinction existe entre les services fournis de l'extérieur pour appuyer une équipe et ses tâches, et ceux des membres qui s'aident et s'assistent mutuellement au sein de l'équipe. Lorsque les employés travaillent ensemble pour mener à bien une tâche ou une mission, ils coordonnent et complètent leurs efforts pour atteindre l'objectif fixé par leur employeur. On ne comprend pas qu'un employé fournit un service à un collègue en aidant son collègue. Il n'y a pas de relation principale par rapport à auxiliaire dans un environnement d'équipe. En outre, la plupart des environnements de travail sont hiérarchisés, classés en fonction des compétences et des connaissances. Chaque fois qu'un nouvel employé commence à travailler en équipe, il entame le processus de formation en milieu de travail destiné à transmettre les compétences et les connaissances d'un employé ayant de l'ancienneté et étant plus expérimenté et plus qualifié. Le travail est normalement un processus d'apprentissage continu.

[223] De plus, l'idée de devoir examiner chaque relation de travail pour déterminer si un collègue fournit ou non un service, et la perturbation que cela causerait sur les lieux de travail des institutions fédérales, rend simplement la définition adoptée par le commissaire peu pratique et irréalisable pour ce qui est de la mise en œuvre.

[224] Il y a aussi la question d'imposer aux membres de l'équipe l'obligation de travailler dans la langue de choix d'un autre collègue de travail de l'équipe. La définition des services donnée par le commissaire s'appliquera dans toutes les régions bilingues. Le résultat sera que les employés bilingues possédant plus de compétences, d'expérience ou de connaissances seront identifiés comme fournisseurs de services et devront utiliser la langue de choix de leurs collègues bilingues censés recevoir des services de leur part sous la forme d'une formation en milieu de travail. Cela semblerait rendre le milieu de travail moins propice à l'usage des deux langues, chaque travailleur bilingue devant pouvoir communiquer dans sa langue maternelle, sapant ainsi l'intention du législateur de maximiser l'utilisation des deux langues officielles dans le lieu de travail puisque l'employé le plus expérimenté utilisera

less experienced and skilled employee. Assertion of such a right as well might be disruptive to relationships and the efficiency in the work team that would not be conducive to supporting its members in the performance of their duties.

[225] In the final analysis, the respondent is correct in pointing out that services are secondary to the primary activity of the person to whom the services are being provided, although making the statement alone is not much assistance to the Court. Thus, piano teachers assist students, airplane bombers support army soldiers on the ground, technicians repair articles purchased by consumers or make them work. In terms of a team work environment, it is obvious that the service provider must be employed outside of the team work environment, and serves in a supplementary ancillary manner to assist the team achieve its duties by providing services to its members.

[226] The tautological secondary/primary nature of the service provider assisting the person receiving the service's means that it is unidirectional. The Court is not aware of situations where service providers, as opposed to team members, would regularly be mutually, or bi-directionally or multi-directionally providing services to each other. The sole function of the service providers is to support other employees, not vice versa, because otherwise they then become team members directly sharing primary responsibility for achieving the employer's mandate.

[227] These conclusions apply equally to any learning of knowledge or skills that may occur while team members work together on the job. While obviously learning on the job is a form of training, it does not acquire that definition of a service via internal exchanges between members of the team.

[228] At this point, the distinction should be noted as to which category training (*formation*) and professional development (*perfectionnement professionnel*) services fall under. As indicated, training is specifically

toujours la langue de l'employé le moins expérimenté et le moins qualifié. L'affirmation de ce droit pourrait également perturber les relations et l'efficacité de l'équipe de travail, ce qui ne favoriserait pas le soutien de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions.

[225] En dernière analyse, le défendeur a raison de souligner que les services sont secondaires à l'activité principale de la personne à laquelle ils sont fournis, bien que le fait de faire cette seule déclaration ne soit pas très utile à la Cour. Ainsi, les professeurs de piano assistent les étudiants, les avions bombardiers soutiennent les soldats de l'armée sur le terrain, les techniciens réparent les articles achetés par les consommateurs ou les font fonctionner. En ce qui concerne l'environnement de travail en équipe, il est évident que le fournisseur de services doit être employé à l'extérieur de l'environnement de travail en équipe et sert de manière auxiliaire supplémentaire pour aider l'équipe à accomplir ses tâches en fournissant des services à ses membres.

[226] La nature tautologique secondaire/primaire du fournisseur de services assistant la personne qui reçoit le service signifie qu'il est unidirectionnel. La Cour n'est pas au courant de situations dans lesquelles les fournisseurs de services, par opposition aux membres de l'équipe, se fourniraient régulièrement des services mutuellement, ou bidirectionnellement ou multidirectionnellement les uns aux autres. Les fournisseurs de services ont pour seule fonction de soutenir les autres employés, et non l'inverse, car ils deviennent alors des membres de l'équipe partageant directement la responsabilité première de la réalisation du mandat de l'employeur.

[227] Ces conclusions s'appliquent également à tout apprentissage de connaissances ou de compétences susceptible de se produire lorsque les membres de l'équipe travaillent ensemble. Bien que l'apprentissage en milieu de travail soit évidemment une forme de formation, il n'acquiert pas cette définition d'un service au moyen des échanges internes entre membres de l'équipe, c'est-à-dire un apprentissage en milieu de travail.

[228] À ce stade, il convient de noter la distinction concernant les catégories dans lesquelles se rangent les services de formation (*training*) et de perfectionnement professionnel (*professional development*). Comme il a été indiqué,

work-related and therefore would fall under the category of a performance-enhancing service. On the other hand, professional development is said to assist employees in their careers, without a particular objective of enhancing the specific performance of an employee's duties. The idea is that career development is more long-term to aid the individual employees in their profession. The French term "*perfectionnement professionnel*" similarly conveys the same meaning. It is a service therefore that relates to the individuality of the person and should be open in some form or other to all employees of an institution.

[229] Additionally, I agree with the respondent that to constitute professional development or training to be a service, it must be performed externally to employees carrying out their regular work functions, as something exceptional to regular information exchanges which would require some degree of organization. An example would be a seminar organised with a structure specifically to train employees.

[230] The requirement that training be organized was recognized by the Commissioner in his submissions that referred to the French definition of "formation" as follows:

[TRANSLATION]

62. The Commissioner proposes to define training as: "An organized activity aimed at imparting information and/or instructions to improve and/or maintain the recipient's performance or to help him or her attain a required level of knowledge or skill". [*Termium Plus*, "training," online.]

[231] The definition of "organized" in the *Merriam-Webster Dictionary* is "having a formal organization to coordinate and carry out activities." This definition of training would meet the definition of a service organized under the auxiliary category of section 36(1)(a)(i) because the training is organized and falls outside of the employees' regular duties.

[232] I also refer here to my comments above pertaining to the 2017 TBS Learning Policy, and the definition that

la formation est spécifiquement liée au travail et relève donc de la catégorie des services qui améliorent le rendement. D'autre part, le perfectionnement professionnel est censé aider les employés dans leur carrière, sans avoir pour objectif particulier d'améliorer l'exercice des fonctions spécifiques d'un employé. L'idée est que l'avancement professionnel est à plus long terme pour aider les employés individuels dans leur profession. Le terme français « perfectionnement professionnel » revêt le même sens. C'est donc un service lié à l'individualité de la personne et qui devrait être ouvert sous une forme ou une autre à tous les employés d'une institution.

[229] De plus, je conviens avec le défendeur que pour que le développement professionnel ou la formation soit un service, il doit être exécuté à l'extérieur des employés qui s'acquittent de leurs fonctions de travail habituelles, ce qui est exceptionnel par rapport aux échanges réguliers de renseignements qui nécessiteraient un certain degré d'organisation. Un exemple serait un séminaire organisé avec une structure spécialement pour former les employés.

[230] Le commissaire a reconnu l'exigence d'organiser la formation dans ses observations en faisant référence à la définition française de « formation » comme suit :

62. Le Commissaire propose la définition suivante de la notion de formation : « activité organisée visant à transmettre à une personne de l'information ou des instructions lui permettant d'améliorer ou de maintenir son rendement ou d'atteindre un niveau requis de connaissances ou de compétences. [*Termium Plus*, « formation », en ligne.]

[231] La définition de « *organized* » [TRANSLATION] (organisé) dans le dictionnaire Merriam-Webster est "*having a formal organization to coordinate and carry out activities*" ([TRANSLATION] « avoir une organisation formelle pour coordonner et réaliser des activités »). Cette définition de la formation correspondrait à la définition d'un service organisé dans la catégorie auxiliaire de l'article 36(1)a), car la formation est organisée et ne relève pas des tâches habituelles des employés.

[232] Je me réfère également ici à mes commentaires ci-dessus concernant la Politique en matière d'apprentissage



it prescribes for the meaning of “training/formation”. As indicated, I find that the Commissioner has implicitly adopted this definition by his reliance on the *Termium Plus* definition. In doing so, the Commissioner has undermined his argument that co-workers in a team relationship by the daily transfer of information from the more knowledgeable or experienced workers to the less experienced workers as a form of on-the-job training, could meet the definition of training normally referred to as a service as described in the *Termium Plus* definition. The team is formally organized to carry out its mandate, not to provide training services to each other. If training occurs, it is not the purpose of the organization, but merely an effect. To be an organized service, it must be organized for that purpose, not for some other purpose.

[233] Accordingly, I reject the submissions of the applicant and the Commissioner that the specialists are providing a service to the generalists within the meaning of section 36(1)(a)(i). The relationship is not one of the specialists being service providers to the generalists, but rather as them both being members of a work team. They are mutually exclusive relationships.

[234] In addition, I also find that such on-the-job training would not be centrally provided as argued by the Commissioner. I complete my analysis of section 36(1)(a)(i) by my interpretation of “centrally provided” services and its identical co-equivalent “*services centraux*”.

(8) Central Services

(a) “*centrally provided*” and “*centraux*”

[235] I find that the terms “centrally provided” and “*centraux*” are identical co-equivalents. For the purpose of this discussion, I will use the term “central services” to limit those services that are regularly provided to support employees not working in a team relationship as broadly defined that assist them in the performance of their duties.

du Secrétariat du Conseil du Trésor de 2017 et la définition qu’elle prescrit pour le sens de « formation/*training* ». Comme il a été indiqué, j’estime que le commissaire a implicitement adopté cette définition en s’appuyant sur la définition de *Termium Plus*. Ce faisant, le commissaire a sapé son argument selon lequel les collègues de travail dans une relation d’équipe par le transfert quotidien de renseignements entre les travailleurs les plus informés ou expérimentés et les travailleurs moins expérimentés comme une forme de formation en milieu de travail, cela pourrait correspondre à la définition de formation normalement appelée service décrite dans la définition de *Termium Plus*. L’équipe est officiellement organisée pour s’acquitter de son mandat et non pour fournir des services de formation mutuels. Si une formation a lieu, ce n’est pas le but de l’organisation, mais simplement un effet. Pour être un service organisé, il doit être organisé à cette fin et non à une autre fin.

[233] En conséquence, je rejette les observations de demandeur et du commissaire selon lesquelles les spécialistes fournissent un service aux généralistes au sens de l’article 36(1)a). La relation n’est pas celle des spécialistes fournissant des services aux généralistes, mais plutôt en tant que membres d’une équipe de travail. Ce sont des relations mutuellement exclusives.

[234] En outre, j’estime également qu’une telle formation en milieu de travail ne serait pas fournie à titre de service central, comme l’a soutenu le commissaire. Je termine mon analyse de l’article 36(1)a) par mon interprétation du terme « services centraux » et de son équivalent correspondant identique des services fournis « à titre de services centraux ».

8) Services centraux

a) « *centrally provided* » et « à titre de services *centraux* »

[235] Je trouve que les termes « *centrally provided* » et « à titre de services centraux » sont des équivalents correspondants identiques. Aux fins de cette discussion, j’utiliserai le terme « services centraux » pour limiter les services fournis pour soutenir les employés ne travaillant pas en équipe au sens large ci-dessus, afin de les aider dans l’exercice de leurs fonctions.

[236] My conclusion that the two terms are identical co-equivalents is based upon an implicit conclusion that “*centraux*” similarly refers to services being centrally provided by a decision of the senior management group of the institution, or some delegated management level exercising these powers. This is not in dispute. As well, there is no apparent dispute that the term “centrally provided services” is intended to place some degree of limitation on the category of performance enhancing services. That is the scheme of the provision whereby the definition of services is very broad in the traditional understanding of the term, but that means their scope must be circumscribed, which purpose Parliament has endowed the terms “centrally” or “*centraux*” to serve.

(b) *Respondent and Commissioner’s submissions*

[237] Neither the Commissioner’s Final Investigation Report, nor the applicant attempted to define precisely what centrally provided services comprise.

[238] The OSFI would require “central services” to be those provided to [TRANSLATION] “all (or nearly all) employees of the institution”. This would eliminate services provided by the specialists, because [TRANSLATION] “they would constitute ‘central’ services even less, since they would benefit only a restricted category of OSFI employees, namely the generalists in charge of supervising financial institutions”. Thus, the respondent’s submission on central services is somewhat similar to that implied for the first category as those being provided to all employees, with the qualifier, however, that the term “central” could also extend to the quasi-totality of the employees of the institution.

[239] For his part, the Commissioner disagrees that quantitative factors should apply and that the issue of services should be measured on a qualitative basis of the nature of the service itself. More importantly, the Commissioner submits that wherever the structure of the work relationship has been “organized” by the institution to allow one group of employees regularly to assist another group, this should be considered evidence of a service relationship that was centrally provided by management.

[236] Ma conclusion selon laquelle les deux termes sont des correspondants équivalents identiques est basée sur une conclusion implicite selon laquelle « centraux » fait référence de manière analogue à des services fournis à titre de services centraux par une décision du groupe de la direction de l’institution, ou par un niveau de direction délégué qui exerce ces pouvoirs. Cela n’est pas contesté. En outre, il n’est pas contesté que l’expression « services fournis à titre de services centraux » vise à limiter dans une certaine mesure la catégorie des services destinés à améliorer le rendement. Tel est l’esprit de la disposition selon laquelle la définition des services est très large dans le sens traditionnel du terme, mais cela signifie que leur portée doit être délimitée, objectif pour lequel le législateur nous a doté des termes « à titre central » ou « centraux ».

b) *Observations du défendeur et du commissaire*

[237] Ni le Rapport d’enquête final du commissaire ni le demandeur n’ont tenté de définir avec précision ce que sont les services fournis à titre de services centraux.

[238] Le BSIF exigerait que les « services centraux » soient ceux fournis à « tous les employés de l’institution (ou la quasi-totalité) ». Cela éliminerait les services fournis par les spécialistes, car « il s’agirait encore moins d’un service “central” puisque seule une catégorie restreinte d’employés du BSIF, les généralistes chargés de la surveillance des institutions financières, en bénéficierait ». Ainsi, l’argument du défendeur concernant les services centraux est quelque peu similaire à celui implicite pour la première catégorie comme étant celui fourni à tous les employés le qualificatif étant toutefois que le terme « central » pourrait également s’appliquer à la quasi-totalité des employés institution.

[239] De son côté, le commissaire n’est pas d’accord avec l’application des facteurs quantitatifs et la nécessité de mesurer la question des services sur la base qualitative de la nature du service lui-même et non du nombre de personnes servies. Plus important encore, le commissaire soutient que chaque fois que la structure de la relation de travail a été « organisée » par l’institution pour permettre à un groupe d’employés d’assister régulièrement un autre groupe, cela devrait être considéré comme la preuve d’une relation de service centralisée fournie par la direction.

[240] In arriving at this conclusion, the Commissioner goes halfway in recognizing that “central” means that management must decide to create services by its description of the meaning of the term as follows: [TRANSLATION] “critical for the institution, in the sense that the institution made the decision, at a central or relatively high level in its administration, to provide this service to its employees”.

[241] The Commissioner denies any requirement that the decision be formally taken. Rather it is a constructive decision, one arising from the evidence that demonstrates that a decision has been implicitly taken to create a service by the fact that it exists. His submission on this point is as follows, with my emphasis:

[TRANSLATION]

Rather, this is about verifying, as mentioned, whether the institution has made the decision to organize its institutional structure in a way that makes a service available to its employees so that they can perform their tasks effectively. The fact that the central or main duties of a group or category of employees include supporting other employees in the performance of their duties, or, conversely, the fact that a group of employees must seek advice and support from another group of employees in the performance of their tasks, are significant indicators in this regard.

(c) *Analysis of centrally provided services*

[242] The Court’s interpretation of section 36(1)(a)(i) provides two clear but broadly expressed categories of services. The parties and Commissioner agree that the term “centrally” is intended in some manner to limit the extent of services required to be offered in both official languages under section 36(1)(a)(i). On this basis, I do not see any quantitative limitation on what could constitute centrally provided services.

[243] Such quantitative requirements requiring large numbers of persons receiving services would appear to eliminate bilingual services in many areas where services are recognized to operate. Such would be services to train

[240] Pour arriver à cette conclusion, le commissaire va à mi-chemin en reconnaissant que le terme « central » signifie que la direction doit décider de créer des services en décrivant la signification du terme comme suit : « un caractère névralgique pour l’institution, en ce sens que celle-ci a pris la décision, à un niveau central ou relativement élevé de son administration, d’offrir ce service à ses employés ».

[241] Le commissaire nie toute exigence selon laquelle la décision doit être prise officiellement. Il s’agit plutôt de faits probatoires fondés sur la démonstration qu’une décision a été prise implicitement pour créer un service par le fait qu’il existe. Son observation sur ce point est le suivant (non souligné dans l’original) :

Il s’agit plutôt de vérifier, comme mentionné plus haut, si l’institution a pris la décision d’organiser sa structure institutionnelle de façon à mettre un service à la disposition de ses employés afin que ceux-ci puissent accomplir leurs tâches efficacement. Le fait qu’un groupe ou une catégorie d’employés a parmi ses fonctions centrales ou principales d’appuyer d’autres employés dans l’exercice de leurs fonctions, ou à l’inverse le fait qu’il est requis pour un groupe d’employés de solliciter les conseils et l’appui d’un autre groupe d’employés dans l’accomplissement de leurs tâches, sont des indices importants à cet égard. »

c) *Analyse des services fournis à titre de services centraux*

[242] L’interprétation que donne la Cour de l’article 36 (1)a) fournit deux catégories et services clairement définis, mais largement exprimés. Cela renforce logiquement la nécessité de les distinguer. Les parties et le commissaire conviennent que le terme « à titre central » vise d’une manière quelconque à limiter l’étendue des services devant être offerts dans les deux langues officielles aux termes de l’article 36(1)a). Sur cette base, je ne vois aucune limite quantitative à ce qui pourrait constituer des services fournis à titre de services centraux.

[243] De telles exigences quantitatives requérant un grand nombre de personnes recevant des services sembleraient éliminer les services bilingues dans de nombreuses régions où les services sont reconnus. Tels seraient les

employees. By the requirement that the training be related to the employees' duties, the quantitative aspect of training is self-limiting. It would also eliminate specialized service providers who would not provide services to all of the employees or even large groups of them.

[244] In addition, attempting to fix any description of a threshold of the extent of a quasi-totality of a service that should be recognized under section 36(1)(a)(i) is also problematic. There would be no bright lines to assist, such as the matter becomes one of discretion requiring the establishment of factors and the means to reasonably determine where the line should be drawn in each institution.

[245] Similarly, the Court disagrees with the Commissioner that qualitative considerations should somehow define centrally provided services, any more than the term should be defined by a quantitative measure as argued by the respondent. However, I also recognize that the submission is simply one that where someone is providing a service, its essence or qualitative nature should be recognized as such in priority to its quantitative nature.

[246] On the other hand, the Court disagrees with the Commissioner about the nature of the evidence required to demonstrate that management made a decision to create a central service. In my view Parliament intended that the decision be based upon evidence of a formal decision taken by management to create a service to assist employees in the performance of their duties.

[247] The Merriam-Webster online dictionary defines "formal" as "relating to or involving the outward form, structure, relationships, or arrangement of elements rather than content."

[248] In other words, in terms of evidence of a centrally provided service, what we are looking for is the norm of

services de formation des employés. Par l'exigence que la formation doit être relative aux fonctions de l'employé, l'aspect quantitatif de la formation s'autolimité. Cela éliminerait également les fournisseurs de services spécialisés qui ne fourniraient pas de services à tous les employés, ni même à des groupes importants.

[244] En outre, il est également problématique de tenter de définir le seuil de l'étendue d'une quasi-totalité d'un service qui devrait être reconnu aux termes de l'article 36(1)a). Il n'y aurait aucune ligne de démarcation pour aider, par exemple si la question devient une question de pouvoir discrétionnaire nécessitant l'établissement de facteurs et le moyen de déterminer de manière raisonnable où la ligne doit être tracée dans chaque institution.

[245] De même, la Cour n'est pas d'accord avec le commissaire sur le fait que les considérations qualitatives devraient en quelque sorte définir les services fournis à titre de services centraux, pas plus d'ailleurs que le terme devrait être défini par une mesure quantitative, comme le prétend le défendeur. Cependant, je reconnais également que la proposition est simplement celle dans laquelle, lorsqu'une personne fournit un service, son essence ou sa nature qualitative doit être reconnue en priorité de sa nature quantitative. Je pense qu'il aurait suffi de contester la mesure quantitative du défendeur comme étant déraisonnable.

[246] D'autre part, la Cour n'est pas d'accord avec le commissaire sur la nature des éléments de preuve requis pour démontrer que la direction a pris la décision de créer un service central. À mon avis, le législateur souhaitait que la décision soit fondée sur la preuve d'une décision formelle prise par la direction de créer un service destiné à aider les employés dans l'exercice de leurs fonctions.

[247] Le dictionnaire en ligne Merriam Webster définit « *formal* » [TRADUCTION] (formel) comme "*relating to or involving the outward form, structure, relationships, or arrangement of elements rather than content*" ([TRADUCTION] « se rapportant à ou concernant la forme extérieure, la structure, les relations ou l'agencement des éléments plutôt que le contenu »).

[248] En d'autres termes, s'agissant de la preuve d'un service fourni à titre de service central, nous cherchons

decision-making in federal institutions. It is one whereby the decision is based upon evidence of an appropriate decision-making process by central management with the view to recognizing and establishing a work component of service providers. The example of the 2017 Learning Policy fits perfectly with my view of what Parliament intended to mean by services that are “centrally provided by the institution”.

[249] The fact that training may vary widely in terms of how it is provided, the number of employees involved in a training session, or the nature of the training event and trainers, is not determinative of whether training is a centrally provided service. The issue rather, is whether the central administration has expressly adopted positive and discernible measures to recognize some form of training as a service. Training could be provided on an individualized or group basis, or in whatever circumstances senior management considers the most appropriate learning environment to enhance employee performance. It is up to management to determine training.

[250] For example, the 2017 Learning Policy describes the purpose and implementation of the provision of learning services in the federal public service at paragraph 3.1 et seq., as follows:

**3.1** Learning, training, leadership development and professional development are key to ensuring that the public service is equipped to meet the challenges of the 21st century. The acquisition of skills and knowledge and the development of managerial and leadership knowhow is critical for the effective management of the public service—it is the foundation of a responsive, accountable and innovative government.

**3.2** Deputy heads have the authority, pursuant to section 12(1)(a) of the *Financial Administration Act*, to “determine the learning, training and development requirements of persons employed in the public service and fix the terms on which the learning, training and development may be carried out,” and Treasury Board has the authority, pursuant to section 11.1(1)(f) to “establish policies or issue directives

la norme de prise de décision dans les institutions fédérales. Dans ce cas, la décision repose sur la preuve que la direction centrale a mis en place un processus décisionnel approprié en vue de reconnaître et d’établir une composante « travail » des fournisseurs de services. L’exemple de la Politique en matière d’apprentissage de 2017 correspond parfaitement à mon opinion sur ce que le législateur voulait entendre par services qui sont fournis « à titre de services centraux par l’institution ».

[249] Le fait que la formation puisse varier considérablement quant à la façon dont elle est dispensée, au nombre d’employés participant à une séance de formation ou à la nature de l’activité de formation et des formateurs, ne permet pas de déterminer si la formation est un service fourni à titre de service central. La question est plutôt de savoir si l’administration centrale a expressément adopté des mesures positives et visibles pour reconnaître une forme de formation en tant que service. La formation peut être dispensée à titre individuel ou en groupe, ou dans n’importe quelle circonstance que la direction considère l’environnement d’apprentissage le plus approprié pour améliorer le rendement des employés. Il appartient à la direction de déterminer la formation.

[250] Par exemple, la Politique en matière d’apprentissage de 2017 décrit l’objectif et la mise en œuvre de la fourniture de services d’apprentissage dans la fonction publique fédérale aux paragraphes 3.1 et suivants, comme suit :

**3.1** L’apprentissage, la formation, le perfectionnement en leadership et le perfectionnement professionnel constituent des éléments clés pour répondre aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle. L’acquisition de connaissances et d’habiletés ainsi que le développement du savoir-faire en matière de gestion et de leadership sont essentiels à une gestion efficace de la fonction publique — il s’agit de l’assise d’un gouvernement attentif à ses citoyens, responsable et novateur.

**3.2** Aux termes de l’alinéa 12.(1)a) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les administrateurs généraux ont le pouvoir de « déterminer les besoins en matière d’apprentissage, de formation et de perfectionnement des personnes employées dans la fonction publique et fixer les conditions de mise en œuvre de cet apprentissage, de cette formation et de ce perfectionnement. » Le Conseil

respecting the exercise of the powers granted by this Act to deputy heads...”

**3.3** This policy supports deputy heads in meeting their responsibilities by addressing specific training requirements for four groups of employees: new employees, managers at all levels and functional specialists in domains defined by the employer and all employees where the Treasury Board has determined training to be mandatory in the best interests of the public service. In addition, it introduces measures to strengthen organizational leadership and promote innovation. Implementation of this policy will help build a learning culture in the Public Service of Canada and stimulate, guide and promote its development as a learning organization.

[251] I come to the conclusion that Parliament intended that senior management should have responsibility for determining what constitutes services within the meaning of section 36(1)(a)(ii) for a number of reasons.

[252] First, the designation of what constitutes a service complement of employees should be a management decision. The managers of institutions have the ultimate responsibility of ensuring that the mandate and objectives of the agency are met. Official language rights in this area are intended to be a communications umbrella so to speak that should be dropped over those services once designated by management as being required to assist in achieving those ends. Management is in the best place to decide where this would be most appropriate.

[253] Second, the last thing that Parliament would want is a definition of services that opens up every office to some degree of speculation whether the relationship between employees is one of services by the fact that knowledge and skills are passed down from employees normally arranged in a hierarchical fashion to maximize the “deliverables” of team environments. As indicated, my respectful view is that the Commissioner’s interpretation of what constitutes a service would be highly disruptive in the first instance, and would continue to sow uncertainty in work

du Trésor a le pouvoir, aux termes de l’alinéa 11.1(1)f) de la Loi d’« élaborer des lignes directrices ou des directives sur l’exercice des pouvoirs conférés par la présente loi aux administrateurs généraux [...] ».

**3.3** La présente politique vise à appuyer les administrateurs généraux dans l’exercice de leurs responsabilités en répondant aux besoins particuliers en formation de quatre groupes d’employés : les employés nommés pour la première fois, les gestionnaires à tous les niveaux, les spécialistes fonctionnels dans les domaines définis par l’employeur et tous les employés pour lesquels le Conseil du Trésor a décidé qu’une formation obligatoire était dans les meilleurs intérêts de la fonction publique. En outre, elle prévoit des mesures pour renforcer le leadership organisationnel et favoriser l’innovation. La mise en œuvre de la présente politique contribue à mettre en place une culture d’apprentissage dans la fonction publique du Canada qui en stimulera, guidera et favorisera la croissance en tant qu’organisation apprenante.

[251] Je conclus que le législateur souhaitait que la haute direction ait la responsabilité de déterminer ce qui constitue des services au sens de l’article 36(1)a) pour plusieurs raisons.

[252] Premièrement, la désignation de ce qui constitue un complément de service des employés devrait être une décision de la direction. Les gestionnaires des institutions ont la responsabilité ultime de veiller à ce que le mandat et les objectifs de l’organisme soient atteints. Les droits relatifs aux langues officielles dans ce domaine sont censés être un cadre de communications qui, pour ainsi dire, devrait être décliné sur les services une fois désignés par la direction comme nécessaires pour aider à atteindre ces objectifs. La direction est au meilleur endroit pour décider où cela conviendrait le mieux.

[253] Deuxièmement, la dernière chose que souhaiterait le législateur est une définition des services qui ouvre chaque bureau à un certain degré de spéculation sur le point de savoir si la relation entre les employés est basée sur le fait que les connaissances et les compétences sont transmises par des employés normalement organisés de manière hiérarchique pour maximiser les « produits livrables » des environnements d’équipe. Comme je l’ai indiqué plus tôt, j’estime respectueusement que l’interprétation que fait le commissaire de ce qui constitue un service

environments as to the application of official language requirements.

[254] Third, there is a reality that services cannot be provided in many instances unless the person receiving the service can understand what is being provided to him or her. It is not as though management would allow a situation to prevail that undermines the operational efficiency of its work environments.

[255] Fourth, federal institutions must follow a norm of rational and transparent decision-making process. This process identifies the need for some form of intervention or amendment of procedures, usually representing choice of options, accompanied by an analysis of the appropriate choice and guidance on how to best implement the decision. That does not mean that the complaints cannot be filed about services, indeed they happen all the time. It also does not prevent the Commissioner from intervening, or acting on complaints in the various matters, including challenging the institution on the basis of poor decision making in providing services in both official languages.

[256] The Court further supports its conclusion that centrally provided services, because expressly researched and implemented decisions of management would appear to represent the most appropriate, or even only means to provide new services beyond the minimum which Parliament appears to have intended by the terms “including services”/“*tant [...] que*”. The Court concludes that Parliament intended to provide scope for the provision of new services beyond those that apply to all personnel or are related to the performance of duties. The management group of the institution is optimally in the most appropriate position to determine what and when such an innovative new service should be designated pursuant to section 36(1)(a)(i).

[257] In this matter, there is no evidence before the Court suggesting that any positive decision was made to have

serait hautement perturbatrice en premier lieu et continuerait de semer une incertitude dans les milieux de travail quant à l’application des exigences en matière de langues officielles.

[254] Troisièmement, il est un fait que les services ne peuvent être fournis dans bien des cas que si le destinataire du service peut comprendre ce qui lui est fourni. Ce n’est pas comme si la direction permettait que prévale une situation qui nuit à l’efficacité opérationnelle de son milieu de travail.

[255] Quatrièmement, les institutions fédérales doivent respecter une norme de processus décisionnel rationnel et transparent. Ce processus détermine le besoin d’une forme d’intervention ou de modification des procédures, représentant généralement le choix des options, accompagné d’une analyse du choix approprié et d’une orientation sur la meilleure façon de mettre en œuvre la décision. Cela ne signifie pas que les plaintes ne peuvent pas être déposées à propos de services, en effet elles sont portées tout le temps. Cela n’empêche pas non plus au commissaire d’intervenir ou de donner suite aux plaintes dans diverses affaires, y compris de contester l’institution en invoquant de mauvaises décisions dans la fourniture des services dans les deux langues officielles.

[256] La Cour souscrit également à sa conclusion selon laquelle les services fournis à titre de services centraux, parce que les décisions de la direction expressément examinées et mises en œuvre sembleraient constituer le moyen le plus approprié, voire le seul, de fournir de nouveaux services au-delà du minimum que le législateur semble avoir visé par les termes « notamment [...] à titre de services »/« tant [...] que ». La Cour conclut que le législateur avait l’intention de donner une portée que revêtira la fourniture de nouveaux services au-delà de ceux qui concernent l’ensemble du personnel ou sont liés à l’exercice de fonctions. Le groupe de gestion de l’institution est idéalement placé dans la position la plus appropriée pour déterminer quel type de nouveau service innovant devrait être désigné, et à quel moment, conformément à l’article 36(1)a.

[257] Dans cette affaire, la Cour ne dispose d’aucun élément de preuve indiquant qu’une décision positive a été

specialists train generalists as a service ordained by the OSFI's management group. Evidence of this nature if it existed would have been available from internal documentation, particularly in terms of job descriptions of the specialists and historical documentation describing how the working structure involving generalists and specialists came to be established and implemented with the view to providing training to the generalists. No such evidence was presented to me. I also doubt that such evidence exists, as it seems obvious that the two groups of employees have been conceived to work in a broader team environment that involves a hierarchy of participants, bearing no resemblance whatsoever to a service situation.

[258] If training occurs in an institution based upon the policies adopted pursuant to the above directions, it will be centrally provided for the purposes of section 36(1)(a)(i). The 2017 Learning Policy seems destined to be adopted to some degree by all federal institutions, so that such issues will hopefully not arise in the future.

*C. Conclusion on the Interpretation of Official Language Obligations Pertaining to Services in section 36(1)(a)(i)*

1. The definition of services provided to employees or officers is a beneficial and organized function of assistance or essential support provided by employees to other employees, not working together in a team environment. The specialists work in a team relationship with the generalists and do not provide them with services.
2. For the purposes of services provided as individuals or “*à titre individuel*”, these are services available to be provided to all employees at some time, in some form or capacity simply by the fact of their being employees of the institution, which by implication is centrally provided.
3. For the purposes of services “centrally provided”/ “*à titre [...] centraux*”, they comprise services

prise pour que des spécialistes forment des généralistes en tant que service ordonné par le groupe de gestion du BSIF. Une preuve de cette nature, si elle existait, aurait été disponible dans la documentation interne, notamment en ce qui concerne les descriptions de poste des spécialistes et la documentation historique décrivant comment la structure de travail comprenant des généralistes et des spécialistes a été créée et mise en œuvre dans le but de former les généralistes. Une telle preuve ne m’a pas été présentée. Je doute également qu’une telle preuve existe, car il semble évident que les deux groupes d’employés ont été conçus pour fonctionner dans un environnement d’équipe plus large qui suppose une hiérarchie de participants, sans aucune ressemblance avec une situation de service.

[258] Si la formation a lieu dans une institution selon les politiques adoptées conformément aux directives ci-dessus, elle sera dispensée à titre de services centraux aux fins de l’article 36(1)a). La Politique en matière d’apprentissage de 2017 semble destinée à être adoptée dans une certaine mesure par toutes les institutions fédérales afin que, espérons-le, de tels problèmes ne se posent plus à l’avenir.

*C. Conclusion sur l’interprétation des obligations en matière de langues officielles relatives aux services, article 36(1)a)*

1. La définition des services fournis aux employés ou aux dirigeants est une fonction utile et organisée d’assistance ou de soutien essentiel fourni par les employés à d’autres employés qui ne travaillent pas en équipe. Les spécialistes travaillent en équipe avec les généralistes et ne leur fournissent pas de service.
2. Pour ce qui est des services fournis à titre individuel ou « *as individuals* », il s’agit de services pouvant être fournis à tous les employés à un moment donné, sous une forme ou une capacité simplement du fait qu’ils sont employés de l’institution, ce qui implique qu’ils sont fournis à titre de services centraux.
3. Quant aux services fournis « *centrally provided* »/ « à titre [...] centraux », ils comprennent les



provided for the purpose of assisting or essentially supporting the performance of the employee's duties that have been provided for by a formal designation of senior management of the institution.

services fournis dans le but d'aider ou de soutenir essentiellement l'exécution des fonctions de l'employé qui ont été fournis par une désignation officielle de la direction de l'institution.

## IX. The Interpretation and Application of Section 36(2)

## IX. L'interprétation et l'application de l'article 36(2)

### A. *Introduction*

### A. *Introduction*

[259] This division relates primarily to the interpretation of section 36(2) of the OLA. It governs the residual language of work rights of employees in designated regions under Part V of the Act. Also under consideration is the secondary application of rights under section 36(2) to affect language rights of co-workers in non-designated regions where the Toronto specialists work. Finally, section 91 is relevant in respect of the interpretation of section 36(2). It would appear to limit the staffing consequences that the applicant contends otherwise would result from the application of section 36(2) to require the specialist positions in Toronto to be designated and staffed bilingually.

[259] Cette division est principalement liée à l'interprétation de l'article 36(2) de la LLO. Elle régit les droits résiduels relatifs à la langue de travail des employés des régions désignées aux termes de la partie V de la Loi. On examine aussi l'application secondaire des droits aux termes de l'article 36(2) aux droits linguistiques des collègues dans les régions non désignées où travaillent les spécialistes de Toronto. Enfin, l'article 91 est pertinent quant à l'interprétation de l'article 36(2). Il semblerait limiter les conséquences en matière de dotation qui, selon le demandeur, résulteraient autrement de l'application de l'article 36(2) afin d'exiger que les postes de spécialistes à Toronto soient désignés et dotés en personnel bilingue.

#### (1) Section 36(2)

#### 1) L'article 36(2)

[260] Section 36(2) is reproduced here to assist in this introduction and the analysis that follows:

[260] L'article 36(2) est reproduit ici pour faciliter cette introduction et l'analyse qui suit :

36 ...

36 [...]

#### **Additional duties in prescribed regions**

#### **Autres obligations**

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

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

[261] Section 36(2) requires federal institutions to establish and maintain work environments that fulfill two linguistic objectives. The first objective is that they be conducive to the effective use of both official languages. The second objective is that they accommodate the use of either official language by its officers and employees.

[261] L'article 36(2) oblige les institutions fédérales à créer et à maintenir des milieux de travail qui répondent à deux objectifs linguistiques. Le premier objectif est qu'ils soient propices à l'usage effectif des deux langues officielles. Le deuxième objectif est qu'ils permettent à leur personnel d'utiliser l'une ou l'autre langue officielle.

[262] The interpretation of section 36(2) in *Tailleur* is based in the first instance upon the first objective that prescribes the obligation of institutions to provide a work environment that is conducive to the effective use of both official languages. As a result, the Court in *Tailleur* concludes that the bilingual capacity of an employee cannot be resorted to by the institution to avoid fulfilling its language of work rights to employees. This in turn has the effect of a rule that no bilingual employee can be required to work in their second language of choice to accommodate a unilingual employee, unless justified by significant considerations to do so (the no accommodation rule).

[263] The applicant relies upon the no accommodation rule, which has a secondary effect that entitles bilingual employees to work with other bilingual employees so as to permit them to make effective use of their first language. In the case of the specialists in Toronto with whom the generalists work regularly, the applicant seeks to exercise his alleged right, and that on behalf of his co-worker generalist colleagues by requiring the OSFI to implement measures to enable the Francophone bilingual generalist to work with bilingual specialists in Toronto.

[264] The exercise of the applicant's section 36(2) right will thereby require the re-designation and staffing of a number of bilingual specialist positions. I describe this staffing principle as a "collateral bilingual staffing" principle or requirement. The staffing is collateral in the sense that it is the exercise of the applicant's right pursuant to section 36(2) that determines the linguistic qualifications attached to the position and its eventual staffing, as opposed to its functions.

[265] In contradistinction to *Tailleur*, I conclude by my interpretation of section 36(2), and in particular the second objective that work environments must accommodate the use of either official language. Accordingly, Parliament intended bilingual employees to accommodate unilingual employees to some degree. As a result, by my interpretation of section 36(2), the issue is resolved largely at the institutional level by determining whether "work environments" are compliant in being sufficiently conducive to

[262] L'interprétation de l'article 36(2) dans la décision *Tailleur* s'appuie en premier lieu sur le premier objectif qui impose aux institutions l'obligation de fournir un milieu de travail propice à l'usage effectif des deux langues officielles. En conséquence, la Cour dans la décision *Tailleur* conclut que l'institution ne peut pas recourir à la capacité bilingue d'un employé pour se soustraire à ses obligations en matière de droits relatifs à la langue de travail des employés. Cela a pour effet de créer une règle selon laquelle aucun employé bilingue ne peut être obligé de travailler dans la langue seconde de son choix, à moins que des considérations importantes ne le justifient (la règle d'aucune mesure d'adaptation).

[263] Le demandeur s'appuie sur la règle d'aucune mesure d'adaptation, qui a un effet secondaire qui donne aux employés bilingues le droit de travailler avec d'autres employés bilingues afin de leur permettre de faire un usage effectif de leur langue maternelle. Dans le cas des spécialistes à Toronto avec lesquels les généralistes travaillent régulièrement, le demandeur cherche à exercer son prétendu droit, et ce, au nom de ses collègues généralistes, en demandant au BSIF de mettre en œuvre des mesures visant à permettre au généraliste bilingue francophone de travailler avec des spécialistes bilingues à Toronto.

[264] L'exercice du droit du demandeur prévu à l'article 36(2) nécessitera donc la nouvelle désignation et la dotation d'un certain nombre de postes de spécialistes bilingues. Je décris ce principe de dotation comme un principe ou une exigence de « dotation collatérale bilingue ». La dotation est une dotation collatérale en ce sens qu'il s'agit de l'exercice du droit du demandeur en application de l'article 36(2) qui détermine les qualifications linguistiques liées au poste et sa dotation éventuelle, par opposition à ses fonctions.

[265] Contrairement à la décision *Tailleur*, je conclus selon mon interprétation de l'article 36(2), et en particulier du deuxième objectif, que les milieux de travail doivent permettre l'utilisation de l'une ou l'autre langue officielle. Par conséquent, le législateur voulait que les employés bilingues tiennent compte des besoins des employés unilingues dans une certaine mesure. En conséquence, selon mon interprétation de l'article 36(2), la question est résolue en grande partie au niveau institutionnel en déterminant si

the effective use of both languages, while also accommodating the use of either official language.

(2) Section 91

[266] Section 91 provides as follows:

**Staffing generally**

**91** Nothing in Part IV or V authorizes the application of official language requirements to a particular staffing action unless those requirements are objectively required to perform the functions for which the staffing action is undertaken.

[267] I conclude that section 91 of the OLA, as an application of the merit principle, prohibits the collateral bilingual staffing of positions based on Part V of the Act.

[268] In this respect, section 91 is in some degree irreconcilable with section 36(2), which is intended to express a Charter right. I therefore conclude that reconciliation of two fundamental principles of staffing and language rights must be mediated by each other. This further supports my interpretation that section 36(2) must provide for some degree of accommodation by bilingual employees of unilingual employees as it reflects a compromise result of the right to make effective use of one's first language, and that work environment will comprise both bilingual and unilingual employees working together.

*B. The Parties' Submissions*

(1) Applicant

[269] The applicant relies almost entirely on the decision in *Tailleur* in support of his argument that the specialist positions in Toronto should be redesignated bilingual in order to allow them to fully exercise their section 36(2) rights. Given that I analyze the *Tailleur* decision in great detail, little purpose is served by reviewing the applicant's submissions here.

le « milieu de travail » est conforme en étant suffisamment propice à l'usage effectif des deux langues officielles, tout en permettant d'utiliser l'une ou l'autre langue officielle.

2) Article 91

[266] L'article 91 prévoit ce qui suit :

**Dotation en personnel**

**91** Les parties IV et V n'ont pour effet d'autoriser la prise en compte des exigences relatives aux langues officielles, lors d'une dotation en personnel, que si elle s'impose objectivement pour l'exercice des fonctions en cause.

[267] Je conclus que l'article 91 de la LLO, en tant qu'application du principe du mérite, interdit la dotation collatérale bilingue de postes aux termes de la partie V de la Loi.

[268] À cet égard, l'article 91 est dans une certaine mesure inconciliable avec l'article 36(2), qui vise à exprimer un droit garanti par la Charte. Je conclus donc que la conciliation de deux principes fondamentaux de la dotation et des droits linguistiques doit faire l'objet d'une médiation. Cela confirme en outre mon interprétation selon laquelle l'article 36(2) doit prévoir un certain degré de prise en compte par les employés bilingues des besoins des employés unilingues, car il reflète un compromis qui résulterait du droit de faire un usage effectif de sa langue maternelle et du fait que le milieu de travail comprendra à la fois des employés bilingues et unilingues travaillant ensemble.

*B. Observations des parties*

1) Demandeur

[269] Le demandeur s'appuie presque entièrement sur la décision *Tailleur* pour étayer son argument selon lequel les postes de spécialistes à Toronto devraient recevoir une désignation de postes bilingues afin de leur permettre d'exercer pleinement leurs droits énoncés à l'article 36(2). Étant donné que j'analyse très minutieusement la décision *Tailleur*, il n'est guère utile de revoir ici les observations du demandeur.

[270] The applicant also advances what could be described as a generalized work environment argument based upon the organizational structure portions which are as follows:

[TRANSLATION] [78] ... The institutional environment of the OSFI clearly places it at odds with the principle of the substantive equality of the two official languages. This situation would require proactive measures on its part to counter the negative effects of its internal organization. The OSFI refuses to acknowledge that the problem even exists.

79. The evidence in this regard clearly demonstrates that the Toronto office is now the de facto co-headquarters of the OSFI. It is the largest office in terms of staff (345, as opposed to 320 in the Ottawa office, 20 in Montréal and 12 in Vancouver), the Superintendent has an office there, and several sensitive activities are found there, notably almost all of the Supervision Support Group, which includes the specialists who support the supervisors in their tasks. This group includes approximately 120 persons.

80. ... The same is true for the 225 other positions from the Toronto office. The fact that so many activities have been located in a unilingual Anglophone region, especially central and sensitive activities such as supervision support and supervisory planning, means that all of the OSFI—including the employees working in bilingual areas—is constrained to constantly communicate in English and to read documents written in that language.

[271] The above evidence, which is not contradicted, may well have figured in the discussions between the OSFI and the Commissioner that led to 11 specialist positions in Toronto being designated bilingual. However, I do not attach much relevance to the organizational structure in this matter, inasmuch as I understand that section 36(2) focuses on the work environment of the applicant in Montréal. The specific issue is whether it conforms to the objectives of the provision, and if not, what measures need to be taken to ensure that it does.

[272] The evidence on the linguistic work environment and the nature of the communications between the Toronto specialists and the Montréal generalists are described at paragraph 83 of the applicant's memorandum as follows:

[270] Le demandeur avance également ce qui pourrait être décrit comme un argument du milieu de travail généralisé basé sur les parties de la structure organisationnelle qui sont les suivantes :

78. [...] L'aménagement institutionnel du BSIF le place nettement en porte—à-faux avec le principe de l'égalité réelle des langues officielles. Cette situation exigerait des mesures proactives de sa part pour contrecarrer les effets négatifs de son organisation interne. Or, le BSIF refuse de reconnaître l'existence même d'un problème.

79. La preuve en l'espèce démontre clairement que le bureau de Toronto est désormais le co-siège de facto du BSIF. Il s'agit du bureau le plus important en termes d'effectifs (soit 345, contre 320 au bureau d'Ottawa, 20 à Montréal (*sic*) et 12 à Vancouver), le surintendant y possède un bureau, et l'on y retrouve plusieurs activités névralgiques, notamment la quasi-totalité du Groupe de soutien à la surveillance, lequel comprend les spécialistes qui appuient les surveillants dans leurs tâches. Ce groupe compte environ 120 personnes.

80. [...] Il en va de même pour les 225 autres postes du bureau de Toronto. Le fait d'avoir situé autant d'activités dans une région unilingue anglophone, surtout des activités centrales et névralgiques comme le soutien à la surveillance et la planification de la surveillance, fait en sorte que tout le BSIF — y compris les employés œuvrant dans des secteurs bilingues—se voit contraint de communiquer constamment en anglais et de prendre connaissance de documents rédigés dans cette langue.

[271] La preuve ci-dessus, qui n'est pas contredite, aurait bien pu figurer dans les discussions entre le BSIF et le commissaire qui ont abouti à la désignation de 11 postes de spécialistes à Toronto comme des postes bilingues. Toutefois, je n'attache pas beaucoup d'importance à la structure organisationnelle dans cette affaire, dans la mesure où j'ai bien compris que l'article 36(2) vise le milieu de travail du demandeur à Montréal. La question spécifique est de savoir s'il est conforme aux objectifs de la disposition et, si non, quelles mesures doivent être prises pour s'y conformer.

[272] Les éléments de preuve relatifs au milieu de travail linguistique et à la nature des communications entre les spécialistes de Toronto et les généralistes de Montréal sont décrits au paragraphe 83 du mémoire du demandeur de la manière suivante :

[TRANSLATION] ... As mentioned, the vast majority of OSFI employees located in Toronto are unilingual Anglophones; the communications between them and the Montréal employees were extremely frequent and of all types: advice, supervision, meetings, etc. These communications took place in English only, thereby depriving the bilingual employees in Montréal of their right to work in their language of choice....

[273] In order to correct the situation in the Montréal office, the applicant requests a remedy which would designate all positions of specialists who work regularly with the generalists to be designated bilingual as described at paragraph 97 of his memorandum:

[TRANSLATION] Mr. Dionne submits that it would have been reasonable to raise the linguistic designations of all the positions whose incumbents must interact on a regular basis with supervisory staff located in a designated bilingual region, for all sectors of the OSFI. As pointed out by Mr. Dionne in his evidence, the OSFI staffing practices have always been a determining factor in maintaining a fundamentally Anglophone culture and a key element of his inability to serve his employees in both official languages. Raising the linguistic designation of all the relevant positions would make it possible to remedy this fundamental problem.

[274] I draw three relevant conclusions from these submissions. First, the applicant makes no distinction based on the fact that he works in a bilingual region while the specialists work in a unilingual region. It is difficult not to consider this bi-regional employee relationship as a relevant factual parameter of the case that must be considered.

[275] By ignoring the issue, the applicant implicitly concludes that the collateral bilingual staffing rule applies to bilingual regions. If I were to accept its application at the bi-regional level, I would implicitly be recognizing this principle as a valid staffing proposition throughout all federal institutions. In the circumstances I am compelled first to consider whether section 36(2) applies in bilingual regions. Only after the collateral bilingual staffing rule is determined to apply in bilingual regions, would I be in a position to turn my mind to whether it should apply equally to positions in unilingual regions.

[...] Tel que mentionné, la vaste majorité des employés du BSIF situés à Toronto sont unilingues anglophones les communications entre ces derniers et les employés de Montréal étaient extrêmement fréquents et en tous genres : conseils, encadrement, réunions, etc. Ces communications se faisaient uniquement en anglais, privant par-là les employés bilingues de Montréal de leur droit de travailler dans la langue de leur choix [...]

[273] Afin de remédier à la situation au bureau de Montréal, le demandeur demande une mesure corrective qui ferait en sorte que tous les postes de spécialistes travaillant régulièrement avec les généralistes soient des postes désignés bilingues, comme il est indiqué au paragraphe 97 de son mémoire :

M. Dionne soumet qu'il aurait été raisonnable de rehausser les désignations linguistiques de tous les postes dont les titulaires doivent interagir sur une base régulière avec le personnel de la surveillance situé en région désignée bilingue, et ce, tous secteurs du BSIF confondus. Tel que le souligne M. Dionne dans sa preuve, les pratiques en matière de dotation du BSIF ont toujours été un facteur déterminant dans le maintien d'une culture foncièrement anglophone et un élément clé de son incapacité de desservir ses employés dans les deux langues officielles. Le rehaussement des désignations linguistiques de tous les postes pertinents permettrait de remédier à ce problème fondamental.

[274] Je tire les trois conclusions suivantes de ces observations : premièrement, le demandeur ne fait aucune distinction fondée sur le fait qu'il travaille dans une région bilingue alors que les spécialistes travaillent dans une région unilingue. Il est difficile de ne pas considérer cette relation de travail birégionale comme un paramètre factuel pertinent du cas à examiner.

[275] En ignorant la question, le demandeur conclut implicitement que la règle de dotation collatérale bilingue s'applique aux régions bilingues. Si j'acceptais son application au niveau birégional, je reconnaîtrais implicitement ce principe comme une proposition de dotation valable dans toutes les institutions fédérales. Dans les circonstances, je dois d'abord déterminer si l'article 36(2) s'applique dans les régions bilingues. Ce n'est que lorsqu'il sera déterminé que la règle de la dotation collatérale bilingue s'applique dans les régions bilingues que je serai en mesure de décider si elle devrait s'appliquer également aux postes situés dans des régions unilingues.

[276] Second, the *Tailleur* decision at paragraph 82 made the following statement of principle:

... a federal institution cannot circumvent its language of work duties under Part V of the OLA simply by resorting to bilingual employees. The language proficiency of individuals should not be a factor in determining language rights.

[277] This comment provides the jurisprudential foundation for the applicant's argument. This explains why the *Tailleur* decision must become the focus of much of my analysis. This despite that the facts in that matter are entirely different than those presented here, having no direct impact on staffing, or the application of section 36(2) to unilingual regions.

[278] Third, this is ultimately a decision about staffing requirements. This brings into consideration section 91 of the OLA. It states that it has priority over Parts IV and V in terms of preventing language rights arising therefrom affecting the staffing of a position, unless language skills are an objectively required function in order to perform the tasks of the position. Once the respondent raised the issue of section 91 being in opposition to section 36(2) as a factor that I must consider, there is no avoiding taking a closer look at what the provision entails.

## (2) Respondent

[279] The respondent's submissions with respect to the application of section 36(2) reflect that the BSIF has already designated 11 bilingual specialist positions in Toronto as part of its settlement with the Commissioner. Accordingly, the main objective of the OSFI is to ensure that no further positions need be designated bilingual. To that extent, I find that the respondent has greatly understated the role of section 91 in limiting the application of collateral bilingual staffing.

[280] This is problematic for the Court. It means that the OSFI for some undisclosed reason has accepted that a number of its specialist positions should be designated

[276] Deuxièmement, la décision *Tailleur* énonçait, au paragraphe 82, la déclaration de principe suivante :

[...] l'institution fédérale ne peut pas contourner ses obligations en matière de langue de travail prévues par la partie V de la LLO simplement en recourant à des employés bilingues. La compétence linguistique des individus ne doit pas être un facteur dans la détermination des droits linguistiques.

[277] Ce commentaire fournit le fondement jurisprudentiel à l'argument du demandeur. Cela explique pourquoi la décision *Tailleur* doit être au centre d'une grande partie de mon analyse. Ceci en dépit du fait que les faits dans cette affaire sont totalement différents de ceux présentés en l'espèce, n'ayant aucune incidence directe sur la dotation ni sur l'application de l'article 36(2) à une région unilingue.

[278] Troisièmement, il s'agit en définitive d'une décision concernant les besoins en matière de dotation. Cela conduit à l'examen de l'article 91 de la LLO. Il indique qu'il a la priorité sur les parties IV et V pour empêcher que des droits linguistiques en découlent et influent sur la dotation d'un poste, à moins que les compétences linguistiques ne soient une fonction objectivement requise pour exécuter les tâches du poste. Une fois que le défendeur a soulevé la question de l'article 91 étant en opposition avec l'article 36(2) en tant que facteur que je dois prendre en compte, il n'y a pas lieu d'éviter d'examiner de plus près ce que cette disposition implique.

## 2) Défendeur

[279] Les observations du défendeur concernant l'application de l'article 36(2) montrent que le BSIF a déjà désigné 11 postes de spécialistes bilingues à Toronto dans le cadre de son règlement avec le commissaire. Par conséquent, le principal objectif du BSIF est de s'assurer qu'aucun autre poste ne doit être désigné bilingue. Dans cette mesure, j'estime que le défendeur a grandement sous-estimé le rôle de l'article 91 dans la limitation de l'application de la dotation collatérale bilingue.

[280] Cela est problématique pour la Cour. Cela signifie que, pour un motif quelconque inavoué, le BSIF a accepté qu'un certain nombre de ses postes de spécialistes soient

bilingual in response to the applicant's complaint. By its opposition to the applicant's arguments that the specialists were providing services, section 36(1)(a)(i) was clearly not the basis for this outcome. In such circumstances, it might appear that the OSFI has accepted the collateral bilingual staffing principle as an established requirement flowing from section 36(2) and only seeks to limit its categorical application to all positions where the specialists work with the generalists in Montréal.

[281] The respondent refers to section 91 of the OLA to support a fairly restrained submission, arguing that the applicant has not met its evidentiary onus to demonstrate why the designation of 11 positions is insufficient. The applicant's response to this submission is that the Court should settle the law on the institution's obligations pursuant to section 36, and thereafter remain seized of the matter to ensure that OSFI's obligations are fulfilled.

[282] The most significant consequence of the respondent raising the application of section 91, even if only as a means to prevent further staffing consequences of specialists in Toronto, was that it forced the Court to consider why the provision should not apply to limit collateral bilingual staffing in all circumstances. Having come to the conclusion that this appeared to be the effect of the provision, I issued a direction to the parties requesting their submissions with respect to the relevance of section 91. I address the submissions in reply to the direction below.

[283] The respondent also advanced a second alternative raising the spectre of an unacceptable outcome should the collateral bilingual staffing principle be applied throughout the OSFI. The respondent argued that the outcome would be impracticable and contrary to the objectives of the OLA by the fact that it would require all the employees of the BSIF to be bilingual, regardless of the operational requirements of the institution.

[284] The Court agrees that the applicant's argument, if applied to other employees in a bilingual region, would greatly expand the number of bilingually designated positions in bilingual regions. This would result from what

désignés bilingues en réponse à la plainte du demandeur. Par son opposition aux arguments du demandeur selon lesquels les spécialistes fournissaient des services, l'article 36(1)a n'était clairement pas à la base de ce résultat. Dans de telles circonstances, on pourrait croire que le BSIF a accepté le principe de la dotation collatérale bilingue comme une exigence établie découlant de l'article 36(2) et ne cherche à limiter son application catégorique qu'à tous les postes où les spécialistes travaillent avec les généralistes à Montréal.

[281] Le défendeur se réfère à l'article 91 de la LLO pour appuyer une observation assez limitée, en faisant valoir que le demandeur ne s'est pas acquitté de son fardeau de démontrer pourquoi la désignation de 11 postes est insuffisante. La réponse du demandeur à cette observation est que la Cour devrait dire le droit concernant les obligations de l'institution en application de l'article 36, puis rester saisie de la question pour s'assurer que les obligations du BSIF sont remplies.

[282] La conséquence la plus importante du fait que le défendeur ait soulevé l'application de l'article 91, ne fût-ce que pour prévenir d'autres conséquences de la dotation des postes de spécialistes à Toronto, est que la Cour a été contrainte à se demander pourquoi la disposition ne devrait pas s'appliquer pour limiter la dotation collatérale bilingue en toutes circonstances. Ayant conclu que cela semblait être l'effet de la disposition, j'ai donné aux parties une directive leur demandant de présenter leurs observations sur la pertinence de l'article 91. J'aborde les observations en réponse à la directive ci-dessous.

[283] Le défendeur a également avancé une deuxième possibilité en brandissant le spectre d'un résultat inacceptable si le principe de la dotation collatérale bilingue était appliqué dans l'ensemble du BSIF. Le défendeur a fait valoir que le résultat serait difficilement réalisable et contraire aux objectifs de la LLO, car il exigerait que tous les employés du BSIF soient bilingues, quels que soient les besoins opérationnels de l'institution.

[284] La Cour admet que l'argument du demandeur, s'il était appliqué à d'autres employés dans une région bilingue, augmenterait considérablement le nombre de postes désignés bilingues dans les régions bilingues. Cela

I describe as the “concatenating” phenomenon of collateral bilingual staffing which would have a tendency to expand exponentially as more positions were designated bilingual. It would also have somewhat that tendency in affecting other unilingual positions in unilingual regions who work regularly with bilingual employees in the bilingual regions. This assumes of course that section 36(2) has a collateral staffing effect in unilingual regions, which I determine not to be the case.

[285] When addressing outcomes, there was some discussion about the option of separating unilingual employees to work in “language silos” as a workplace arrangement to avoid collateral bilingual staffing based on section 36(2). In my view such a practice would be inconsistent both with the spirit of the OLA, and specifically section 36(2). Its purpose is to establish and maintain work environments that are conducive to the effective use of both official languages and accommodate the use of either official language by its employees.

[286] The applicant provided a third set of submissions, although supported with little analysis. The submissions were said to be self-evident, in that the applicant’s argument ignores: (1) the existence of unilingual regions of Canada; (2) the need for the federal public service to have offices and employees in these regions; (3) the limited scope of the obligations of sections 35(1)(a) and 36(2) that only apply to bilingual regions of the OLA; and (4) only to the extent that the obligation is limited to ensuring that the workplace is conducive to the use of both official languages, and not that of ensuring that employees can interact exclusively in the language of their choice.

[287] I agree with the fourth submission that the focus of section 36(2) is on work environments and not employee interactions. This submission as expanded upon, forms the basis of my conclusions. Obviously, this submission depends upon the interpretation and application of section 36(2), which comprises the totality of my analysis, apart from my analysis of section 91.

résulterait de ce que je décris comme le phénomène de « concaténation » de la dotation collatérale bilingue qui aurait tendance à se développer de façon exponentielle à mesure que davantage de postes sont désignés bilingues. Cela aurait aussi quelque peu tendance à toucher d’autres postes unilingues dans les régions unilingues qui travaillent régulièrement avec des employés bilingues dans les régions bilingues. Cela suppose bien entendu que l’article 36(2) a un effet de dotation collatérale dans les régions unilingues, ce que j’estime ne pas être le cas.

[285] S’agissant des résultats, il y a eu une discussion au sujet de la possibilité de séparer les employés unilingues de manière à ce qu’ils travaillent dans des « silos linguistiques » en tant qu’aménagement du milieu de travail afin d’éviter une dotation collatérale bilingue basée sur l’article 36(2). À mon avis, une telle pratique serait incompatible avec l’esprit de la LLO et, en particulier, avec l’article 36(2). Son objectif est de créer et de maintenir des milieux de travail propices à l’usage effectif des deux langues officielles et qui permettent aux employés d’utiliser l’une ou l’autre des langues officielles.

[286] Le demandeur a présenté une troisième série d’observations, quoique soutenue par peu d’analyses. Il a été dit que les observations allaient de soi en ce sens que l’argumentation du demandeur fait fi de : 1) l’existence de régions unilingues au Canada; 2) la nécessité pour la fonction publique fédérale d’avoir des bureaux et des employés dans ces régions; 3) la portée limitée des obligations des articles 36(1)a) et 36(2) qui ne s’appliquent qu’aux régions bilingues de la LLO; et 4) seulement dans la mesure où l’obligation se limite à s’assurer que le lieu de travail est propice à l’usage des deux langues officielles, et non à s’assurer que les employés peuvent interagir exclusivement dans la langue de leur choix.

[287] Je suis d’accord avec la quatrième observation selon laquelle l’article 36(2) met l’accent sur les milieux de travail et non sur les interactions entre employés. Cette observation, telle que développée, constitue la base de mes conclusions. De toute évidence, cette observation dépend de l’interprétation et de l’application de l’article 36(2), qui constitue la totalité de mon analyse, à l’exception de mon analyse de l’article 91.



## (3) The Commissioner's 2014 Final Report

[288] The Commissioner confined its submissions to the interpretation of section 36(1)(a)(i), which I have reviewed above. Nonetheless, the Commissioner's 2014 Final Investigation Report endorsed the applicant's position. In the section of the report entitled "*Fondement juridique*", it commented as follows:

[TRANSLATION] Employees of these (bilingual) regions have the right to work in French or in English, subject to some obligations related to services provided to the public and to other employees.

[289] This is basically the applicant's submission, although confirmed by the reasoning in *Tailleur*, which was handed down after this report. I note that the statement refers to "working" in the language. The Commissioner would have meant the employees' right to communicate in their own language, as they obviously cannot require co-workers to communicate with them in their own language, unless they are service providers.

[290] Also with respect to services provided between different linguistic regions, the Commissioner stated that when provided from anywhere in Canada to employees anywhere in the country, they were to be in the language of the person receiving the service. The Court agrees that this is a reasonable rule, and indeed a necessary one. Given that a service can only be useful if understood by the person receiving it, the language of communication must be in that person's language.

*C. Section 91 and Collateral Bilingual Staffing*

- (1) No evidence that collateral bilingual staffing practices have been adopted by federal institutions

[291] The Court's direction to the parties and the Commissioner included a request to be provided with any publicly available evidence in the form of policies and directives to indicate that federal institutions had adopted collateral bilingual staffing practices, such as to indicate that section 36(2) was being interpreted to affect staffing

## 3) Rapport final du commissaire de 2014

[288] Le commissaire a limité ses observations à l'interprétation de l'article 36(1)a, que j'ai déjà examinée. Néanmoins, le rapport final d'enquête du commissaire de 2014 souscrit à la position du demandeur. Dans la section du rapport intitulée « *Fondement juridique* », il est formulé les commentaires suivants :

Les employés de ces régions (bilingues) ont le droit de travailler en français ou en anglais, sous réserve des obligations touchant les services offerts au public et aux autres employés.

[289] Il s'agit en l'occurrence de l'observation du demandeur, bien que confirmée par le raisonnement dans la décision *Tailleur*, qui a été rendue après ce rapport. Je note que la déclaration fait référence à « travailler » dans la langue. Le commissaire aurait voulu parler du droit des employés de communiquer dans leur propre langue, car ils ne pouvaient évidemment pas demander à leurs collègues de communiquer avec eux dans leur propre langue, à moins qu'ils ne soient des fournisseurs de services.

[290] Également en ce qui concerne les services fournis entre différentes régions linguistiques, le commissaire a déclaré que, lorsqu'ils sont fournis de n'importe où au Canada à des employés se trouvant n'importe où ailleurs au pays, ils doivent être dans la langue de la personne qui reçoit le service. La Cour convient qu'il s'agit d'une règle raisonnable, voire nécessaire. Étant donné qu'un service ne peut être utile que s'il est compris par la personne qui le reçoit, la langue de communication doit être celle de cette personne.

*C. L'article 91 et la dotation collatérale bilingue*

- 1) Rien ne prouve que les institutions fédérales ont adopté des pratiques de dotation collatérale bilingue.

[291] La directive donnée aux parties et au commissaire par la Cour incluait une demande visant à obtenir tout élément de preuve accessible au public, sous forme de politiques et de directives, indiquant que les institutions fédérales ont adopté des pratiques de dotation collatérale bilingue, de manière à indiquer que l'article 36(2) était

practices in that matter. I did not presume that it was within my authority in an adversarial process to require the parties to provide evidence, beyond what I might find of a public nature that could serve as judicial notice on this issue.

[292] The only relevant information on the designation of the bilingual positions that was provided by the parties appears to be that found in the “*Directive sur les langues officielles pour la gestion des personnes*” dated October 15, 2012 [Directive on Official Languages for People Management], the relevant provisions which are as follows:

### 6.2 Linguistic identification of positions

Managers are responsible for the following:

6.2.1 (Linguistic identification) Determining the linguistic identification of a position and ensuring that it reflects the functions and duties related to that position. They do so by:

6.2.1.1 objectively determining if the position requires the use of one or both official languages; and

6.2.1.2 objectively establishing the required level of proficiency in the second official language if the position requires the use of both official languages.

[293] The directive is fairly ambiguous, although it would appear that paragraph 6.2.1 reflects section 91 in its reference to the initial requirement for an objective determination of functions and tasks related to the position for the purpose of identifying its linguistic designation. Although paragraph 6.2.1.1 does not indicate how the staffing officers should determine whether a position requires the use of one or two official languages, the term “objectively”, would tend to suggest that it refers back to paragraph 6.2.1 in linking the linguistic identification with the functions and tasks of the position.

[294] As a consequence of the respondent’s submissions, even though not argued by the respondent, it appears to me that section 91 is highly relevant to any consideration

interprété comme ayant une incidence sur les pratiques de dotation en la matière. Je n’ai pas présumé qu’il était de mon pouvoir, dans un processus accusatoire, d’exiger des parties qu’elles fournissent des éléments de preuve, au-delà de ce que je pourrais trouver de nature publique qui pouvait servir de connaissance d’office sur cette question.

[292] La seule information pertinente fournie par les parties sur la désignation des postes bilingues semble être celle qui figure dans la Directive sur les langues officielles pour la gestion des personnes datée du 15 octobre 2012, dont les dispositions pertinentes sont les suivantes :

### 6.2 Identification linguistique des postes

Les gestionnaires sont responsables de :

6.2.1 (Identification linguistique) Déterminer l’identification linguistique des postes en s’assurant qu’elle reflète les fonctions et les tâches reliées au poste. Ce faisant, les gestionnaires doivent :

6.2.1.1 déterminer objectivement si le poste requiert l’utilisation d’une seule ou des deux langues officielles;

6.2.1.2 si le poste exige l’utilisation des deux langues officielles, établir objectivement le niveau de compétence linguistique requis dans la seconde langue officielle.

[293] La directive est assez ambiguë, bien qu’il semble que le paragraphe 6.2.1 reflète l’article 91 dans sa référence à l’exigence initiale d’une détermination objective des fonctions et tâches liées au poste afin de déterminer sa désignation linguistique. Bien que le paragraphe 6.2.1.1 n’indique pas comment les agents de dotation devraient déterminer si un poste requiert l’utilisation d’une seule ou des deux langues officielles, le terme « objectivement », tendrait à suggérer qu’il renvoie au paragraphe 6.2.1 lorsqu’il associe l’identification linguistique aux fonctions et tâches reliées au poste.

[294] En conséquence des observations du défendeur, bien que cela n’ait pas été avancé par le défendeur, il me semble que l’article 91 est très pertinent pour tout examen

of section 36(2). In particular, the wording appears to prevent an exercise of collateral staffing, particularly as it has priority over “the application of official language requirements to a particular staffing action” arising from Part V of the Act, such as section 36(2).

[295] As the Court is the final arbiter of the interpretation of the OLA, I conclude that I have no option but to consider the relevance of section 91 with the interpretation of section 36(2) and the staffing remedies sought by the applicant, even if the respondent has not advanced as fulsome an argument as might have been expected on behalf of the OSFI.

- (2) The parties’ submissions regarding section 91 that the scope of the complaint proscribes its consideration

[296] My direction to the parties and the Commissioner requested their views as to the relevance and application of section 91 to the matter at hand.

[297] The applicant and respondent on the other hand, advance submissions that are similar in contesting the Court’s jurisdiction to consider section 91. They claim that because there is no complaint pursuant to section 91 regarding the legitimacy of a staffing procedure, it is not a matter that the Commissioner has investigated and therefore cannot be within my jurisdiction to consider. This submission appears to confuse the relevance of section 91 as a contextual provision to interpret the scope of section 36(2), as opposed to having a complaint based on the provision as an issue foretold consideration.

[298] The acting Commissioner does not suggest that the Court is without jurisdiction to consider section 91. This is not surprising in view of her earlier submissions that the Court should take jurisdiction over the issue of section 36(2) itself, although not raised by the applicant and not a matter the Commissioner undertook to investigate arising out of the facts of his complaint. Her arguments are more substantive to the point that the provision has

de l’article 36(2). En particulier, le libellé semble empêcher l’exercice d’une dotation collatérale bilingue, en particulier parce qu’il a la priorité sur « la prise en compte des exigences relatives aux langues officielles, lors d’une dotation en personnel » découlant de la partie V de la Loi, comme l’article 36(2).

[295] Étant donné que la Cour est l’ultime arbitre de l’interprétation de la LLO, je conclus que j’ai pour seul objectif d’examiner la pertinence de l’article 91 relativement à l’interprétation de l’article 36(2) et des mesures correctives relatives à la dotation demandées par le demandeur, même si le défendeur n’a pas avancé un argument aussi complet qu’on aurait pu s’y attendre de la part du BSIF.

- 2) Les observations des parties concernant l’article 91 selon lesquelles la portée de la plainte proscrie son examen.

[296] Mes directives aux parties et au commissaire leur demandaient leur avis sur la pertinence et l’application de l’article 91 à la présente affaire.

[297] Le demandeur et le défendeur, d’autre part, avancent des observations similaires en contestant la compétence de la Cour pour examiner l’article 91. Elles prétendent que comme il n’y a aucune plainte fondée sur l’article 91 concernant la légitimité d’une procédure de dotation, il ne s’agit pas d’une affaire sur laquelle le commissaire a enquêté et cela ne peut donc pas être du ressort de ma compétence pour examen. Cette observation semble confondre la pertinence de l’article 91 en tant que disposition contextuelle permettant d’interpréter le champ d’application de l’article 36(2), par opposition à une plainte fondée sur cette disposition en tant qu’une question présageant un examen.

[298] Le commissaire par intérim ne laisse pas entendre que la Cour est incompétente pour examiner l’article 91. Cela n’est pas surprenant compte tenu de ses observations précédentes selon lesquelles la Cour devrait se prononcer sur la question de l’article 36(2) lui-même, bien que cela n’ait pas été soulevé par le demandeur et que le commissaire ait entrepris d’enquêter sur les faits de sa plainte. Ses arguments appuient davantage le point selon lequel

only limited application and is not relevant to the debate of the interpretation and exercise of section 36(2) rights.

[299] The applicant's submission that I lack jurisdiction is based upon the conception that it is dependent on the provisions of the Act that define the federal institutions' linguistic obligations. This argument is found at paragraph 30 of the applicant's supplementary memorandum as follows, with my emphasis:

[TRANSLATION] The principle stated in section 91, when it is applied, is necessarily dependent on the provisions of the Act that define the duties of federal institutions with respect to official languages. If it is determined by the Court hearing an action pursuant to Part X that work performed by a certain type of position must, pursuant to a provision of Parts IV or V, be offered in both official languages, certain consequences would necessarily result in terms of linguistic profiles. If the current profiles do not take into account the duties of the institution as they have been defined by the court, they will necessarily have to be changed. There is no need to bring an action directly evoking section 91 to arrive at this result.

[300] I disagree with this interpretation of section 91. Its wording does not suggest that it is dependent on provisions such as section 36(2), but rather that it has precedence over this and other provisions that would impose language requirements not needed for the performance of the functions of the position. The applicant implicitly acknowledges why section 91 must be a consideration in this matter: i.e. that there is a direct link between the exercise of language rights and staffing outcomes. Parliament by section 91 similarly clearly also acknowledges the direct link between language rights and staffing obligations. It was with that very clear understanding of the link that Parliament indicated that the functional requirements of the position should have precedence over language rights in the area of consequential staffing in order to uphold the principle of merit.

[301] What is surprising therefore, is the failure of the applicant, the respondent, and the Commissioner to comprehend section 91 is a statement by Parliament that the

la disposition n'a qu'une application limitée et n'est pas pertinente pour le débat sur l'interprétation et l'exercice des droits énoncés à l'article 36(2).

[299] L'observation du demandeur selon laquelle je n'ai pas compétence est fondée sur la conception selon laquelle cela dépend des dispositions de la Loi qui définissent les obligations linguistiques des institutions fédérales. Cet argument se trouve au paragraphe 30 du mémoire supplémentaire du demandeur, qui est rédigé comme suit (non souligné dans l'original) :

Le principe énoncé à l'article 91, lorsqu'il s'applique, est forcément tributaire des dispositions de la loi qui définissent les obligations des institutions fédérales en matière linguistique. S'il est statué par le tribunal saisi d'un recours en vertu de la Partie X que la prestation de travail relevant d'un certain type de poste doit, en vertu d'une disposition des Parties IV ou V, être offerte dans les deux langues officielles, il en découlera nécessairement certaines conséquences au niveau des profils linguistiques. Si les profils actuels ne tiennent pas compte des obligations de l'institution telles qu'elles ont été définies par la cour, ils devront forcément être modifiés. Nul besoin d'intenter un recours évoquant directement l'article 91 pour en arriver à ce résultat.

[300] Je ne suis pas d'accord avec cette interprétation de l'article 91. Son libellé ne suggère pas qu'il dépend de dispositions comme l'article 36(2), mais plutôt qu'il a préséance sur celui-ci et sur d'autres dispositions qui imposeraient des exigences linguistiques qui ne sont pas nécessaires pour l'exercice des fonctions du poste. Le demandeur reconnaît implicitement la raison pour laquelle l'article 91 doit être examiné dans cette affaire : c'est-à-dire qu'il existe un lien direct entre l'exercice des droits linguistiques et les résultats en matière de dotation. De même, le législateur, par son article 91, reconnaît clairement le lien direct entre les droits linguistiques et les obligations en matière de dotation. C'était avec cette compréhension très claire du lien que le législateur a indiqué que les exigences fonctionnelles du poste devraient prévaloir sur les droits linguistiques dans le domaine de la dotation conséquente afin de respecter le principe du mérite.

[301] Ce qui est donc surprenant, c'est l'incapacité du demandeur, du défendeur et du commissaire à comprendre que l'article 91 est une déclaration du législateur selon

principle of merit should have precedence over language rights in the area of staffing of positions. It cannot be otherwise, because the principle of staffing meritocracy is the overriding foundational principle underpinning the legitimacy of the federal government in the eyes of all reasonable Canadians.

[302] Accordingly, there are several difficulties with the submissions suggesting that I lack jurisdiction to consider section 91. First, section 91 is contextually relevant to the interpretation of section 36(2). Section 91 contradicts the categorical interpretation of section 36(2) in its requirement that the specialist positions be redesignated bilingual. This supports my interpretation of section 36(2) that Parliament intended the second objective to require the accommodation of unilingual employees by their bilingual colleagues. A principal enshrining consequential bilingual staffing contradicts Parliament's intention.

[303] Second, the Court is required to consider probable outcomes that result from its interpretation of the provision. Indeed, it is the starting point for any interpretation of a statutory provision. The applicant is arguing for an interpretation of section 36(2) which he acknowledges seeks a remedy requiring the Court to require the respondent to modify the linguistic qualifications of positions in Toronto as a result of the exercise of his rights under section 36(2). If the outcome of the interpretation of Part V of the Act is to determine linguistic staffing requirements, it is obvious that a provision which limits the application of these requirements pursuant to Part V is contextually relevant to its interpretation and the remedy the applicant seeks from the Court.

[304] Third, the respondent has advanced submissions arguing that the Court should apply section 91 to restrict the extent of the applicant's remedies requiring additional specialist positions to be redesignated. This requires me to consider the application of the provision. Additionally, the respondent points to a list of problematic outcomes, should section 36(2) be applied in its mostly categorical fashion as argued by the applicant? The respondent pleads that the application of the applicant's interpretation of

laquelle le principe du mérite devrait avoir préséance sur les droits linguistiques dans le domaine de la dotation des postes. Il ne peut en être autrement, car le principe de dotation fondé sur la méritocratie est le principe fondamental qui sous-tend la légitimité du gouvernement fédéral aux yeux de tous les Canadiens raisonnables.

[302] Par conséquent, il y a plusieurs difficultés liées aux observations qui suggèrent que je n'ai pas compétence pour examiner l'article 91. Premièrement, l'article 91 est pertinent sur le plan contextuel pour l'interprétation de l'article 36(2). L'article 91 va à l'encontre de l'interprétation catégorique de l'article 36(2) en ce qu'il exige que les postes de spécialistes soient désignés à nouveau comme bilingues. Cela corrobore mon interprétation de l'article 36(2) selon laquelle le législateur voulait que le deuxième objectif exige la prise en compte des besoins des employés unilingues par leurs collègues bilingues. Un principe consacrant la dotation en personnel bilingue conséquente va à l'encontre de l'intention du législateur.

[303] Deuxièmement, la Cour doit tenir compte des issues probables qui résultent de son interprétation de la disposition. En effet, c'est le point de départ de toute interprétation d'une disposition législative. Le demandeur plaide pour une interprétation de l'article 36(2), qu'il reconnaît cherche un recours demandant à la Cour d'ordonner au défendeur de modifier les qualifications linguistiques des postes à Toronto à la suite de l'exercice des droits que lui confère l'article 36(2). Si l'interprétation de la partie V de la Loi a pour résultat de déterminer les exigences linguistiques en matière de dotation, il est évident qu'une disposition limitant l'application de ces exigences aux termes de la partie V est pertinente sur le plan contextuel pour son interprétation et le redressement que le demandeur cherche à obtenir de la Cour.

[304] Troisièmement, le défendeur a avancé des arguments selon lesquels la Cour devrait appliquer l'article 91 pour restreindre l'étendue des redressements du demandeur exigeant que des postes de spécialistes supplémentaires soient désignés à nouveau. Cela m'oblige à examiner l'application de la disposition. De plus, le défendeur indique une liste d'issues problématiques, l'article 36(2) devrait-il être appliqué de sa manière la plus catégorique, comme le soutient le demandeur? Le défendeur plaide que

section 36(2) would result in the elimination of opportunities for unilingual Canadians to find positions in both bilingual and unilingual regions.

[305] Given these arguments, the Court cannot understand why the respondent did not advance section 91 as a contextually relevant provision to the interpretation of section 36(2) in the first place. The Court having raised the issue of the relevance of section 91 therefore is even more surprised that the respondent has not argued that section 91 contradicts the requirement to bilingually staff all of the specialist positions in Toronto in the same manner that it strenuously argues that specialists are not providing services to the generalists pursuant to section 36(1)(a)(i). I see no substantive difference in the application of section 91 as argued by the respondent that the provision is relevant because the applicant has failed to provide evidence to support additional staffing, from such evidence being similarly required for the bilingual designation of all of the positions in Toronto. Moreover, once the respondent raises the implication of section 91 for the Court's consideration, the provision becomes a live issue that I am required to follow to the end to determine its relevance to the issues at hand.

[306] Fourth, it is not clear how section 91 would ever come to be considered by the Court if not in the context of a case that seeks a remedy pursuant to section 36(2) that concludes in a declaration by the Court that OSFI is required to designate additional specialist positions in Toronto as essential-bilingual. Having made that ruling, a complaint filed by a prospective candidate for one of the Toronto positions would see it enter the Commissioner's labyrinthine complaint-handling and settlement procedures that could only terminate long after the positions had been filled in Toronto. No doubt the argument would also be presented that the issue is *res judicata* by my ruling. Then the Commissioner might work out some arrangement with the OSFI that the applicant obtain a unilingual specialist position making the complaint go away. To some extent, this was the intention of the Federal Court of Appeal in *Canada (Attorney General) v. Viola*, [1991] 1 F.C. 373 (*Viola*) which decision will be discussed below.

l'application de l'interprétation de l'article 36(2) par le demandeur aurait pour effet d'éliminer les possibilités pour les Canadiens unilingues de trouver des postes tant dans les régions bilingues que dans les régions unilingues.

[305] Compte tenu de ces arguments, la Cour ne comprend pas pourquoi le défendeur n'a pas avancé l'article 91 en tant que disposition pertinente sur le plan contextuel pour l'interprétation de l'article 36(2). La Cour, ayant soulevé la question de la pertinence de l'article 91, est donc d'autant plus étonnée que le défendeur n'ait pas soutenu que l'article 91 allait à l'encontre de l'obligation de doter tous les postes de spécialistes à Toronto de la même manière qu'il soutient fermement que les spécialistes ne fournissent pas de services aux généralistes au sens de l'article 36(1)a. Je ne vois aucune différence de fond dans l'application de l'article 91, comme l'a prétendu le défendeur que la disposition est pertinente parce que le demandeur n'a pas fourni de preuve à l'appui de la dotation supplémentaire, une telle preuve étant également requise pour la désignation bilingue de tous les postes à Toronto. De plus, une fois que le défendeur soulève l'entrée en jeu de l'article 91 aux fins d'examen de la Cour, la disposition devient une question sérieuse que je suis obligé de suivre jusqu'à la fin pour déterminer sa pertinence par rapport aux questions en litige.

[306] Quatrièmement, on ne voit pas comment la Cour pourrait éventuellement examiner l'article 91 si ce n'était dans le cadre d'une affaire visant à obtenir un redressement en application de l'article 36(2) qui conclut dans une déclaration de la Cour que le BSIF est tenu de désigner des postes de spécialistes supplémentaires à Toronto comme étant bilingues essentiels. Ayant rendu cette décision, une plainte déposée par un candidat potentiel à l'un des postes de Toronto le ferait entrer dans les procédures de règlement de traitement des plaintes labyrinthiques du commissaire, qui ne pourraient prendre fin que longtemps après que les postes auront été pourvus à Toronto. Nul doute que l'argument serait également présenté soutenant que la question est une chose jugée par ma décision. Le commissaire pourrait alors trouver un arrangement avec le BSIF pour que le demandeur obtienne un poste de spécialiste unilingue, ce qui ferait disparaître la plainte. Dans une certaine mesure, telle était l'intention de la Cour d'appel fédérale dans la décision *Canada (Procureur général)*

[307] Finally, picking up on the applicant's submissions, he argues that he is seeking an outcome based purely upon a legal interpretation of section 36(2) that bears no relation to the facts apart from his occupying a bilingual position and working regularly with a co-worker in a unilingual position (while ignoring that the co-worker is in a unilingual region).

[308] I agree that the entirety of the case on this issue rests on a legal interpretation of section 36(2). But this is all the more reason for the Court to consider section 36(2) by reading "the words of an Act ... in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament."

[309] It is an argument that the respondent has pointed out will have wide ramifications on the staffing of positions throughout the OSFI and federal institutions generally. This is not a trifling matter. In my view, I am required to consider any other contextual provision in the OLA that affects a legal interpretation of the provision sought by the applicant, all the more so when section 91 can be shown to be extremely relevant.

[310] I therefore reject any suggestion that the Court should not consider section 91 as contextually relevant to the interpretation of section 36(2), and accordingly I will proceed to do so.

- (3) Section 91 is intended to ensure that linguistic requirements of Parts IV and V do not override the merit principle of staffing positions in the public service

[311] I conclude that section 91 is intended to ensure that the merit principle is not superseded by language requirements not required for the performance of the functions of a position. Neither of the parties, nor the Commissioner appeared to have recognized this significant policy consideration embodied in section 91 that

*c. Viola*, [1991] 1 C.F. 373 (*Viola*) laquelle sera examinée ci-dessous.

[307] Enfin, pour reprendre les observations du demandeur, il affirme qu'il cherche à obtenir un résultat uniquement fondé sur une interprétation juridique de l'article 36(2) qui n'a aucun rapport avec les faits, sauf qu'il occupe un poste bilingue et travaille régulièrement avec un collègue occupant un poste unilingue (tout en faisant fi du fait que le collègue se trouve dans une région unilingue).

[308] Je conviens que la totalité des arguments relatifs à cette question repose sur une interprétation juridique de l'article 36(2). Mais c'est là une raison de plus pour la Cour d'examiner l'article 36(2) en lisant « les termes d'une Loi » « [...] dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur. »

[309] Le défendeur a souligné que cet argument aurait de vastes répercussions sur la dotation en personnel des postes au sein du BSIF et des institutions fédérales en général. Ceci n'est pas une mince affaire. À mon avis, je suis tenu d'examiner toute autre disposition contextuelle de la LLO qui influe sur une interprétation juridique de la disposition visée par le demandeur, à plus forte raison lorsqu'il est démontré que l'article 91 est extrêmement pertinent.

[310] Je rejette par conséquent toute suggestion selon laquelle la Cour ne devrait pas considérer l'article 91 comme étant pertinent sur le plan contextuel pour l'interprétation de l'article 36 (2), et je vais par conséquent le faire.

- 3) L'article 91 vise à assurer que les exigences linguistiques des parties IV et V ne dérogent pas au principe du mérite de la dotation des postes au sein de la fonction publique.

[311] Je conclus que l'article 91 vise à garantir que le principe du mérite n'est pas primé par des exigences linguistiques qui ne s'imposent pas pour l'exercice des fonctions d'un poste. Aucune des parties ni le commissaire n'ont semblé avoir reconnu cet important élément de politique énoncé à l'article 91 qui ferait contrepoids à une

would be a counterweight to any possible overreach to the application of section 36(2). My view that section 91 is intended to protect the primacy of the merit principle is supported by the grammatical and ordinary effect of its wording in its context, in addition to the jurisprudence that has considered the provision, as well as the extrinsic evidence concerning Parliament's intention in adopting the provision.

(a) *Extrinsic evidence regarding section 91*

[312] As indicated, the Commissioner appears to recognize that section 91 is contextually relevant. As a result, her arguments are substantive in nature, all of which, however, I reject.

[313] The Commissioner first referenced the parliamentary debates with the purpose of demonstrating that Parliament intended a relatively minor role for section 91. He argued that the provision was only intended to have symbolic value with the view to protecting public servants from discrimination. This at least, is my conclusion in examining his submissions in reply to my direction at paragraph 4 as follows, with my emphasis:

[TRANSLATION]

4. The Minister suggested several things by adding this section. First of all, he considered that it was a symbolic addition since the *Public Service Employment Act* already made provision for mechanisms intended to protect public servants from any discrimination. Next, he intended to entrust a specific role to the Commissioner of Official Languages to ensure that public servants were treated equitably. Finally, he wanted litigants to be able to have recourse to the Courts in the case of inequitable treatment. The Minister stated the following:

During the hearings, witnesses suggested measures to prevent language requirements in staffing from leading to abuses.

Allow me to repeat, Mr. Chairman, that the *Public Service Employment Act* provides for recourses against all the requirements, particularly linguistic, that could be contrary to the merit principle.

possible dérogation à l'application de l'article 36(2). À mon avis, l'article 91 vise à protéger la primauté du principe du mérite étayé par l'effet grammatical et ordinaire de son libellé dans son contexte, en plus de la jurisprudence qui a examiné la disposition, ainsi que de la preuve extrinsèque concernant l'intention du législateur lors de l'adoption de la disposition.

a) *Preuve extrinsèque concernant l'article 91*

[312] Comme il est indiqué, le commissaire semble reconnaître que l'article 91 est pertinent sur le plan contextuel. En conséquence, ses arguments sont de nature substantielle; toutefois, je les rejette tous.

[313] Le commissaire a d'abord fait référence aux débats parlementaires dans le but de démontrer que le Parlement a dévolu un rôle relativement mineur à l'article 91. Le commissaire a soutenu que la disposition visait uniquement à avoir une valeur symbolique en vue de protéger les fonctionnaires de la discrimination. C'est du moins ce que j'ai conclu en examinant ses observations en réponse à ma directive au paragraphe 4 rédigé ainsi (non souligné dans l'original) :

4. Le ministre entendait plusieurs choses par l'ajout de cet article. Tout d'abord, il considérait que c'était un ajout symbolique puisque que (*sic*) la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique prévoyait déjà des mécanismes Visant à protéger les fonctionnaires de toute discrimination. Ensuite, il entendait confier un rôle précis au commissaire afin de in the (*sic*) s'assurer que les fonctionnaires soient traités (*sic*) de manière équitable. Enfin, il voulait que les justiciables puissent avoir recours aux tribunaux en cas de traitement non équitable. Le ministre déclarait la chose suivante :

Pendant les auditions, des témoins ont suggéré'(*sic*) des mesures pour empêcher que les exigences linguistiques dans la dotation en personnel n'entraînent des abus.

Permettez—moi (*sic*) de répéter, monsieur le président, que la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique prévoit des recours contre toutes les exigences, notamment linguistiques, qui pourraient être contraires au principe du mérite.



We recognize however that it is symbolically and fundamentally desirable to clarify this question. We also think that it is important to give a specific role to the Commissioner of Official Languages and the Courts so they can take into account the inequitable or inappropriate requirements that could be imposed on public servants or on persons applying for employment with the federal Public Service.

[314] The passage from the parliamentary debates at the time of adoption of section 91 describes its intention to prevent any application of a provision such as section 36(2) to create a basis for staffing positions not based on merit. The first expression of Parliament's intention in rationalizing section 91 is to avoid abuses by recourse to language requirements that would be contrary to the merit principle, i.e. "*qui pourraient être contraires au principe du mérite*".

[315] The emphasis on the merit principle was reinforced by the sentences that followed wherein the Minister stated "*qu'il est symboliquement et fondamentalement souhaitable de clarifier cette question*". The fundamental symbolism referred to the clarification of "this question" which can only refer back to the initial issue of ensuring that linguistic requirements do not override meritorious staffing principles. The Minister's statement was clearly to the effect that the priority of the merit principle needed to be clarified, both symbolically and fundamentally, to avoid any misunderstanding regarding the imposition of language requirements that might be said to arise under Parts IV and V of the Act, where language plays no role in the functions required for the position.

[316] In examining the language of Parliament and section 91, assuming that it is intended to uphold the merit principle in staffing processes, the fact that the provision was expressly declared to have priority over the language obligations that Part IV and V might create, is highly significant. It is a statement that in matters of staffing of positions in federal institutions, the merit principle should have priority over any staffing obligation thought to be created by the requirements of Parts IV and V of the Act that would undermine the merit principle by not being related to the functions of the positions being staffed.

Nous reconnaissons cependant qu'il est symboliquement et fondamentalement souhaitable de clarifier cette question. Nous pensons aussi qu'il est important de donner un rôle précis au Commissaire aux langues officielles et aux tribunaux afin qu'ils puissent prendre en considération les exigences inéquitables ou inopportunes qui seraient imposées aux fonctionnaires ou aux personnes postulant un emploi dans la Fonction publique fédérale.

[314] Le passage des débats parlementaires au moment de l'adoption de l'article 91 décrit son intention d'empêcher l'application d'une disposition telle que l'article 36(2) afin de créer une base pour la dotation des postes non fondée sur le mérite. La première expression de l'intention du législateur en rationalisant l'article 91 consiste à éviter les abus en recourant à des exigences linguistiques qui seraient contraires au principe du mérite, c'est-à-dire « qui pourraient être contraires au principe du mérite ».

[315] L'accent mis sur le principe du mérite a été renforcé par les phrases suivantes, dans lesquelles le ministre déclarait « qu'il est symboliquement et fondamentalement souhaitable de clarifier cette question ». Le symbolisme fondamental se référerait à la clarification de « cette question » qui ne peut que renvoyer à la question initiale de veiller à ce que les exigences linguistiques ne prévalent pas sur les principes de dotation méritoires. La déclaration du ministre était clairement à l'effet que la priorité du principe du mérite devait être clarifiée, à la fois symboliquement et fondamentalement, pour éviter tout malentendu concernant l'imposition d'exigences linguistiques censées découler des parties IV et V de la Loi, où la langue ne joue aucun rôle dans les fonctions requises pour le poste.

[316] En examinant le libellé du législateur et de l'article 91, en supposant qu'il était censé respecter le principe du mérite dans les processus de dotation, le fait que cette disposition a été expressément déclarée prioritaire par rapport aux obligations linguistiques que les parties IV et V pourraient créer est hautement significatif. C'est une affirmation qu'en matière de dotation des postes dans les institutions fédérales, le principe du merite devrait primer toute obligation de dotation censée avoir été imposée par les exigences des parties IV et V de la Loi qui saperait le principe du mérite en n'étant pas liée aux fonctions des postes à pourvoir.

[317] In rejecting the submissions of the Commissioner, I do not disagree that discrimination was an element of the reasoning underlying section 91. Specifically, the population identified who would be the victims of such discrimination were unilingual Canadians who could not apply for a position that was designated bilingual.

[318] Besides the concerns that unnecessary language requirements would discriminate against unilingual candidates, the underlying concerns about overriding the merit principle by the prospect of a principle of collateral bilingual staffing arise from the fact that the population of applicants available to staff bilingual positions is considerably less than the population for unilingual positions.

[319] While not specifically applicable to the pool of candidates for any particular position, the overall statistics nevertheless describe the limited opportunities for unilingual Canadians to fill bilingual positions on a larger scale. These statistics indicate that in 2011 approximately 17.5 percent of Canadians identified themselves as being bilingual, (Lepage & Corbeil, *The Evolution of English–French Bilingualism in Canada from 1961 to 2011*, Statistics Canada, May 2013 (Lepage & Corbeil): [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2013/statcan/75-006-x/75-006-2013001-4-eng.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2013/statcan/75-006-x/75-006-2013001-4-eng.pdf).)

[320] Moreover, approximately 55 percent of Francophones identify themselves as unilingual. If its purpose is being described as to prevent discrimination, this must be on the basis that it limits employment opportunities of unilingual Canadians of both official language expressions, while diminishing the pool of candidates available to compete for a position when linguistic requirements play no functional role in performance of the duties of the position.

[321] The Commissioner also referred the Court to additional extrinsic evidence from the Debates to the effect that section 91 (referred to as section 85 at the time) was not intended to attenuate the obligations of federal institutions to meet their obligations under Parts IV and V of the Act, in the following passage, with my emphasis:

[317] En rejetant les observations du commissaire, je ne conteste pas que la discrimination était un élément du raisonnement sous-jacent à l'article 91. Plus précisément, la population identifiée qui serait victime de cette discrimination était des Canadiens unilingues qui ne pouvaient pas postuler à un poste désigné bilingue.

[318] Outre les préoccupations liées au fait que des exigences linguistiques inutiles seraient discriminatoires à l'encontre des candidats unilingues, la préoccupation sous-jacente concernant la dérogation au principe du mérite par la perspective d'un principe de la dotation collatérale bilingue découle du fait que le nombre de candidats disponibles pour pourvoir des postes bilingues est considérablement inférieur à celui des candidats disponibles pour des postes unilingues.

[319] Bien que cela ne s'applique pas spécifiquement au bassin de candidats à un poste particulier, les statistiques globales décrivent néanmoins les possibilités limitées pour les Canadiens unilingues d'occuper des postes bilingues à plus grande échelle. Ces statistiques indiquent qu'en 2011, environ 17,5 p. 100 des Canadiens se sont identifiés comme étant bilingues, (Lepage et Corbeil, *L'évolution du bilinguisme français-anglais au Canada de 1961 à 2011*, Statistique Canada, mai 2013 (Lepage et Corbeil) : [https://publications.gc.ca/collections/collection\\_2013/statcan/75-006-x/75-006-2013001-4-fra.pdf](https://publications.gc.ca/collections/collection_2013/statcan/75-006-x/75-006-2013001-4-fra.pdf).)

[320] De plus, environ 55 p. 100 des francophones s'identifient comme unilingues. Si son objectif est de prévenir la discrimination, cela doit être fondé sur le fait que cela limite les possibilités d'emploi des Canadiens unilingues dans les deux langues officielles, tout en réduisant le bassin de candidats disponibles pour combler un poste lorsque les exigences linguistiques ne jouent aucun rôle fonctionnel dans l'exercice des fonctions du poste.

[321] Le commissaire a également renvoyé la Cour à d'autres éléments de preuve extrinsèques tirés des débats, selon lesquels l'article 91 (appelé à l'époque l'article 85) ne visait pas à atténuer les obligations des institutions fédérales pour s'acquitter de leurs obligations en application des parties IV et V de la Loi, dans le passage suivant (non souligné dans l'original) :

[TRANSLATION] To return to the concerns expressed before your Committee, section 85 will not interfere with the imperative staffing of positions and will certainly not reduce the obligations of federal institutions in terms of services to the public and language of work. In fact, these obligations, including the one to actively offer services, will be defined by the Act and the Regulations for its application, and all federal institutions are required to comply with them.

[322] The Court agrees with the statement. However, it begs the question as to what the obligations are of federal institutions when the principles of merit are in contention. This appears to be the first case where section 91 has been considered in the interpretation of language of work provisions of Part V.

(b) *The Preamble to the OLA*

[323] The sixth paragraph of the preamble, which was an amendment added in 1988 to the OLA, appears to be relevant to this discussion. The English version is as follows with my emphasis:

AND WHEREAS the Government of Canada is committed to achieving, with due regard to the principle of selection of personnel according to merit, full participation of English-speaking Canadians and French-speaking Canadians in its institutions.

[324] In my view, this paragraph pertains directly to section 91. It explicitly indicates that Parliament was concerned about maintaining the principle of selection of personnel according to merit. The provision was added during the Debates by the parliamentarians. To a certain extent therefore, it must be seen as something the original drafters of the legislation thought was so obvious that they did not think it was necessary to explicitly safeguard fundamental staffing principles of the federal government.

[325] It is therefore, an important contextual provision because in terms both of the extrinsic evidence relating to its introduction in Parliament and the accompanying

Pour reprendre des préoccupations exprimées devant votre Comité, l'article 85 n'entravera pas la dotation impérative des postes et ne réduira certainement pas les obligations des institutions fédérales en matière de services au public et de langue de travail. En fait, ces obligations, y compris celle d'offrir activement les services, seront définies par la loi et ses règlements d'application, et toutes les institutions fédérales sont tenues de les respecter.

[322] La Cour est d'accord avec cette déclaration. Cependant, on peut se poser la question de savoir quelles sont les obligations des institutions fédérales lorsque les principes du mérite sont contestés. Il semble que ce soit le premier cas où l'article 91 a été pris en compte dans l'interprétation des dispositions de la partie V relatives à la langue de travail.

b) *Le préambule de la LLO*

[323] Le sixième paragraphe du préambule, qui était une modification ajoutée à la LLO en 1988, semble être pertinent pour cette discussion. La version française est la suivante (non souligné dans l'original) :

Attendu :

[...]

que le gouvernement fédéral s'est engagé à réaliser, dans le strict respect du principe du mérite en matière de sélection, la pleine participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise à ses institutions.

[324] À mon avis, ce paragraphe concerne directement l'article 91. Il indique explicitement que le législateur était soucieux de maintenir le principe de la sélection du personnel en fonction du mérite. La disposition a été ajoutée lors des débats des parlementaires. Par conséquent, dans une certaine mesure, cela doit être vu comme quelque chose que les premiers rédacteurs de la loi croyaient être si évidente qu'ils ne pensaient pas qu'il était nécessaire de protéger explicitement les principes fondamentaux de la dotation en personnel du gouvernement fédéral.

[325] Il s'agit donc d'une disposition contextuelle importante en raison de la preuve extrinsèque liée à son introduction au Parlement et son préambule, elle s'oppose

preamble, it opposes collateral bilingual staffing in the application of section 36(2).

(c) *Jurisprudence regarding the purpose of section 91*

(i) *Canada (Attorney General) v. Viola*

[326] I am further convinced of my conclusion that section 91 is intended to reflect the merit principle in staffing, inasmuch as the Federal Court of Appeal has stated so in the *Viola* decision, at paragraphs 19 and 20 [pages 388 and 389], which are as follows, with my emphasis:

I cannot accept this argument. Essentially, these provisions are but a revised statement of the duty already imposed by section 40 of the 1969 *Official Languages Act* to maintain the principle of selection based on merit. By stating that language requirements must be imposed “objectively”, section 91 expressly confirms what has always been implicit, namely that language requirements cannot be imposed frivolously or arbitrarily. The purpose of this section is to provide comfort and reassurance, rather than create new law, and it would be vain to seek in it for any new jurisdiction of any kind for the appeal board, especially as subsection 77(1) expressly authorizes a complaint under section 91 to be brought before the Commissioner, not the appeal board, and it appears from section 35 and subsection 39(2) that the department concerned, not the Public Service Commission, is responsible for ensuring compliance with the 1988 *Official Languages Act* in the establishment of languages of work.

That is not all. The foregoing provisions indicate that Parliament has directed its attention to the matter of selection based on merit. If it had intended to take the opportunity of giving the appeal board a new jurisdiction, it would certainly have done so at the same time as it undertook to create the new judicial remedy contained in Part X. It should not be forgotten that while the 1988 *Official Languages Act* establishes the right of government officers to use either official language (section 34), it also establishes the public’s right to be served in either language in accordance with the provisions of Part IV (section 21). It may be concluded that the legislature did not think it advisable to make the appeal board the proper decision-making authority to determine the respective rights of government officers and the public in the particularly sensitive area of language of work and language of service within the federal government

à la dotation collatérale bilingue dans l’application de l’article 36(2).

(c) *Jurisprudence relative à l’objectif de l’article 91*

(i) *Canada (Procureur général) c. Viola*

[326] Je suis, de plus, convaincu de ma conclusion selon laquelle l’article 91 vise à refléter le principe du mérite en matière de dotation, dans la mesure où la Cour d’appel fédérale l’a dit dans la décision *Viola* aux paragraphes 19 et 20 [pages 388 et 389], rédigés ainsi [non souligné dans l’original] :

Je ne puis retenir cette prétention. Ces dispositions ne sont, au fond, que l’expression remaniée de l’obligation déjà imposée à l’article 40 de la *Loi sur les langues officielles* de 1969 de maintenir le principe de la sélection fondée sur le mérite. L’article 91, en précisant que les exigences linguistiques doivent s’imposer « objectivement », confirme expressément ce qui a toujours été sous-entendu, soit que les exigences linguistiques ne peuvent être posées de manière capricieuse ou arbitraire. Cet article se veut réconfort et assurance plutôt que droit nouveau, et il serait vain d’y chercher quelque compétence nouvelle que ce soit pour le comité d’appel, d’autant plus que le paragraphe 77(1) permet expressément de saisir le commissaire, et non le comité d’appel, d’une plainte fondée sur l’article 91, et qu’il incombait de l’article 35 et du paragraphe 39(2) qu’il incombait au ministère concerné, et non à la Commission de la fonction publique, de veiller, dans l’établissement des langues de travail, au respect de la *Loi sur les langues officielles* de 1988.

Il y a davantage. Les dispositions précitées font voir que le Parlement a porté son attention sur la question de la sélection fondée sur le mérite. S’il avait voulu profiter de l’occasion pour conférer une compétence nouvelle au comité d’appel, il l’aurait très certainement fait, en même temps qu’il s’affairait à établir le nouveau recours judiciaire établi dans la partie X. Il ne faut pas oublier que si la *Loi sur les langues officielles* de 1988 consacre également le droit du public d’être servi, conformément aux dispositions de la partie IV, dans l’une ou l’autre langue (article 21). Il est permis de penser que le législateur n’a pas jugé opportun de faire du comité d’appel l’instrument décisionnel approprié pour jauger les droits respectifs des agents de l’État et du public dans le domaine particulièrement sensible de la langue de travail et de la langue de service au sein de l’appareil gouvernemental fédéral. Le

structure. Parliament might well have preferred to make the Commissioner and the judges responsible for performing this delicate task. To raise any question as to that preference would be incautious.

[327] The [Federal] Court [of Appeal] in *Viola* indicated that the purpose of the provision was to restate the previous section 40 of the 1969 OLA [*Official Languages Act*, S.C. 1968-69, c. 54], being that “to maintain the principle of selection based on merit.” Although differently worded, this is how I would similarly characterize the purpose of section 91.

[328] I note that the Commissioner highlighted the excerpt from paragraph 19 [page 388], that the purpose of this section is “to provide comfort and reassurance, rather than create new law as a statement” with the view to rejecting the argument that it provided the Public Service Employment Appeal Board, where a staffing appeal pursuant to section 91 had been brought, with a new jurisdiction to hear complaints related to the linguistic staffing issues, which previously did not exist. It was not new law therefore in relation to the previous statement of the primacy of merit in staffing found in section 40 of the 1969 OLA, which was new law at that time.

[329] The plain language of section 91 restates the priority of merit as the fundamental staffing principle applying to federal institutions, including where language requirements said to arise out of Parts IV or V of the Act are not objectively required to perform the functions of the position. The parliamentary debates confirm my rejection of the submissions of the parties and the Commissioner that effectively would have me ignore considering whether section 91 is relevant in construing the ambit of section 36(2).

(ii) *Norton v. Via Rail Canada*, 2009 FC 704 (*Via Rail*) and other service cases

[330] In his submissions, the Commissioner attempted to rely on other case law pertaining to staffing, but I find that none could be said to have violated the merit principle in the designation of bilingual positions. Indeed, they tend to

Parlement pouvait très certainement préférer confier cette tâche délicate au commissaire et à des juges. Il serait imprudent de remettre cette préférence en question.

[327] Dans l’arrêt *Viola*, la Cour [d’appel fédérale] a indiqué que l’objet de cette disposition était de reformuler l’ancien article 40 de la LLO de 1969 [*Loi sur les langues officielles*, S.C. 1968-69, ch. 54], à savoir [TRADUCTION] « de maintenir le principe de la sélection fondée sur le mérite ». Bien que libellé différemment, voici comment je qualifierais de la même manière l’objet de l’article 91.

[328] Je note que le commissaire a mis en exergue l’extrait du paragraphe 19 [page 388], à savoir que cet article « se veut réconfort et assurance plutôt que droit nouveau » en vue de rejeter l’argument qu’il avait fourni à la commission d’appel de la Commission d’emploi dans la fonction publique, où un appel en matière de dotation aux termes de l’article 91 avait été introduit, avec une nouvelle compétence pour entendre les plaintes relatives aux questions de dotation linguistique, qui n’existait pas auparavant. Il ne s’agissait donc pas d’une loi nouvelle par rapport à l’affirmation précédente de la primauté du mérite en matière de dotation prévue à l’article 40 de la LLO de 1969, qui était une loi nouvelle à cette époque.

[329] Le langage clair de l’article 91 réaffirme la priorité du mérite en tant que principe fondamental de la dotation s’appliquant aux institutions fédérales, notamment lorsque les exigences linguistiques censées découler de la partie IV ou de la partie V de la Loi ne s’imposent pas objectivement pour l’exercice des fonctions du poste. Les débats parlementaires confirment mon rejet des observations des parties et du commissaire qui m’auraient effectivement amené à oublier de déterminer si l’article 91 est pertinent pour interpréter la portée de l’article 36(2).

(ii) *Norton c. Via Rail Canada*, 2009 CF 704 (*Via Rail*) et d’autres affaires relatives au service

[330] Dans ses observations, le commissaire a tenté de s’appuyer sur d’autres décisions jurisprudentielles en matière de dotation en personnel, mais j’estime qu’aucune d’elles ne pourrait être considérée comme ayant violé le

reject any notion of collateral bilingual staffing. For example, in *Via Rail*, the issue related to the staffing of positions on trains travelling across Canada. The requirement for bilingual staffing arose out of the fact that Via Rail provides services to the travelling public and is required to do so in both official languages. Justice Luc Martineau described the application of section 91 of the decisions at paragraph 79 as follows with my emphasis:

As I read section 91, a federal institution cannot, in the guise of purportedly giving effect to its obligations under Part IV or V of the OLA, set language requirements that are not objectively related to the provision of bilingual services in the particular setting where those functions are performed by the employee. For example, on VIA's trains, this might include imposing bilingual requirements on the positions of cook and chef which are not front-line positions [in other words service positions].

[331] The Court dismissed the application on the basis that there was sufficient evidence to support the bilingual staffing. Given that the matter involves a challenge to a decision exercised by management to staff a position, the onus is on the applicant to establish an absence of functional objectivity in the staffing of the position. As noted by the Commissioner when addressing the issue of the onus of proof, the judge who assesses the matter must find “that there was no evidentiary base to the designation, or that the designation was evidently unreasonable, or that there was an error of law somewhere”: *Professional Institute of the Public Service v. Canada*, [1993] 2 F.C. 90 (T.D.), at page 106. The onus is not an issue if the result is to require the positions in Toronto to be staffed bilingually on the collateral basis of the application of section 36(2). It is either a permissible application of section 36(2) or not, depending upon the interpretation of the provision.

[332] In *Via Rail*, the Court found that there was no evidence of a compelling argument to support the applicant's position to overturn the staffing decision, referring specifically to the wording from section 91 at paragraph 90 as follows, with my emphasis:

principe du mérite dans la désignation de postes bilingues. En effet, elles ont tendance à rejeter toute notion de dotation collatérale bilingue. Par exemple, dans la décision *Via Rail*, la question était liée à la dotation de postes à bord des trains parcourant le Canada. La nécessité de dotation en personnel bilingue découle du fait que Via Rail fournit des services au public voyageur et est tenue de le faire dans les deux langues officielles. Le juge Luc Martineau a décrit l'application de l'article 91 des décisions au paragraphe 79 comme suit (non souligné dans l'original) :

À mon avis, selon l'article 91, une institution fédérale ne peut pas, en prétextant vouloir exécuter ses obligations prévues à la partie IV ou à la partie V de la LLO, fixer des exigences linguistiques qui ne sont pas objectivement liées à la prestation de services bilingues dans le contexte dans lequel ces fonctions sont exécutées par le fonctionnaire. Par exemple, dans les trains de VIA, cela peut comprendre l'imposition d'exigences de bilinguisme quant aux postes de cuisinier et de chef cuisinier, qui ne sont pas des postes de première ligne [en d'autres mots, des postes fournissant des services].

[331] La Cour a rejeté la demande au motif que la preuve était suffisante pour appuyer la dotation bilingue. Étant donné que l'affaire implique la contestation d'une décision prise par la direction pour doter un poste, il incombe au demandeur d'établir l'absence d'objectivité fonctionnelle dans la dotation du poste. Comme l'a noté le commissaire lorsqu'il a abordé la question du fardeau de la preuve, le juge qui évalue l'affaire doit « établir que la preuve n'était pas la désignation, ou que cette dernière était manifestement déraisonnable, ou qu'une erreur de droit a été commise » : *Institut professionnel de la fonction publique c. Canada*, [1993] 2 C.F. 90 (1<sup>re</sup> inst.), à la page 106. Le fardeau n'est pas un problème si le résultat est d'exiger que les postes à Toronto soient pourvus en personnel bilingue sur la base collatérale de l'application de l'article 36(2). Il s'agit soit d'une application permise de l'article 36(2), soit celle qui ne dépend pas de l'interprétation de la disposition.

[332] Dans la décision *Via Rail*, la Cour a conclu qu'il n'existait aucune preuve d'un argument convaincant pour appuyer la position du demandeur visant à infirmer la décision en matière de dotation, en faisant expressément référence au libellé de l'article 91 au paragraphe 90 (non souligné dans l'original) :

The applicant has not brought any evidence or made any compelling argument that the designation of the first ASC position as bilingual in 1986 or the second one in 1998 was not objectively required to perform the functions for which the staffing actions were taken.

[333] The applicant in this case is not arguing that the specialist positions should be staffed bilingually on the basis of evidence. This is a purely legal argument. I cite a portion of the submission from paragraph 30 of his supplementary memorandum to make this point, with my emphasis as follows:

[TRANSLATION] If it is determined by the Court hearing an action pursuant to Part X that work performed by a certain type of position must, pursuant to a provision of Parts IV or V, be offered in both official languages, certain consequences would necessarily result in terms of linguistic profiles.

[334] Conversely, it is arguable that the decision in *Via Rail* stands for the proposition that collateral bilingual staffing is not a requirement simply by bilingual employees working regularly together, either in bilingual or unilingual regions throughout which Via Rail operates its trains. The Court cited the example of the bilingual designation of the positions of a chef or cook with whom conductors would work regularly as representing a likely violation of section 91.

[335] The Commissioner also relied on *Via Rail* to support his argument that the requirements of “active offer” should be considered a factor in the designation of the specialists’ positions. Thus, she argued at paragraph 11 of her supplementary memorandum as follows, with my emphasis:

[TRANSLATION] Thus, a federal institution may create bilingual positions beyond its minimal obligations pursuant to Part IV to the extent that this staffing may be objectively justified. The Court defined the objectivity criteria of section 91 as having a double dimension: an individual dimension and a more general dimension, that of promoting bilingualism throughout the country.

[336] Thus, a federal institution may create bilingual positions beyond its minimal obligations pursuant to Part IV

Le demandeur n’a présenté aucun élément de preuve et n’a présenté aucun argument convaincant selon lequel la désignation, en 1986, du premier poste de CAS comme étant bilingue ou du deuxième poste, en 1998, ne s’imposait pas objectivement pour accomplir les fonctions pour lesquelles les mesures de dotation étaient prises.

[333] Le demandeur en l’espèce ne prétend pas que les postes de spécialistes devraient être dotés en personnel sur la base de la preuve. Il s’agit d’un argument purement juridique. Je cite une partie de l’observation du paragraphe 30 de son mémoire supplémentaire pour faire cette remarque de la façon suivante (non souligné dans l’original) :

S’il est statué par le tribunal saisi d’un recours en vertu de la Partie X que la prestation de travail relevant d’un certain type de poste doit, en vertu d’une disposition des Parties IV ou V, être offerte dans les deux langues officielles, il[1] en découlera nécessairement certaines conséquences au niveau des profils linguistiques.

[334] À l’inverse, on peut soutenir que la décision dans l’affaire *Via Rail* permet d’affirmer que la dotation collatérale bilingue n’est pas une exigence simplement du fait que des employés bilingues travaillent régulièrement ensemble, que ce soit dans les régions bilingues ou unilingues dans lesquelles Via Rail exploite ses trains. La Cour a cité l’exemple de la désignation bilingue des postes d’un chef ou d’un cuisinier avec lesquels les conducteurs de train travailleraient régulièrement comme représentant une violation probable de l’article 91.

[335] Le commissaire s’est également appuyé sur la décision *Via Rail* pour étayer son argument selon lequel les exigences relatives à « l’offre active » devraient être considérées comme un facteur déterminant dans la désignation des postes de spécialistes. Ainsi, elle soutient ce qui suit au paragraphe 11 de son mémoire supplémentaire [non souligné dans l’original] :

Ainsi, une institution fédérale peut créer des postes bilingues au-delà de ses obligations minimales en vertu de la partie IV dans la mesure où cette dotation peut se justifier objectivement. La Cour a défini le critère d’objectivité de l’article 91 comme ayant une double dimension : une dimension individuelle et une dimension plus générale, celle de promouvoir le bilinguisme à travers le pays.

[336] Ainsi, une institution fédérale peut créer des postes bilingues allant au-delà de ses obligations minimales en

to the extent that this staffing may be objectively justified. The Court defined the objectivity criteria of section 91 as having a double dimension: an individual dimension and a more general dimension, that of promoting bilingualism throughout the country. I do not disagree with the foregoing statement in respect of work environments where services to the public are provided. But as indicated above, the positions of bilingual service providers are staffed on merit, due to the essential language qualification to be able to serve patrons in both official languages. Such staffing procedures in no way infringe section 91.

[337] The same point stated alternatively is that the issue at hand is that of collateral bilingual staffing based upon the requirements of section 36(2), not active offer which arises out of provisions of Part IV of the OLA. I have already indicated that there appears to be evidence of a requirement for bilingual staffing of specialist positions based upon service needs provided to Francophone financial institutions. I am also sympathetic to the applicant's submission that a federal institution should endeavour to project a bilingual image across the country, which could constitute a form of the application of the "active offer" principle. That is not an issue that the applicant has raised. His arguments are founded specifically on section 36(2), which contains no aspect of the provision of services that would require some form of active offer with defined financial institutions, as opposed to members of the public at large.

[338] The Commissioner also referred the Court to the decision *Schreiber v. Canada*, 1999 CanLII 8898, [1999] F.C.J. No. 1576 (QL) (T.D.) (*Schreiber*) and similarly to *Via Rail*, at paragraph 106 with respect to security issues justifying bilingual staffing. In *Schreiber* all of the positions were designated bilingual in a work environment consisting of air traffic controllers.

[339] With respect, neither *Schreiber* nor *Via Rail* are relevant to the application of section 91. Both are service case cases, *Schreiber* being one of air controllers providing

vertu de la partie IV dans la mesure où cette dotation peut être objectivement justifiée. La Cour a défini les critères d'objectivité de l'article 91 comme ayant une double dimension : une dimension individuelle et une dimension plus générale, celle de la promotion du bilinguisme dans tout le pays. Je ne suis pas en désaccord avec la déclaration qui précède en ce qui concerne les milieux de travail où des services offerts au public sont fournis. Toutefois, comme il est indiqué ci-dessus, les postes de fournisseurs de services bilingues sont dotés selon le principe du mérite, en raison de la qualification linguistique essentielle pour pouvoir servir les clients dans les deux langues officielles. Ces procédures de dotation ne contreviennent aucunement à l'article 91.

[337] La même remarque formulée autrement indique que la question en litige est celle de la dotation collatérale bilingue fondée sur les exigences de l'article 36(2), et non sur l'offre active, découlant des dispositions de la partie IV de la LLO. J'ai déjà indiqué qu'il semble y avoir une preuve de l'exigence d'une dotation bilingue des postes de spécialistes en fonction des besoins en services fournis aux institutions financières francophones. Je suis également sensible à l'observation du demandeur selon laquelle une institution fédérale devrait s'efforcer de projeter une image bilingue dans tout le pays, ce qui pourrait constituer une forme d'application du principe de « l'offre active ». Ce n'est pas une question soulevée par le demandeur. Ses arguments sont fondés spécifiquement sur l'article 36(2), qui ne contient aucun aspect de la fourniture de services qui nécessiterait une forme d'offre active auprès d'institutions financières désignées, par opposition aux membres du grand public.

[338] Le commissaire a également renvoyé la Cour à la décision *Schreiber c. Canada*, 1999 CanLII 8898, [1999] A.C.F. n° 1576 (QL) (1<sup>re</sup> inst.) (*Schreiber*) ainsi qu'à la décision *Via Rail*, au paragraphe 106, relativement aux questions de sécurité justifiant une dotation bilingue. Dans la décision *Schreiber*, tous les postes étaient désignés bilingues dans un milieu de travail composé de contrôleurs de la circulation aérienne.

[339] À cet égard, ni la décision *Schreiber* ni la décision *Via Rail* ne sont pertinentes pour l'application de l'article 91. Les deux affaires sont des causes relatives au



services to aircraft landing at airports. The facts in the *Schreiber* decision were also unique in that security and safety issues required an entirely bilingual staff to ensure that all employees could understand the conversations that were occurring around them in their unique work environment. This was pointed out at paragraph 132, as follows, with my emphasis:

... Indeed, given the unique nature of air traffic control operations, only a fully bilingual work environment could be "... conducive to the effective use of both official languages and accommodate the use of either official language by [its] officers and employees", as required by paragraph 35(1)(a) of the *Official Languages Act*. Finally, a fully bilingual work environment was also consistent, on a long term basis, with the Department's high safety requirements for the provision of air traffic control services.

(d) *Section 16(1) of the Charter*

[340] Finally, the Commissioner advanced the constitutional argument based on section 20 and subsection 16(1) of the Charter submitting only that it be given consideration when interpreting the languages of service and work, submitting at paragraph 18 of her supplementary memorandum as follows, with my emphasis:

Section 20 of the *Charter* concerning the language of service and subsection 16(1) of the Charter concerning the language of work form the constitutional foundation for Parts IV and V. These two parts have primacy over any other incompatible provision of any other act. The constitutional source of Parts IV and V and their primacy over any other act are important indicators of their special value within the OLA. Thus, these parts of the OLA must always be interpreted in a broad and liberal manner, so as to implement their purpose.

[341] The Court certainly agrees with that proposition inasmuch as the purpose of subsection 16(1) of the Charter is clear being that of ensuring that "the official languages of Canada ... have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all [federal] institutions".

service, la décision *Schreiber* étant l'un des contrôleurs aériens fournissant des services aux aéronefs atterrissant aux aéroports. Les faits relatés dans la décision *Schreiber* étaient également uniques en ce sens que les questions de sécurité et de sûreté nécessitaient un personnel entièrement bilingue pour garantir que tous les employés pouvaient comprendre les conversations qui se tenaient autour d'eux dans leur milieu de travail unique. Cela a été souligné au paragraphe 132, rédigé ainsi, (non souligné dans l'original) :

[...] En fait, compte tenu de la nature unique des opérations de contrôle de la circulation aérienne, seul un milieu de travail entièrement bilingue pouvait être « [...] propice à l'usage effectif des deux langues officielles tout en permettant [au] personnel d'utiliser l'une ou l'autre », comme l'exige l'alinéa 35(1)a) de la *Loi sur les langues officielles*. Enfin, un milieu de travail entièrement bilingue était aussi conforme, à long terme, avec les exigences très élevées en matière de sécurité que le ministère applique à la prestation des services de contrôle de la circulation aérienne.

d) *Paragraphe 16(1) de la Charte*

[340] Enfin, le commissaire a avancé l'argument constitutionnel fondé sur l'article 20 et le paragraphe 16(1) de la Charte, affirmant seulement qu'il devait être pris en compte lors de l'interprétation des langues de service et de travail, en soutenant ce qui suit au paragraphe 18 de son mémoire supplémentaire (non souligné dans l'original) :

L'article 20 de la Charte pour la langue de service et le paragraphe 16(1) de la Charte pour la langue de travail forment l'ancrage constitutionnel pour les parties IV et V. Ces deux parties ont primauté sur toute autre disposition incompatible de toute autre loi. La source constitutionnelle des parties IV et V et leur primauté sur toute autre loi sont des indices importants de leur valeur particulière au sein de la LLO. Ainsi, ces parties de la LLO doivent toujours être interprétées de façon large et libérale, de façon mettre en œuvre leur objet.

[341] La Cour souscrit certainement à cette proposition dans la mesure où le paragraphe 16(1) de la Charte a clairement pour objectif de garantir que « les langues officielles du Canada; [...] ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans [toutes] les institutions [fédérales] ».

[342] But such rights are always subject to some degree of mitigation depending upon context. In my view, it is highly unlikely that any court would endorse the application of language rights over a foundational principle of a meritocratic federal institutional regime. To do so would undermine, not only the legitimacy of Canada's federal human resources regime, but also the language rights legislation generally that the Commissioner is mandated to uphold.

[343] Had the Commissioner recognized that section 91 enshrined the merit principle in respect to staffing or language rights arise, I cannot imagine that he would have advanced this argument.

[344] In any event, constitutional issues are not raised in this matter. Besides, we only have one interpretation of section 36(2); that provided in the *Tailleur* decision. Section 91 was not a mitigating factor in that decision, because staffing was not recognized as being at issue. In fact, the applicant proposed an alternative reasonable measure in that matter which could have had staffing repercussions. It will be one of the items that I consider in my analysis of the *Tailleur* decision.

#### (4) Conclusion on section 91

[345] Parliament has drawn a bright line to distinguish the limits of language of work rights when it comes to the staffing of positions. In effect, it has stated loudly and clearly that merit must be the underlying foundation for every appointment in federal institutions.

[346] The appointment of employees and officers to provide services to the Canadian public or to their fellow colleagues very often requires that the occupant of such positions be bilingual. This is a purely meritocratic appointment. So too is the requirement that managers be bilingual, even more so because not only must they manage ordinary operations and administration, but they are also tasked with the unenviable duty of managing the delicate and often difficult environments of the employees made up of mixed languages and mixed language capabilities.

[342] Mais ces droits sont toujours soumis à un certain degré d'atténuation en fonction du contexte. À mon avis, il est hautement improbable qu'un tribunal approuve l'application des droits linguistiques au détriment d'un principe fondamental d'un régime institutionnel fédéral fondé sur le mérite. Agir de la sorte minerait non seulement la légitimité du régime fédéral canadien de gestion des ressources humaines, mais également la législation sur les droits linguistiques que le commissaire est généralement chargé de respecter.

[343] Si le commissaire avait reconnu que l'article 91 consacrait le principe du mérite relativement à la dotation en personnel ou aux droits linguistiques, je ne peux pas imaginer qu'il aurait avancé cet argument.

[344] Quoi qu'il en soit, les questions constitutionnelles ne sont pas soulevées dans cette affaire. En outre, nous n'avons qu'une interprétation de l'article 36(2); celle donnée dans la décision *Tailleur*. L'article 91 n'était pas un facteur atténuant dans cette décision, car la dotation en personnel n'a pas été reconnue comme étant en cause. En fait, le demandeur a proposé une autre mesure raisonnable dans cette affaire qui aurait pu avoir des répercussions sur le personnel. C'est l'un des éléments que j'examinerai dans mon analyse de la décision *Tailleur*.

#### 4) Conclusion sur l'article 91

[345] Le législateur a tracé une ligne de démarcation nette pour distinguer les limites des droits relatifs à la langue de travail en ce qui concerne la dotation des postes. En effet, il a affirmé haut et fort que le mérite devait constituer le fondement de chaque nomination dans une institution fédérale.

[346] La nomination d'employés et de dirigeants pour fournir des services au public canadien ou à leurs collègues exige très souvent que les personnes qui occupent ces postes soient bilingues. Il s'agit d'une nomination purement méritocratique. Il en va de même pour l'exigence voulant que les gestionnaires soient bilingues, d'autant plus qu'ils doivent non seulement gérer les opérations et l'administration ordinaires, mais ils sont aussi chargés de la tâche peu enviable de gérer les milieux délicats et souvent difficiles des employés composés de langues différentes et de capacités linguistiques mixtes.

[347] There are no doubt other instances where having bilingual personnel occupy a post is entirely founded on merit. But it is apparent that the practice of collateral bilingual staffing, by its very definition, is not. That is the bright line that must not be crossed when it comes to staffing positions in federal institutions.

[348] Obviously, this means that many positions in bilingual regions will not be staffed bilingually. If the occupant is bilingual, it is because he or she was found to be the more meritorious applicant, or if of equal merit, the bilingual candidate be obviously preferred. The logical outcome of work environments consisting of bilingual and unilingual employees is that they will not operate unless bilingual employees are prepared to work in the language of the unilingual employees.

[349] It would seem therefore that this reality is the starting point for any interpretation of section 36(2) and as shall be seen, is referred to below in the extrinsic evidence when Parliament addressed section 36(2).

[350] In any event, I come to this same conclusion via an independent interpretation of section 36(2) without the benefit of section 91. Accordingly, I now embark on an independent analysis of section 36(2), with only the briefest reference to section 91 as one of the contextual provisions which supports my conclusion that in adopting section 36(2), Parliament envisaged bilingual employees providing some degree of accommodation to their unilingual colleagues.

#### D. *Analysis of section 36(2)*

##### (1) Introduction

[351] The applicant, although bilingual, argues that the appropriate interpretation of section 36(2) requires that the specialist co-workers in Toronto be bilingual in order to allow him to use the language of work of his choice. To resolve this issue, the Court must first determine whether the applicant's argument applies to communications between

[347] Il existe sans aucun doute d'autres cas où l'occupation d'un poste par du personnel bilingue est entièrement fondée sur le mérite. Mais il est évident que la pratique de la dotation collatérale bilingue, de par sa définition même, ne l'est pas. C'est la ligne de démarcation qu'il ne faut pas franchir lorsqu'il s'agit de doter des postes dans des institutions fédérales.

[348] Évidemment, cela signifie que de nombreux postes dans les régions bilingues ne seront pas dotés en personnel bilingue. Si celui qui occupe le poste est bilingue, c'est parce qu'il s'est révélé être le candidat le plus méritoire, ou si les candidats sont à égalité de mérite, le candidat bilingue est manifestement préféré. Le résultat logique des milieux de travail composés d'employés bilingues et unilingues est qu'ils ne fonctionneront pas si les employés bilingues ne sont pas prêts à travailler dans la langue des employés unilingues.

[349] Il semblerait donc que cette réalité soit le point de départ de toute interprétation de l'article 36(2) et comme on peut le voir, qu'il est fait référence ci-dessous dans la preuve extrinsèque lorsque le législateur a traité de l'article 36(2).

[350] Quoi qu'il en soit, j'en viens à la même conclusion en interprétant de manière indépendante l'article 36(2) sans tirer avantage du paragraphe 91. En conséquence, je me lance à présent dans une analyse indépendante de l'article 36(2), en ne mentionnant que très brièvement l'article 91 en tant que disposition contextuelle qui appuie ma conclusion selon laquelle, en adoptant l'article 36(2), le législateur envisageait que les employés bilingues tiennent compte dans une certaine mesure des besoins de leurs collègues unilingues.

#### D. *Analyse de l'article 36(2)*

##### 1) Introduction

[351] Le demandeur, bien que bilingue, soutient que l'interprétation appropriée de l'article 36(2) exige que les collègues spécialistes à Toronto soient bilingues afin de lui permettre d'utiliser la langue de travail de son choix. Pour résoudre ce problème, la Cour doit d'abord déterminer si l'argument du demandeur s'applique aux communications

co-workers in bilingual regions. Thereafter, it may consider whether the same argument applies in respect of communications between co-workers situated in bilingual and unilingual regions.

[352] As I examined the argument of the applicant, I conclude that it came down to whether section 36(2) should be interpreted to require bilingual employees in bilingual regions to accommodate unilingual employees, to some extent, by communicating and working with them in their only language of choice. This is an exercise of interpreting section 36(2) applied to bilingual regions.

[353] The applicant submits that the starting point is that no accommodation is required, none which applies in this instance. This was similarly the argument of the Commissioner in *Tailleur*. As a result, he submits that section 36(2) imposes an obligation on the respondent institution to reclassify the specialist positions in Toronto to bilingual-essential. Having bilingual specialists in Toronto would permit the bilingual generalists in Montréal to exercise their rights to communicate with them in French as their preferred language of work.

[354] In this regard, the applicant and Commissioner urge the Court to adopt the reasoning in the *Tailleur* decision to interpret section 36(2). I respectfully decline to accept this submission for reasons that follow.

- (2) *Tailleur* is a service-driven decision bearing no relevance to section 36(2)

[355] I describe *Tailleur* as a “service-driven” decision because the determination of the appropriate language of work reflects the operational requirements of providing services to the public. In my view, the Attorney General was correct when it argued that the decision did not require a statement of general principles regarding linguistic working relationships pursuant to section 36(2). Services to the public fully determined the language of work obligations of Mr. Tailleur.

entre collègues dans des régions bilingues. Ensuite, elle pourra examiner si le même argument s’applique aux communications entre collègues situés dans des régions bilingues et unilingues.

[352] En examinant l’argument du demandeur, j’en conclus que l’article 36(2) devait être interprété comme obligeant les employés bilingues des régions bilingues à tenir compte des besoins des employés unilingues, en communiquant et en travaillant avec eux dans la seule langue de leur choix. Il s’agit d’un exercice d’interprétation de l’article 36(2) appliqué aux régions bilingues.

[353] Le demandeur soutient que le point de départ est qu’aucune mesure d’adaptation n’est requise, aucune ne s’appliquant en l’espèce. C’était également l’argument du commissaire dans la décision *Tailleur*. Par conséquent, il soutient que l’article 36(2) impose à l’institution défenderesse de reclassifier les postes de spécialistes à Toronto en postes bilingues essentiels. Le fait d’avoir des spécialistes bilingues à Toronto permettrait aux généralistes bilingues de Montréal d’exercer leur droit de communiquer avec eux en français comme langue de travail de leur choix.

[354] À cet égard, le demandeur et le commissaire exhortent la Cour à adopter le raisonnement de la décision *Tailleur* pour interpréter l’article 36(2). Je refuse respectueusement d’accepter cette observation pour les motifs qui suivent.

- 2) La décision *Tailleur* est une décision axée sur le service qui n’a aucune pertinence sur l’article 36(2).

[355] Je qualifie la décision *Tailleur* comme une décision « axée sur le service » parce que la détermination de la langue de travail appropriée reflète les exigences opérationnelles de la fourniture de services au public. À mon avis, le procureur général avait raison lorsqu’il a soutenu que la décision n’exigeait pas une déclaration de principes généraux concernant les relations de travail linguistiques conformément à l’article 36(2). Les services au public ont pleinement déterminé les obligations relatives à la langue de travail de M. Tailleur.

[356] Mr. Tailleux provided services to an Anglophone Canadian (the client) who requested assistance concerning her income taxes. Mr. Tailleux is a bilingual Francophone working in an office comprised entirely of bilingual co-workers. He insisted on exercising his choice of language of work right by transcribing his notes of the service call into the automated record-keeping system in French. The record-keeping system could be accessed by other employees in the future who could continue to provide follow-up advice on the first call. His supervisor directed him to enter his notes in English. He did so, but thereafter filed a complaint that he was not allowed to exercise his use of official language choice in the workplace. No apparent staffing consequences could arise out of this complaint. However, the applicant's alternative argument that file processing of English-speaking requests for assistance be limited to bilingual employees once the notes were recorded in French would have had staffing consequences, which was not considered.

[357] The Court stated that the issues for resolution pertained to the scope of section 36(2) and the Canada Revenue Agency's (CRA) language of work duties. This issue was thereafter reframed to consider whether the institution had taken all reasonable measures to enable the applicant to use the language of work of his choice. The test stated in this manner reflected a debate by the parties as to the appropriate interpretation of the nature of measures required to achieve an appropriate linguistic work environment. This in turn, propagated a three-factor test consisting of: (i) the significant, serious operational difficulties that the measures may create; (ii) a demonstrable conflict with Part IV of the OLA and the federal institution's duties to the public; and (iii) the fact that the implementation must not create a conflict with the institution's mandate.

[358] The decision was eventually decided on the basis that the notes were essential and necessary for the provision of the service. The impact of Mr. Tailleux's exercise of his choice of official language rights is summarized by the last sentence of paragraph 102 of the reasons as follows: "Therefore, the service received by the taxpayer would be longer and of lower quality."

[356] M. Tailleux fournissait des services à une Canadienne anglophone (la cliente) qui avait demandé de l'aide concernant ses impôts sur le revenu. M. Tailleux est un francophone bilingue travaillant dans un bureau entièrement composé de collègues bilingues. Il a insisté sur l'exercice de son droit de choisir sa langue de travail en transcrivant ses notes de l'appel de service dans le système automatisé de tenue des dossiers en français. À l'avenir, d'autres employés pourraient avoir accès au système de tenue des dossiers et continuer à fournir des conseils de suivi du premier appel. Son superviseur lui a ordonné d'inscrire ses notes au dossier en anglais. Il l'a fait, mais a par la suite déposé une plainte en alléguant qu'il n'était pas autorisé à exercer son choix de langue officielle dans le milieu de travail. Aucune conséquence apparente sur la dotation ne pourrait résulter de cette plainte. Toutefois, l'argument subsidiaire du demandeur selon lequel le traitement des dossiers de demandes d'assistance de la clientèle anglophone devrait être limité aux employés bilingues, une fois que les notes ont été consignées en français, aurait eu des conséquences sur la dotation, ce qui n'a pas été pris en compte.

[357] La Cour a déclaré que les questions à résoudre portaient sur le champ d'application de l'article 36(2) et sur les obligations de l'Agence du revenu du Canada [l'Agence] en matière de langue de travail. Cette question a ensuite été reformulée pour déterminer si l'institution avait pris toutes les mesures raisonnables pour permettre au demandeur d'utiliser la langue de travail de son choix. Le critère énoncé de cette manière reflétait un débat entre les parties sur l'interprétation appropriée de la nature des mesures requises pour créer un milieu de travail linguistique approprié. Cela a ensuite propagé un critère à trois facteurs comprenant : (i) les difficultés opérationnelles importantes et sérieuses pouvant être créées par les mesures; (ii) le conflit démontré avec la partie IV de la LLO et les obligations de l'institution fédérale face au public; et (iii) le fait que la mise en œuvre ne doit pas avoir pour effet de créer un conflit avec le mandat de l'institution.

[358] La décision a finalement été prise sur la base du fait que les notes étaient essentielles et nécessaires à la fourniture du service. L'impact de l'exercice par M. Tailleux de ses droits relatifs au choix de la langue officielle est résumé comme suit dans la dernière phrase du paragraphe 102 : « Ce faisant, le service reçu par ce contribuable serait plus long, et d'une qualité moindre. »

[359] The Attorney General argued that the matter could be determined by applying section 31 and Part IV of the OLA. It reads as follows:

**Relationship to Part V**

**31** In the event of any inconsistency between this Part and Part V, this Part prevails to the extent of the inconsistency.

[360] The Court disagreed with this argument on the basis that Part IV takes precedence over Part V, but not absolutely and only to the extent the provisions of Part V are inconsistent with the provisions of Part IV. However, with respect, this does not appear to respond to the respondent's submission.

[361] The Court found at paragraph 94 that “in order to ensure equal, immediate service for all taxpayers, it is objectively necessary that the notes be entered in taxpayers' files in the official language of their choice.” These findings clearly demonstrate that the rights claimed by Mr. Tailleux pursuant to Part V are inconsistent and incompatible with the service requirements pursuant to Part IV of the Act. Accordingly, *Tailleux* was not a Part V case, but one that was decided on the basis of the priority of the service requirements over the right to use one's choice of language.

[362] Nor do I see a suggestion that the reasoning in *Tailleux* regarding section 36(2) was responsive to the submission of the respondent that in determining the reasonableness of the measures required, consideration should be given to the bilingual nature of the position and/or employee whose duties and tasks require the use of French and English in providing services. This submission was an alternative secondary argument of the Attorney General once it was concluded that section 36(2) should be determined on the basis of applying the three-factor “reasonable measures” test created by the Court.

[363] By the same reasoning, the fact that the Court created a three-factor test to determine the reasonableness of measures required to be taken, one of which included the second factor of “a demonstrable conflict with Part IV of the OLA” [*Tailleux*, at paragraph 75], cannot somehow

[359] Le procureur général a fait valoir que l'affaire pourrait être tranchée en appliquant l'article 31 et la partie IV de la LLO. Cet article est rédigé ainsi :

**Incompatibilité**

**31** Les dispositions de la présente partie l'emportent sur les dispositions incompatibles de la partie V.

[360] La Cour a rejeté cet argument au motif que si la partie IV a préséance sur la partie V, il le fait non pas dans l'absolu, mais bien dans la mesure où les dispositions de la partie V sont incompatibles avec celles de la partie IV. Cependant, avec respect, cela ne semble pas répondre à l'observation du défendeur.

[361] La Cour a conclu au paragraphe 94 que « dans le but d'assurer un service égal, immédiat et sans délai à tous les contribuables, il est objectivement nécessaire que les notes soient inscrites aux dossiers des contribuables dans la langue officielle de leur choix ». Ces conclusions démontrent clairement que les droits revendiqués par M. Tailleux sous le régime de la partie V sont incompatibles avec les exigences de service aux termes de la partie IV de la Loi. En conséquence, *Tailleux* n'était pas une affaire relevant de la partie V, mais une décision qui a été prise sur la base de la priorité des exigences de service par rapport au droit d'utiliser la langue de son choix.

[362] Je ne vois pas non plus une suggestion que le raisonnement dans la décision *Tailleux* concernant l'article 36(2) tient compte de l'argument du défendeur selon lequel, pour déterminer le caractère raisonnable des mesures requises, il faudrait tenir compte du caractère bilingue du poste et de l'employé dont les fonctions et les tâches nécessitent l'utilisation du français et de l'anglais lors de la fourniture des services. Cette communication constituait un argument secondaire subsidiaire du procureur général une fois qu'il avait été conclu que l'article 36(2) devrait être examiné sur la base de l'application du critère des « mesures raisonnables » créé par la Cour.

[363] Par le même raisonnement, le fait que la Cour ait créé un critère à trois facteurs pour déterminer le caractère raisonnable des mesures à prendre, dont l'un comprenait le deuxième facteur « un conflit démontré avec la partie IV » [*Tailleux*, au paragraphe 75], ne peut en aucune

change the essence of the decision as one solely determined by the service requirements under Part IV. In my respectful view, the respondent was correct in its submission that the matter should have been resolved as a service-driven decision alone.

[364] The *ratio decidendi* in *Tailleur* is essentially the same service-driven *ratio* found in most of the official language institutional cases. This includes the decisions in *Via Rail* (conductors), *Schreiber* (air traffic controllers) and even the Supreme Court decision in *Beaulac*. In the latter matter the nature of the language right was described, at paragraph 45 as follows: “the choice of language is not meant to support the legal right to a fair trial, but to assist the accused in gaining equal access to a public service that is responsive to his linguistic and cultural identity.”

[365] On this basis, I conclude that the categorical statement in *Tailleur* that the language proficiency of individuals should not be a factor in determining language rights is *obiter dictum*. This means that the principles of precedential comity have no application, in the sense that I am required to provide reasons for not accepting the principles expressed in the *Tailleur* decision regarding its interpretation and application of section 36(2).

[366] Nevertheless, the decision in *Tailleur* is helpful in that it provides a benchmark supported by a line of reasoning that the Court applied to section 36(2) that is useful to me, even though there is no resemblance in the fact situations of both matters.

- (3) The terminological and internal contextual interpretation of section 36(2)

[367] In this portion of my reasons, I discuss the grammatical and ordinary sense of the terms in section 36(2) and their contextual meaning when considered together.

manière changer l’essence de la décision comme étant déterminée uniquement par les exigences de service de la partie IV. À mon avis respectueux, le défendeur avait raison de dire que l’affaire aurait dû être résolue uniquement par une décision axée sur le service.

[364] La *ratio decidendi* de la décision *Tailleur* est essentiellement la même que les *ratios* des décisions relatives aux services qu’on trouve dans la plupart des affaires concernant la langue officielle dans les institutions. Cela inclut les décisions *Via Rail* (conducteurs), *Schreiber* (contrôleurs du trafic aérien) même la décision de la Cour suprême dans l’arrêt *Beaulac*. Dans cette dernière affaire, la nature du droit linguistique était décrite au paragraphe 45 de la manière suivante : «le choix de la langue n’a pas pour but d’étayer la garantie juridique d’un procès équitable, mais de permettre à l’accusé d’obtenir un accès égal à un service public qui répond à son identité linguistique et culturelle. »

[365] Sur cette base, je conclus que la déclaration catégorique dans la décision *Tailleur* selon laquelle la compétence linguistique des individus ne doit pas être un facteur dans la détermination des droits linguistiques est une observation incidente. Cela signifie que les principes de la courtoisie basée sur les précédents n’ont aucune application, en ce sens que je suis tenu de motiver mon refus d’accepter les principes énoncés dans la décision *Tailleur* concernant son interprétation et l’application de l’article 36(2).

[366] Néanmoins, la décision *Tailleur* est utile en ce sens qu’elle fournit un critère étayé par un raisonnement que la Cour a appliqué à l’article 36(2) et qui m’est utile, même s’il n’y a aucune ressemblance entre les situations factuelles des deux affaires.

- 3) L’interprétation terminologique et contextuelle interne de l’article 36(2)

[367] Dans cette partie de mes motifs, je discute du sens grammatical et ordinaire des termes de l’article 36(2) et de leur signification contextuelle lorsqu’ils sont considérés ensemble.

(a) *The scheme of section 36(2)*

[368] The scheme of section 36(2) in terms of its objectives and how to achieve them is clear. The overall purpose is to ensure that institutions establish and maintain appropriate official language work environments. Such environments are required to achieve two objectives: first, they must (1) be conducive to the effective use of both languages; and (2) they must “accommodate the use of either language”, or in the French version “*permettre à leur personnel d’utiliser l’une ou l’autre*” (“permit employees to use one or the other”).

[369] In my view, responding to a complaint regarding the choice of language of work under section 36(2) starts with determining whether the institution has established the required appropriate official language work environment in terms of meeting its two objectives.

[370] In the first instance therefore, it is an interpretive task to determine what the words of section 36(2) mean by the modern principles of construction. Thereafter, the Court would normally consider the evidence placed before it to determine whether the institution has discharged its obligations to provide appropriate official language work environments pursuant to section 36(2). If not, it would be required to determine what reasonable measures are needed to ensure appropriate work environments are provided.

[371] Because the parties and the Commissioner have assumed that institutions have limited flexibility in requiring bilingual employees to use the language of unilingual co-workers, there has been no analysis provided to the Court in terms of what meaning should be attributed to “work environments” or to the two objectives, or to all of these terms considered contextually together, or considered contextually with other provisions in the Act. Because of reliance on *Tailleur*, I have not been provided with evidence to determine whether the work environments of the applicant are appropriate based on the definitions of terms in section 36(2).

a) *Le régime de l’article 36(2)*

[368] Le régime de l’article 36(2) quant à ses objectifs et la façon de les atteindre est clair. L’objectif général est de s’assurer que les institutions créent et maintiennent des milieux de travail appropriés pour l’usage des langues officielles. Ces milieux sont nécessaires pour atteindre deux objectifs : premièrement, ils doivent être 1) propices à l’usage efficace des deux langues; et 2) ils doivent « permettre à leur personnel d’utiliser l’une ou l’autre », ou dans la version anglaise « *accommodate the use of either language* » (« *permit employees to use one or the other* »).

[369] À mon avis, pour répondre à une plainte concernant le choix de la langue de travail en application de l’article 36(2), il faut commencer par déterminer si l’institution a créé un milieu de travail approprié requis pour l’usage des langues officielles afin d’atteindre ses deux objectifs.

[370] Par conséquent, dans un premier temps, il s’agit d’une tâche d’interprétation afin de déterminer ce que les mots de l’article 36(2) signifient selon les principes modernes d’interprétation. Par la suite, la Cour examinerait normalement les éléments de preuve dont elle dispose pour déterminer si l’institution s’était acquittée de son obligation de fournir un milieu de travail approprié pour l’usage des langues officielles conformément à l’article 36(2). Dans le cas contraire, il serait nécessaire de déterminer quelles mesures raisonnables sont nécessaires pour garantir que les milieux de travail appropriés sont fournis.

[371] Étant donné que les parties et le commissaire ont supposé que les institutions disposaient d’une marge de manœuvre limitée pour obliger les employés bilingues à utiliser la langue de leurs collègues unilingues, aucune analyse n’a été fournie à la Cour en termes de signification à attribuer au « milieu de travail » ou aux deux objectifs, ou à l’ensemble de ces termes, considérés contextuellement ensemble ou avec d’autres dispositions de la Loi. En raison de l’appui sur la décision *Tailleur*, aucun élément de preuve ne m’a été fourni pour déterminer si les milieux de travail du demandeur sont appropriés en fonction de la définition des termes donnée à l’article 36(2).



[372] In the circumstances, whether a work environment meets the requirements of the two objectives will depend upon the flexibility afforded to institutions to require bilingual employees to accommodate unilingual employees when working together. This issue is not concerned with the obligations of service providers or managers.

[373] *Tailleur* lays down a highly categorical rule permitting limited demonstrable circumstances of significant serious operational requirements that must be met before an institution could require a bilingual employee to work in their second language with a unilingual employee because of rights supposedly accorded pursuant to section 36(2).

[374] I respectfully disagree with this interpretation on the basis of my bilingual interpretation applied to all of the terms in section 36(2) in accordance with the modern interpretive principle. In my view, institutions may require bilingual employees to work with unilingual employees, being limited only to circumstances where work environments are not conducive to the effective use of both official languages while accommodating the use of either official language, as described in the English version of the provision.

[375] Because the parties have followed *Tailleur*, both in law and in the presentation of evidence, I am limited in this matter to explaining my reasoning as to why the starting position of appropriate official language work environments provides the institution with some degree of flexibility to require bilingual employees to accommodate unilingual employees when working together. That is all that I can do because the appropriate evidence was not placed before me to allow for a decision to be made on the basis of my interpretation of section 36(2).

[376] Therefore, it should be understood that the issue of concern throughout my analysis, outside of the limitations of service providers or managers to use their language of choice, is whether section 36(2) endows the institution with a degree of flexibility to require bilingual employees to accommodate unilingual employees with whom they

[372] Dans les circonstances, la question de savoir si le milieu de travail satisfait aux exigences des deux objectifs dépendra de la souplesse offerte aux institutions pour obliger les employés bilingues à tenir compte des besoins des employés unilingues lorsqu'ils travaillent ensemble. Cette question ne concerne pas les obligations des fournisseurs de services ou des gestionnaires.

[373] La décision *Tailleur* énonce une règle très catégorique permettant des circonstances démontrables et limitées d'exigences opérationnelles sérieuses et importantes qui doivent être satisfaites avant qu'une institution puisse obliger un employé bilingue à travailler dans sa deuxième langue avec un employé unilingue en raison de droits prétendument accordés aux termes de l'article 36(2).

[374] Je désapprouve respectueusement cette interprétation sur la base de mon interprétation bilingue appliquée à tous les termes de l'article 36(2) conformément au principe d'interprétation moderne. À mon avis, les institutions peuvent exiger que les employés bilingues travaillent avec des employés unilingues, en se limitant aux circonstances dans lesquelles les milieux de travail ne sont pas propices à l'usage efficace des deux langues officielles tout en permettant l'utilisation de l'une ou l'autre des langues officielles, comme il est décrit dans la version anglaise de la disposition.

[375] Étant donné que les parties ont suivi la décision *Tailleur*, tant en droit que dans la présentation des éléments de preuve, je me contenterai d'expliquer ici pourquoi je considère que la position de départ quant aux milieux de travail appropriés pour l'usage des langues officielles offre à l'institution une certaine flexibilité pour exiger des employés bilingues de tenir compte des besoins des employés unilingues lorsqu'ils travaillent ensemble. C'est tout ce que je peux faire parce que la preuve appropriée n'a pas été présentée pour permettre de prendre une décision sur la base de mon interprétation de l'article 36(2).

[376] Par conséquent, il faut comprendre que le problème qui me préoccupe tout au long de mon analyse, en dehors des limites imposées aux fournisseurs de services ou aux gestionnaires quant à l'utilisation de la langue de leur choix, est de savoir si l'article 36(2) accorde à l'institution un degré de flexibilité lui permettant d'exiger

work regularly. This is in opposition to the conclusion in the *Tailleur* decision which would limit the institution's ability to require bilingual employees to accommodate unilingual employees on a demonstrable justification only where otherwise serious significant operational problems would arise (the other two factors in the "*Tailleur* test" not being relevant).

[377] Despite the arguments of the parties and the Commissioner, this is ultimately a matter of linguistic staffing requirements that section 36(2) is said to impose on institutions. The principle enunciated above in *Tailleur* leads to a conclusion requiring institutions to apply collateral bilingual staffing practices wherever bilingual employees work with other employees unless operationally justified.

[378] I say "wherever" because there cannot be a staffing rule which permits bilingual employees to exercise discretion in deciding the staffing requirements of persons they work with. If the principle of collateral bilingual staffing applies to co-workers of Mr. Dionne, it similarly applies to the co-workers of all bilingual employees in bilingual regions, unless justified by the institution on operational bases. Of course, if section 91 requires positions to be staffed unilingually where the functions require it, the operational requirements are met. My interpretation that follows excludes any effect of section 91.

[379] This issue decided, it would leave for resolution only whether the same principles and the requirement of collateral bilingual staffing should also apply to co-workers in unilingual regions.

[380] My analysis will commence with the interpretation of the meaning attributed to the words "work environments", followed by my interpretation of the two objectives of (1) appropriate work environments to permit the effective use of both languages; and to (2) accommodate the use of either. This will be followed by my analysis of reasonable measures, at which point I will be intersecting

des employés bilingues de tenir compte des besoins des employés unilingues avec lesquels ils travaillent régulièrement. Cela va à l'encontre de la conclusion de la décision *Tailleur* qui limiterait la capacité de l'institution à obliger les employés bilingues à tenir compte des besoins des employés unilingues sur une justification démontrable uniquement dans le cas où des problèmes opérationnels sérieux et importants se poseraient (les deux autres facteurs du « test de *Tailleur* » n'étant pas pertinents).

[377] Malgré les arguments des parties et du commissaire, il s'agit en définitive d'une question d'exigences linguistiques en matière de dotation que l'article 36(2) imposerait aux institutions. Le principe énoncé ci-dessus dans la décision *Tailleur* amène à la conclusion que les institutions sont tenues d'appliquer des pratiques de dotation collatérale bilingue partout où des employés bilingues travaillent avec d'autres employés, sauf si cela se justifie sur le plan opérationnel.

[378] Je dis « partout où » car il ne peut y avoir de règle de dotation permettant aux employés bilingues d'exercer leur pouvoir discrétionnaire en décidant des exigences en matière de dotation des personnes avec lesquelles ils travaillent. Si le principe de la dotation collatérale bilingue s'applique aux collègues de M. Dionne, il s'applique également aux collègues de tous les employés bilingues des régions bilingues, à moins que cela ne soit justifié par l'institution sur des bases opérationnelles. Bien entendu, si l'article 91 exige que les postes soient dotés en personnel unilingue lorsque les fonctions l'exigent, les exigences opérationnelles sont satisfaites. Mon interprétation qui suit exclut tout effet de l'article 91.

[379] Cette question tranchée, il resterait à décider seulement si les mêmes principes et l'exigence de dotation collatérale bilingue doivent également s'appliquer aux collègues des régions unilingues.

[380] Mon analyse commencera par l'interprétation de la signification attribuée aux mots « milieux de travail », suivi de mon interprétation des deux objectifs de 1) milieu de travail approprié pour permettre l'usage effectif des deux langues; et pour 2) permettre d'utiliser l'une ou l'autre. Cela sera suivi de mon analyse des mesures raisonnables, point sur lequel je vais croiser l'analyse de la

with the analysis of the Court in *Tailleur*, where again respectful differences of opinion of the terms arise. Thereafter, I will consider the provision in its entire context of the OLA, harmoniously with the scheme of the Act, its object and the intention of Parliament based on extrinsic evidence.

(b) *Work environments*

[381] The first task, at a textual level, is to determine the ordinary meaning and reconciliation of the English phrase “work environment” with the French phrase “*milieu de travail*”. As indicated, I do so without the assistance of the submissions of the parties or the Commissioner.

[382] The terms “work environment” and “*milieu de travail*” in section 36(2) appear to be almost identical co-equivalents, as are the terms “conducive” in the English version and “*propice*” in French. Both terms are described in the dictionaries as meaning “favourable”.

[383] I conclude that the definition of “environment” most befitting the purpose of section 36(2) is found in the Merriam-Webster online dictionary as follows: “the circumstances, objects, or conditions by which one is surrounded”. I also note its secondary definition being “the aggregate of social and cultural conditions that influence the life of an individual or community” (<https://www.merriam-webster.com/dictionary/environment>).

[384] The French term “*milieu*” also exists in English. It is defined in the Merriam-Webster online dictionary as “the physical or social setting in which something occurs or develops”. The term “environment” is a synonym.

[385] The etymology of the English term “milieu” is said to originate from the same term in French. I again cite the Merriam-Webster online dictionary because it raises some

Cour dans la décision *Tailleur*, où naissent de nouvelles divergences de vues respectueuses sur les termes. Par la suite, j’examinerai la disposition dans son contexte global de la LLO, en harmonie avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur fondée sur des preuves extrinsèques.

b) *Milieus de travail*

[381] La première tâche, au niveau textuel, consiste à déterminer le sens ordinaire et à concilier l’expression anglaise « *work environment* » avec l’expression française « milieu de travail ». Comme je l’ai indiqué, je le fais sans l’aide des observations des parties ou du commissaire.

[382] Les termes « *work environment* » et « milieu de travail » à l’article 36(2) semblent être des équivalents correspondants presque identiques, comme le sont les termes « *conducive* » dans la version anglaise et « *propice* » en français. Les deux termes sont décrits dans les dictionnaires comme signifiant « favorables ».

[383] Je conclus que la définition du mot « milieu » qui correspond le mieux à l’objectif de l’article 36(2), se trouve dans le dictionnaire en ligne Merriam-Webster : « *the circumstances, objects, or conditions by which one is surrounded* » [TRADUCTION] « les circonstances, les objets ou les conditions qui entourent une personne ». Je note également que sa définition secondaire est « *the aggregate of social and cultural conditions that influence the life of an individual or community* » [TRADUCTION] « l’ensemble des conditions sociales et culturelles qui influencent la vie d’un individu ou d’une communauté » (<https://www.merriam-webster.com/dictionary/environment>).

[384] Le terme français « milieu » existe aussi en anglais. Il est défini dans le dictionnaire en ligne Merriam-Webster comme « *the physical or social setting in which something occurs or develops* » [TRADUCTION] « le cadre physique ou social dans lequel quelque chose se passe ou se développe ». Le terme anglais « *environment* » [TRADUCTION] « environnement » est un synonyme.

[385] L’étymologie du terme anglais « milieu » proviendrait du même terme en français. Je cite à nouveau le dictionnaire en ligne Merriam-Webster, car il soulève

contextual similarities to the term “accommodate”, with my emphasis as follows only to show that it has a sense of meeting in the middle:

#### **Milieu Entered English in the 1800s**

The etymology of *milieu* comes down to “mi” and “lieu”. English speakers learned the word (and borrowed both its spelling and meaning) from French. The modern French term comes from two much older French forms, *mi*, meaning “middle,” and *lieu*, meaning “place.”

[*Milieu*/Definition of *Milieu* by Merriam-Webster, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/milieu>]

[386] The Larousse online dictionary provides the following definitions for the French term “*milieu*” with examples of use:

[TRANSLATION]

Framework, environment in which someone lives, considered as conditioning their behaviour: To know how to adapt to an environment.

Group of persons among whom someone habitually lives, their entourage, the society from which they come: He was born in a very modest environment.

Group of persons connected by their common interests, their identical activity types: Business communities.

[<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/milieu/51429?q=milieu#51311>]

[387] As stated, I find that the French and English terms are identical, or close co-equivalents.

certaines similitudes contextuelles avec le terme « *accommodate* » [TRADUCTION] « permettre », seulement pour montrer qu’il a le sens de se rencontrer au milieu :

#### **Milieu Entered English in the 1800s**

*The etymology of milieu comes down to “mi” and “lieu.” English speakers learned the word (and borrowed both its spelling and meaning) from French. The modern French term comes from two much older French forms, mi, meaning “middle,” and lieu, meaning “place.”*

[*Milieu*/Definition of *Milieu* by Merriam-Webster, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/milieu>]

[TRADUCTION] *Milieu* Entré dans la langue anglaise dans les années 1800.

L’étymologie de *milieu* vient de « mi » et « lieu ». Les anglophones ont appris le mot (et emprunté à la fois l’orthographe et le sens) au français. Le terme français moderne vient de deux formes françaises beaucoup plus anciennes, *mi*, qui signifie « milieu » et *lieu*, qui signifie « place ».

[*Milieu*/Définition de *Milieu* par Merriam-Webster, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/milieu>]

[386] Le dictionnaire en ligne Larousse fournit les définitions suivantes du terme français « milieu » avec des exemples d’utilisation :

Cadre, environnement dans lequel vit quelqu’un, considéré comme conditionnant son comportement : Savoir s’adapter selon le milieu.

Groupe de personnes parmi lesquelles quelqu’un vit habituellement, son entourage, la société dont il est issu : Il est né dans un milieu très modeste.

Groupe de personnes liées par leurs intérêts communs, leurs types d’activités identiques : Les milieux des affaires.

[<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/milieu/51429?q=milieu#51311>]

[387] Comme indiqué, je trouve que les termes français et anglais sont des équivalents correspondants identiques ou des équivalents correspondants proches.

[388] Applying these definitions contextually to the remainder of section 36(2), the focus of attention should be on the use of language and communications within the various “work environments” or “*milieu de travail*”, particularly in relation to employees’ duties in their work environments.

[389] Just as the duties and obligations under the OLA are imposed on the institution at an institutional level, the Court must similarly focus its attention to determine whether at the institutional level there has been compliance with section 36(2).

[390] The obligation on institutions is to establish and maintain appropriate official language work environments in which employees communicate. To a certain extent therefore, this obligation does not require institutions to cater to the choice of language of use of employees such as Mr. Tailleux or Mr. Dionne, in all cases.

[391] It would appear that reference to work environments provides considerable flexibility to the institution. As long as appropriate work environments are maintained that are conducive to the effective use of the language of employees and “accommodate the use of either”, some members of that work environment may be required to use their bilingual skills with co-workers, if necessary to meet the objectives of the institution.

[392] Moreover, the term environment could be said to be purposively amorphous, in that it allows for a range of factors that could contribute to a favourable or unfavourable environment. Parliament’s use of the term would appear to demonstrate an intention to express a certain degree of flexibility in not tying the hands of the institution by allowing for a range of solutions to linguistic problems that might arise in any workplace.

[393] I also conclude that Parliament was reticent to permit individuals to use language complaints to interfere unduly with the operations of an institution’s work, unless at a collective level the work environments were not linguistically appropriate. This approach is similar to that referred to in the *Viola* decision where it described Parliament’s intention to take workplace complaints out

[388] En appliquant ces définitions de manière contextuelle au reste de l’article 36(2) l’attention devrait être portée sur l’utilisation de la langue et des communications dans les divers « *work environments* » ou « milieu de travail », particulièrement en relation avec les tâches des employés dans leur milieu de travail.

[389] Tout comme les devoirs ou les obligations découlant de la LLO sont imposés à l’institution au niveau institutionnel, la Cour doit également porter son attention sur le respect de l’article 36(2).

[390] Les institutions ont l’obligation de créer et de maintenir des milieux de travail appropriés pour l’usage des langues officielles dans lesquels les employés communiquent. Par conséquent, dans une certaine mesure, cette obligation n’exige pas que les institutions tiennent compte du choix de la langue d’usage des employés tels que M. Tailleux ou M. Dionne, dans tous les cas.

[391] Il semblerait que la référence aux milieux de travail offre une flexibilité considérable à l’institution. Tant que sont maintenus des milieux de travail qui sont propices à l’usage efficace de la langue des employés et « permettent l’utilisation de l’une ou de l’autre », certains membres de ce milieu de travail peuvent être amenés à utiliser leurs compétences bilingues avec leurs collègues, si c’est nécessaire pour atteindre les objectifs de l’institution.

[392] De plus, on pourrait dire que le terme milieu est volontairement amorphe, dans la mesure où il permet une série de facteurs susceptibles de contribuer à un milieu favorable ou défavorable. L’utilisation du terme par le législateur semblerait indiquer l’intention d’exprimer un certain degré de flexibilité pour ne pas lier les mains de l’institution en permettant diverses solutions aux problèmes linguistiques pouvant survenir dans tout milieu de travail.

[393] Je conclus également que le législateur était réticent à autoriser des particuliers à utiliser des plaintes linguistiques pour nuire indûment au fonctionnement du travail d’une institution, à moins que, collectivement, les milieux de travail ne soient pas appropriés du point de vue linguistique. Cette approche est similaire à celle évoquée dans la décision *Viola*, dans laquelle il décrivait l’intention du

of the hands of complainants to prevent them from undertaking the fairly aggressive measure of filing a staffing complaint to be resolved in a somewhat adversarial context. Instead, Parliament preferred to direct the complaint to the Office of the Commissioner to be guided by its ombudsman function to find solutions.

[394] Accordingly as a starting point, I find that the terminology in section 36(2), whereby the overall measure of compliance focuses on the higher and more collective level of work environments, contradicts any intention by Parliament to establish a categorical rule for the exercise of individual language rights complainants. The scheme of the provision allows for the investigation of more generic solutions in addition to seeking a range of ways to satisfactorily respond to the complainant. The complaint in this case raises the issue of the language environment of the complainant, which takes in all aspects of communications with the complainant to determine whether the environment is conducive to the complainant's use of his or her choice of language, while accommodating the use of both official languages. Such complaints raise complex issues that may require complex responses at the level of work environments.

[395] For example, an assessment of the linguistic appropriateness of a workplace would initially focus on the generalists' language work environment in Montréal. This would entail communications with co-workers, superiors, support staff and any other employees that communicate regularly with the complainant.

[396] The work environment would also extend to other "work communication environments" outside of the complainant's ordinary physical work environment. So long as such communications meaningfully and regularly contribute to the functions of the employees' work environment and relate to their duties and to meeting the objectives of the OSFI, such communications would be considered part of the complainant's linguistic work environments. Based on a communication definition of work environment, the applicant's work environment extended to encompass his regular communications with the specialists in Toronto, even though in a different physical work environment.

législateur de retirer aux plaignantes les plaintes relatives au lieu de travail afin de les empêcher de prendre la mesure assez agressive consistant à déposer une plainte en matière de dotation qui serait résolue dans un contexte quelque peu contradictoire. Au lieu de cela, le législateur a préféré adresser la plainte au Commissariat pour qu'il soit guidé par sa fonction d'ombudsman afin de trouver des solutions.

[394] Par conséquent, comme point de départ, j'estime que la terminologie utilisée à l'article 36(2), selon laquelle la mesure globale de conformité se concentre sur les milieux de travail supérieurs et collectifs, contredit toute intention du législateur d'établir une règle catégorique pour l'exercice des droits linguistiques individuels des plaignants. L'esprit de la disposition permet d'étudier des solutions plus génériques en plus de rechercher diverses méthodes pour répondre de manière satisfaisante au plaignant. La plainte dans cette affaire soulève la question du milieu linguistique du plaignant, qui prend en compte tous les aspects des communications avec le plaignant afin de déterminer si le milieu est propice à l'usage de la langue de choix par le plaignant, tout en lui permettant d'utiliser les deux langues officielles. De telles plaintes soulèvent des problèmes complexes qui peuvent nécessiter des réponses complexes au niveau des milieux de travail.

[395] Par exemple, une évaluation de la pertinence linguistique d'un lieu de travail porterait initialement sur le milieu linguistique de travail des généralistes à Montréal. Cela comprendrait des communications avec des collègues, des supérieurs, des employés de soutien et tout autre employé communiquant régulièrement avec le plaignant.

[396] Le milieu de travail s'étendrait également à d'autres « milieux de communication de travail » en dehors du milieu de travail physique ordinaire du plaignant. Tant que ces communications contribuent utilement et régulièrement aux fonctions du milieu de travail des employés et se rapportent à leurs tâches et à la réalisation des objectifs du BSIF, elles seront considérées comme faisant partie des milieux de travail linguistiques du plaignant. Selon une définition de communication du milieu de travail, le milieu de travail du demandeur a été étendu pour englober ses communications régulières avec les spécialistes à Toronto, quoique dans un milieu de travail physique différent.

(c) *The primary objective of appropriate official language work environments: being conducive to the effective use of both official languages*

[397] I describe ensuring the work environments that are “conductive to the effective use of both official languages” as the primary objective of section 36(2). This objective best captures the meaning of what is entailed in achieving the substantive equality of status and equal rights and privileges as to their use in a work environment in a federal institution.

[398] The adjectives “effective” in English, and “*effectif*” in French, appear to be identical co-equivalents. The most relevant definitions in both cases describe their meaning as “producing the decided, decisive or desired effect”, or an effect that actually occurs. The relevant definitions in the Merriam-Webster online dictionary with sample expressions are as follows:

**1 a:** producing a decided, decisive, or desired effect // an effective policy

**3:** ACTUAL // the need to increase effective demand for goods

[399] The Merriam-Webster dictionary also includes a legal definition of “effective”, as follows:

**1:** producing a desired effect // an effective revocation of the contract

**2:** capable of bringing about an effect // effective assistance of counsel

(c) *L'objectif principal des milieux de travail appropriés pour l'usage des langues officielles : être propices à l'usage effectif des deux langues officielles*

[397] Je qualifie le fait d’assurer que les milieux de travail sont « propices à l’usage effectif des deux langues officielles » comme constituant l’objectif principal de l’article 36(2). Cet objectif saisit mieux la signification de ce que comporte la réalisation de l’égalité réelle de statut et de l’égalité de droits et de privilèges quant à leur usage dans un milieu de travail d’une institution fédérale.

[398] Les adjectifs « *effective* » en anglais, et « *effectif* » en français, semblent être des équivalents correspondants identiques. Les définitions les plus pertinentes dans les deux cas décrivent leur sens comme « produisant l’effet décidé, décisif ou souhaité », ou un effet qui se produit réellement. Les définitions pertinentes du dictionnaire en ligne Merriam-Webster avec des exemples d’expressions sont les suivantes :

**1 a :** *producing a decided, decisive, or desired effect // an effective policy*

**3 :** *ACTUAL // the need to increase effective demand for goods*

[TRADUCTION]

**1 a :** produisant un effet décidé, décisif ou souhaité // une politique efficace

**3 :** RÉEL // la nécessité d’augmenter la demande effective de biens

[399] Le dictionnaire Merriam-Webster comprend également une définition juridique de l’adjectif « *effectif* », comme suit :

**1 :** *producing a desired effect // an effective revocation of the contract*

**2 :** *capable of bringing about an effect // effective assistance of counsel*

[TRADUCTION]

**1 :** produisant un effet souhaité // une révocation effective du contrat

[400] In addition, the online dictionary provides a list of synonyms along with a short passage distinguishing words similar to “effective”, and an overall conclusion. The relevant portions of these additional comments are as follows:

Synonyms: effectual, efficacious, efficient, fruitful, operative, potent, productive

EFFECTIVE, EFFECTUAL, EFFICIENT, EFFICACIOUS means producing or capable of producing a result. EFFECTIVE stresses the actual production of or the power to produce an effect. // an effective rebuttal // EFFECTUAL suggests the accomplishment of a desired result especially as viewed after the fact. // the measures to stop the pilfering proved effectual...

[401] Effective typically describes things—such as policies, treatments, arguments, and techniques—that do what they are intended to do. People can also be described as effective when they accomplish what they set out to accomplish, but the word is far more often applied to things.

[402] The Larousse online dictionary describes the term “*effectif*”, and in addition provides a list of synonyms, as follows:

[TRANSLATION]

Of which the reality is indisputable, which produces a real, tangible effect: Effective participation.

2 : capable de produire un effet // assistance efficace d’un avocat

[400] En outre, le dictionnaire en ligne fournit une liste de synonymes ainsi qu’un court passage distinguant des mots similaires à « *effective* » en anglais ou « *effectif* » en français, et une conclusion générale. Les parties pertinentes de ces commentaires additionnels sont rédigées ainsi :

*Synonyms : effectual, efficacious, efficient, fruitful, operative, potent, productive*

*EFFECTIVE, EFFECTUAL, EFFICIENT, EFFICACIOUS means producing or capable of producing a result. EFFECTIVE stresses the actual production of or the power to produce an effect. // an effective rebuttal // EFFECTUAL suggests the accomplishment of a desired result especially as viewed after the fact. // the measures to stop the pilfering proved effectual [...]*

[TRANSLATION]

Synonymes : efficace, efficient, fructueux, opérant, puissant, productif

EFFECTIF, EFFICACE, EFFICIENT signifie qui produit ou est capable de produire un résultat. EFFECTIF met l’accent sur la production réelle d’un effet ou sur le pouvoir de produire un effet. // une réfutation effective // EFFICACE suggère la réalisation d’un résultat souhaité, en particulier après coup. // les mesures prises pour arrêter le chapardage se sont avérées efficaces [...]

[401] Efficace décrit généralement des choses — comme des stratégies, des traitements, des arguments et des techniques — qui font ce qu’ils sont censés faire. Les gens peuvent aussi être décrits comme étant efficaces lorsqu’ils accomplissent ce qu’ils se proposaient d’accomplir, mais le mot est beaucoup plus souvent appliqué aux choses.

[402] Le dictionnaire en ligne Larousse définit le terme « *effectif* », et fournit en outre une liste de synonymes, comme suit :

Dont la réalité est incontestable, qui produit un effet réel, tangible : Participation effective.



That is a reality: The armistice will be effective at 11 o'clock.

...

**SYNONYMS:**

authentic – concrete – objective – positive – tangible

[403] Because the discussion concerns using languages of work, I would think that the core meaning of an effective or substantive use of a language is one that contributes meaningfully to the fulfillment of the duties of the position. Employees should be able to conclude that the use of their language had a real and tangible effect and contributed to the “actual production of, or the power to produce an effect”, being the achievement of the assigned tasks and responsibilities of the employee.

[404] This definition extends to communications with superiors, co-workers and support workers that relate to the core duties. Ultimately, an environment that is conducive to the effective use of one’s language is one where the choice of language is used regularly and fluidly around the office such that there is a suggestion that the employees can generally express themselves regularly in the language of their choice at an acceptable comfort level in the accomplishment of tasks.

[405] It is a matter of degree. But overall, in weighing degrees, section 36(2) requires that the balance should fall more on the right of employees to use their language of choice, with accommodation being of secondary effect. This allows managers to work with individual situations as may be appropriate to maximize the opportunities for the employees to use their language of choice.

[406] The point being that assessments of appropriate official language work environments require a broadly focused contextual exercise that requires the balancing of the requirements to accommodate with the goal of allowing employees to feel at ease in the use of their language of choice in the accomplishment of their tasks and interchanges with fellow staff members. This is very much in

Qui est une réalité : L’armistice sera effectif à onze heures.

[...]

**SYNONYMES :**

authentique – concret – objectif – positif – tangible

[403] Étant donné que la discussion porte sur l’utilisation des langues de travail, j’imaginerais que le sens fondamental d’un usage effectif ou important d’une langue est celui qui contribue de manière significative à l’accomplissement des tâches du poste. Les employés doivent pouvoir conclure que l’utilisation de leur langue a un effet réel et tangible et contribue à la « production réelle d’un effet, ou au pouvoir de produire un effet », c’est-à-dire à la réalisation des tâches et des responsabilités assignées de l’employé.

[404] Cette définition s’étend aux communications avec les supérieurs, les collègues et les employés de soutien qui se rapportent aux tâches principales. En fin de compte, un milieu propice à l’usage effectif de sa langue est celui dans lequel le choix de la langue est utilisé de manière régulière et fluide au bureau de sorte qu’il est suggéré que les employés peuvent généralement s’exprimer régulièrement dans la langue de leur choix à un niveau d’aisance acceptable dans l’accomplissement des tâches.

[405] Il s’agit d’une question de degré. Mais dans l’ensemble, en ce qui concerne les pondérations en fonction du degré, l’article 36(2) exige que la balance pèse davantage sur le droit des employés d’utiliser la langue de leur choix, la possibilité de l’utiliser étant un effet secondaire. Cela permet aux gestionnaires de travailler avec des situations individuelles appropriées afin d’optimiser les possibilités pour les employés d’utiliser la langue de leur choix.

[406] Le fait est que l’évaluation des milieux de travail appropriés pour l’usage des langues officielles exige un exercice contextuel très vaste qui requiert un équilibre entre les exigences à satisfaire et l’objectif de permettre aux employés de se sentir à l’aise dans l’utilisation de la langue de leur choix pour la réalisation de leurs tâches et les échanges avec des collègues. Cela concorde tout à fait

line with the extrinsic evidence that explained Parliament's intention in enacting section 36(2).

- (d) *The secondary objective of work environments: accommodating or permitting the use of either official language*

[407] My overall disagreement with the interpretive process followed by the Court in *Tailleur*, is its failure to engage with the second objective of section 36(2).

[408] At paragraph 44 of the decision, the reasoning in *Tailleur* describes the obligation imposed by section 36(2) on institutions as follows:

[TRANSLATION]

Subsection 36(2), therefore, creates a positive duty for federal institutions to take measures to establish and maintain work environments that are conducive to the effective use of both official languages.

[409] The Court then describes the issue for determination as follows:

In the circumstances, did the CRA take all reasonable measures to enable Mr. Tailleur to use the language of work of his choice?

[410] Finally, in accordance with the methodology it adopted by making the focus of the institution's obligation based on the definition and extent of measures to be taken to comply with the requirements of section 36(2), the Court defined this obligation at paragraph 73 as follows, with my emphasis:

Also, in order to comply with the requirements of subsection 36(2), it is sufficient for a federal institution to demonstrate that it considered all reasonable measures to enable its employees to work in the official language of their choice.

[411] The requirement to take all reasonable measures to allow an employee to use the official language of his or her choice pertains entirely to the first objective. With respect, an interpretive methodology that ignores a second

avec la preuve extrinsèque qui explique l'intention du législateur lorsqu'il a adopté l'article 36(2).

- d) *L'objectif secondaire des milieux de travail : permettre au personnel d'utiliser l'une ou l'autre langue officielle*

[407] Mon désaccord général avec le processus d'interprétation suivi par la Cour dans la décision *Tailleur*, est qu'elle n'a pas tenu compte du deuxième objectif de l'article 36(2).

[408] Au paragraphe 44 de la décision, le raisonnement dans la décision *Tailleur* décrit l'obligation imposée par l'article 36(2) aux institutions comme suit :

Le paragraphe 36(2) crée donc une obligation positive pour les institutions fédérales de prendre des mesures permettant de créer et de maintenir un milieu de travail propice à l'usage effectif des deux langues officielles.

[409] La Cour a ensuite qualifié la question à trancher de la façon suivante :

L'ARC a-t-elle pris, dans les circonstances, toutes les mesures raisonnables possibles pour permettre à M. Tailleur d'utiliser la langue de travail de son choix?

[410] Enfin, conformément à la méthodologie adoptée en centrant l'obligation de l'institution sur la définition et l'étendue des mesures à prendre pour se conformer aux exigences de l'article 36(2), la Cour a défini cette obligation au paragraphe 73 comme suit (non souligné dans l'original) :

Aussi, ce qu'il suffit à une institution fédérale de démontrer pour se conformer aux exigences du paragraphe 36(2), c'est d'avoir considéré toutes les mesures raisonnables pour permettre à ses employés de travailler dans la langue officielle de leur choix.

[411] L'exigence de prendre toutes les mesures raisonnables pour permettre à un employé d'utiliser la langue officielle de son choix se rapporte entièrement au premier objectif. Avec égards, une méthodologie interprétative

objective that is clearly described as one of two objectives required for the attainment of an appropriate official language work environment is flawed.

[412] For that reason alone, I cannot rely upon the *Tailleur* decision as a guide to properly consider Parliament’s intention in enacting section 36(2), when it fails to engage a significant component of the provision.

(i) “accommodate/permètre”

[413] The Court in *Tailleur* did not attempt to interpret and reconcile the term “accommodate” in the English version with its French co-equivalent “*permettre*” found in the second objective of an appropriate official language work environment that accommodates the use of either official language. The Court also did not attempt to interpret and reconcile the words “both” and “either” found in the English version with their similar French co-equivalents found in the first and second objectives respectively.

[414] The first step in my analysis is to determine the grammatical and ordinary meaning of these terms in their bilingual expression which follows.

[415] The English expression of the second objective requires that the work environment “accommodate the use of either official language”. Its French language co-equivalent describes the same objective as that of a milieu “*qui permet à leur personnel d’utiliser l’une ou l’autre*”.

[416] The relevant definitions of the terms “accommodate” and “permit” (which I add as a point of comparison with the French term “*permettre*”), again taken from the online *Merriam-Webster Dictionary* with my emphasis, are as follows:

**ACCOMMODATE** (*transitive verb*)

**I**: to provide with something desired, needed, or suited // I needed money, and they accommodated me with a loan.

qui fait fi d’un deuxième objectif qui est clairement décrit comme l’un des deux objectifs nécessaires à la création d’un milieu de travail approprié pour l’usage d’une langue officielle est imparfaite.

[412] Rien que pour cette raison, je ne peux pas me fier à la décision *Tailleur* comme un guide pour examiner adéquatement l’intention du législateur lorsqu’il a adopté l’article 36(2), alors qu’elle omet de prendre en considération un élément important de la disposition.

(i) « *accommodate/permètre* »

[413] Dans la décision *Tailleur* la Cour n’a pas tenté d’interpréter et de concilier le terme « *accommodate* » dans la version anglaise avec son équivalent français correspondant « *permettre* » qui se trouve dans le deuxième objectif d’un milieu de travail approprié pour l’usage de la langue officielle qui permet l’utilisation de l’une ou l’autre langue officielle. La Cour n’a pas non plus tenté d’interpréter et de concilier les mots « *both* » (les deux) et « *either* » (l’une ou l’autre) figurant dans la version anglaise avec leurs équivalents français correspondants trouvés dans le premier objectif et le deuxième objectif, respectivement.

[414] La première étape de mon analyse consiste à déterminer le sens grammatical et ordinaire de ces termes dans leur expression bilingue qui suit.

[415] L’expression anglaise du deuxième objectif exige que le milieu de travail « *accommodate the use of either official language* ». Son équivalent en langue française décrit le même objectif comme celui d’un milieu « *qui permet à leur personnel d’utiliser l’une ou l’autre* ».

[416] Les définitions pertinentes des termes « *accommodate* » et « *permit* » (que j’ajoute comme point de comparaison avec le terme français « *permettre* »), également tirées du dictionnaire en ligne *Merriam-Webster*, sont les suivantes :

**ACCOMMODATE** (*transitive verb*)

**I** : to provide with something desired, needed, or suited // I needed money, and they accommodated me with a loan.

4: to give consideration to: to allow for // trying to accommodate the special interests of various groups

5: to make fit, suitable, or congruous

**Synonyms:** ADAPT, ADJUST, ACCOMMODATE, CONFORM, RECONCILE mean to bring one thing into correspondence with another. ADAPT implies a modification according to changing circumstances. // adapted themselves to the warmer climate // ADJUST suggests bringing into a close and exact correspondence or harmony such as exists between parts of a mechanism. // adjusted the budget to allow for inflation // ACCOMMODATE may suggest yielding or compromising to effect a correspondence. // accommodated his political beliefs in order to win // CONFORM applies to bringing into accordance with a pattern, example, or principle. // refused to conform to society's values // RECONCILE implies the demonstration of the underlying compatibility of things that seem to be incompatible. // tried to reconcile what he said with what I knew //

[<https://www.merriam-webster.com/dictionary/accommodate#synonyms>]

## PERMIT

**Definition of permit** (*transitive verb*)

1: to consent to expressly or formally // permit access to records

2: to give leave: AUTHORIZE

3: to make possible // the design permits easy access

**Synonyms:** Verb: allow, green-light, have, suffer

**Examples of permit in a Sentence**

The judge permitted the release of the prisoner.

Smoking is not permitted in the building.

[<https://www.merriam-webster.com/dictionary/permit#synonyms>]

4 : to give consideration to : to allow for // trying to accommodate the special interests of various groups

5 : to make fit, suitable, or congruous

**Synonyms:** ADAPT, ADJUST, ACCOMMODATE, CONFORM, RECONCILE mean to bring one thing into correspondence with another. ADAPT implies a modification according to changing circumstances. // adapted themselves to the warmer climate ADJUST suggests bringing into a close and exact correspondence or harmony such as exists between parts of a mechanism. // adjusted the budget to allow for inflation // ACCOMMODATE may suggest yielding or compromising to effect a correspondence. // accommodated his political beliefs in order to win // CONFORM applies to bringing into accordance with a pattern, example, or principle. // refused to conform to society's values // RECONCILE implies the demonstration of the underlying compatibility of things that seem to be incompatible. // tried to reconcile what he said with what I knew //

[<https://www.merriam-webster.com/dictionary/accommodate#synonyms>]

## PERMIT

**Definition of permit** (*transitive verb*)

1 : to consent to expressly or formally // permit access to records

2 : to give leave : AUTHORIZE

3 : to make possible // the design permits easy access

**Synonyms :** Verb: allow, green-light, have, suffer

**Examples of permit in a Sentence**

The judge permitted the release of the prisoner.

Smoking is not permitted in the building.

[<https://www.merriam-webster.com/dictionary/permit#synonyms>]

[TRADUCTION]

**ACCOMODER** (*verbe transitif*)

1 : fournir quelque chose de désiré, nécessaire ou adapté // J'avais besoin d'argent et ils m'ont accordé un prêt.

4 : prendre en considération : pour autoriser // essayer de tenir compte des intérêts particuliers de divers groupes

5 : rendre adéquat, convenable, ou congruent

**Synonymes** : ADAPTER, AJUSTER, AMÉNAGER, CONFORMER, RECONCILER signifie mettre une chose en correspondance avec une autre. ADAPTER implique une modification en fonction des circonstances changeantes. // Ils se sont adaptés au climat plus chaud // AJUSTER suggère de mettre en place une correspondance ou une harmonie étroite et exacte, telle qu'elle existe entre les parties d'un mécanisme. // le budget a été ajusté pour tenir compte de l'inflation // ACCOMODER peut suggérer de céder ou faire un compromis pour effectuer une correspondance. // il a concilié des convictions politiques afin de gagner // CONFORMER s'applique à la mise en conformité avec un modèle, un exemple ou un principe. // A refusé de se conformer aux valeurs de la société // RECONCILE implique la démonstration de la compatibilité sous-jacente de choses qui semblent incompatibles. // A essayé de concilier ce qu'il a dit avec ce que je savais //

[<https://www.merriam-webster.com/dictionary/accommodate#synonyms>]

## PERMETTRE

**Définition de permettre** (*verbe transitif*)

1 : consentir à permettre expressément ou formellement // permettre l'accès aux documents

2 : donner la permission : AUTORISER

3 : rendre possible // la conception permet un accès facile

**Synonymes : Verbe** : accorder, donner le feu vert, avoir, souffrir

### Exemples de *permettre* dans une phrase

Le juge a permis la libération du prisonnier.

Il n'est pas permis de fumer dans le bâtiment.

[<https://www.merriam-webster.com/dictionary/permit#synonyms>]

[417] The relevant definitions of “*permettre*” and “*accommoder*” (which I similarly add as a point of comparison with the English term “accommodate”), again from the *Larousse online dictionary*, are as follows with my emphasis:

[417] Les définitions pertinentes de « *permettre* » et « *accommoder* » (que j’ajoute de la même manière comme point de comparaison avec le terme anglais « *accommodate* »), également tirées du dictionnaire en ligne Larousse, sont les suivantes, (non souligné dans l’original) :

[TRANSLATION]

**permettre/allow**

To give someone the power, the right to do something, to act in such and such a way: The law does not allow (you) construction in this location.

To give the possibility, the opportunity, the means to do something: The bus allows us to arrive in ten minutes.

To make it so that something is possible, may exist: His attitude allows us all suspicions.

...

**SYNONYMS:**

authorize – consent – tolerate

[<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/permestre/59689?q=permestre#59327>]

**accommoder/accommodate**

Literary Adapt something, fit it to a situation: Accommodate one's speech to the circumstances.

...

**SYNONYMS:**

arrange – adjust – organize – install

[<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/accommoder/465?q=accommoder#458>]

[418] The most relevant shared aspect of the meaning “accommodate”, and which is noted as the common element of all the closely related terms is “to bring one thing into correspondence with another” (emphasis added). The appropriate definition of correspondence in the *Merriam-Webster Dictionary* is “the agreement of things with one another”.

[419] It is my view that the definition of “accommodate” that best expresses the agreement of things with one other in section 36(2) is that of “compromising to affect a correspondence”. In this case the compromise contemplated is that it is required by bilingual employees making

**permettre**

Donner à quelqu'un le pouvoir, le droit de faire quelque chose, d'agir de telle ou telle manière : La loi ne (vous) permet pas de construire à cet endroit.

Donner la possibilité, l'occasion, le moyen de faire quelque chose : Le bus nous permet de venir en dix minutes.

Faire que quelque chose soit possible, puisse exister : Son attitude nous permet tous les soupçons.

[...]

**SYNONYMES :**

autoriser – consentir – tolérer

[<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/permestre/59689?q=permestre#59327>]

**accommoder**

Littéraire. Adapter quelque chose, l'approprier à une situation : Accommoder son discours aux circonstances.

[...]

**SYNONYMES :**

agencer – ajuster – aménager – installer

[<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/accommoder/465?q=accommoder#458>]

[418] L'aspect commun le plus pertinent du sens du mot « accommoder », et qui est considéré comme l'élément commun de tous les termes étroitement liés est « mettre une chose en correspondance avec une autre » (non souligné dans l'original). La définition appropriée de la correspondance dans le dictionnaire Merriam-Webster est « *the agreement of things with one another* » (la compatibilité de choses les uns avec les autres).

[419] Je suis d'avis que la définition du terme « accommoder » qui exprime le mieux l'accord entre les choses à l'article 36(2) est celle de « faire un compromis pour effectuer une correspondance ». Dans ce cas, le compromis envisagé est qu'il est demandé aux employés bilingues de

the correspondence with the unilingual co-worker so as to permit the accomplishment of the institution's mandate.

[420] Of the definitions of the French co-equivalent of “*permettre*”, none has the sense of correspondence, with the idea of achieving the agreement of things with one another. The term has more the meaning of an exercise or grant of authority to allow something to occur, along the lines of a rule or some exercise of power by some authority. The term “*permettre*” in section 36(2) has the sense of allowing or authorizing the use of either official language. The term does not connote compromise between two opposing elements resulting in the correspondence or agreement of one or both with one another.

[421] In my view therefore, the term “accommodate” cannot be reconciled with the term “*permettre*”. Because there is no common meaning to be obtained, there is similarly no possibility of having one version interpreted with the assistance of the other. As mentioned, in such circumstances, “the linguistic issue must be placed in the framework of the modern rules of statutory interpretation that give effect not only to the text but to context and purpose” (*Khosa*, at paragraphs 39–40).

[422] The Court is required to choose one term over the other, which in its view should be that of “accommodate” for the reasons that follow.

[423] First and foremost “accommodate” is the term generally applied to reconciling situations of bilingual employees working with unilingual employees. It is in effect, the term of art and describes the central subject of controversy in this matter. It is well known that Francophones consider the past requirement to accommodate unilingual Anglophones to be a significant contributing factor to their assimilation.

[424] For example, accommodation is a subject referred to in *Beaulac* in provincial minority language circumstances where assimilation remains a significant factor. The applicant also makes the right of bilingual employees not to accommodate unilingual employees, the centre point of his submission at paragraph 89 of his initial

faire la correspondance avec le collègue unilingue afin de permettre à l'institution de s'acquitter de son mandat.

[420] Parmi les définitions de l'équivalent français de « *permettre* », aucune n'a le sens de la correspondance, avec l'idée de parvenir à la compatibilité de choses les uns avec les autres. Le terme a plus le sens d'exercer ou de conférer un pouvoir pour permettre que quelque chose se produise, à l'instar d'une règle ou de l'exercice d'un pouvoir par une autorité. Le terme « *permettre* » à l'article 36(2) a le sens d'accorder ou d'autoriser l'utilisation de l'une ou l'autre langue officielle. Le terme ne dénote pas un compromis entre deux éléments opposés aboutissant à la correspondance ou à la conciliation de l'un ou des deux.

[421] Par conséquent, à mon avis, le terme « *accommodate* » ne peut être concilié avec le terme « *permettre* ». Comme il n'existe pas de sens commun à dégager, il n'existe pas non plus de possibilité de faire interpréter une version avec l'aide de l'autre. Comme il a été mentionné, dans de telles circonstances, « la question linguistique doit être située dans le cadre des règles modernes d'interprétation législative selon lesquelles il faut respecter non seulement le texte, mais aussi le contexte et l'objet de la loi » (décision *Khosa*, aux paragraphes 39 et 40).

[422] La Cour est tenue de choisir un terme plutôt qu'un autre, qui, selon elle, devrait être celui de « *accommodate* » pour les raisons qui suivent.

[423] Le terme « *accommodate* » est avant tout le terme généralement utilisé pour concilier les situations des employés bilingues travaillant avec des employés unilingues. Cela est en effet le terme technique et il décrit le sujet central de la controverse en l'espèce. Il est bien connu que les francophones considèrent que l'obligation faite par le passé de tenir compte des besoins des anglophones unilingues est un facteur important de leur assimilation.

[424] Par exemple, l'accommodement est un sujet mentionné dans la décision *Beaulac* dans les régions de langue minoritaire de la province où l'assimilation reste un facteur important. Le demandeur accorde également aux employés bilingues le droit de ne pas tenir compte des besoins des employés unilingues, ce qui est au centre

memorandum. It remains somewhat an issue, but it was not an argument that I have heard advanced in regard to federal institutions, because of the staffing and economic advantage bilingualism has provided in federal institutions, which is an important factor in protecting a language.

[425] Second, there is some degree of redundancy with the adoption of “*permettre*” in the second objective. Its present participle form “*permettant*” is also used to describe “*toutes autres mesures possibles permettant de créer et de maintenir en leur sein un milieu de travail*”. The use of both terms “*permettant*” and “*permettre*” tends to make the first and second objectives redundant. Permitting work environments that extend to those that are conducive to the use of both official languages in the first category, seems redundant to permitting the use of either official language in the second objective.

[426] Moreover, in the context of the languages of work provisions, the requirement to accommodate the use of a language points to the concept of requiring the accommodation of a different language from that which is simply permitted to be used (*qui permette à leur personnel d'utiliser*) in the first objective.

[427] I also prefer “accommodate” as the relevant interpretive term because it portends the reality of a sophisticated and complicated relationship concerning the use of two languages in the workplace. It is implicitly acknowledged as the central issue in this case, being infused with historical implications regarding its acceptance in discussions concerning bilingualism. With these antecedents, Parliament intended the English expression “and accommodate the use of either” to be a significant consideration as one of the two prescribed objectives in section 36(2) required for the attainment of appropriate official language work environments. This is all the more so when the contextual analysis points clearly to the term being preferred over its co-equivalent “*permettre*” in the French version of the provision.

de son observation au paragraphe 89 de son mémoire initial. Cela demeure un peu un problème, mais ce n'est pas un argument que j'ai entendu avancer à propos des institutions fédérales, en raison de la dotation en personnel et des avantages économiques que le bilinguisme procure aux institutions fédérales, ce qui est un facteur important pour la protection d'une langue.

[425] Deuxièmement, il y a un certain degré de redondance avec l'adoption de « *permettre* » dans le deuxième objectif. Son participe présent « *permettant* » est également utilisé pour décrire « *toutes autres mesures possibles permettant de créer et de maintenir en leur sein un milieu de travail* ». L'utilisation des termes « *permettant* » et « *permettre* » a tendance à rendre redondants les premier et deuxième objectifs. Permettre des milieux de travail qui s'étendent à ceux qui sont propices à l'usage des deux langues officielles dans la première catégorie semble redondant à permettant l'utilisation de l'une ou l'autre langue officielle dans le deuxième objectif.

[426] En outre, dans le contexte des dispositions relatives aux langues de travail, l'obligation de s'adapter à (*accommodate*) l'utilisation d'une langue renvoie au concept d'exiger l'adaptation à l'utilisateur d'une langue différente de celle qui est simplement permise à être utilisée (*qui permette à leur personnel d'utiliser*) dans le premier objectif.

[427] Je préfère également le terme « *accommodate* » comme terme d'interprétation pertinent, car il présage la réalité d'une relation sophistiquée et compliquée concernant l'utilisation de deux langues dans le milieu de travail. Il est implicitement reconnu comme la question centrale dans cette affaire, étant imprégnée d'implications historiques quant à son acceptation dans les discussions sur le bilinguisme. Avec ces antécédents, le législateur voulait que l'expression en anglais « *and accommodate the use of either* » soit considérée comme un élément important à considérer comme l'un des deux objectifs prescrits à l'article 36(2) requis pour la création des milieux de travail appropriés pour l'usage des langues officielles. C'est d'autant plus le cas lorsque l'analyse contextuelle indique clairement que le terme est préféré à son équivalent correspondant « *permettre* » dans la version française de la disposition.



(ii) “either/l’une ou l’autre” and “both/deux”

[428] The term “accommodate” is also supported contextually by the term “either” in the use of the official languages. Reaching this conclusion requires a comparison of the term “either” with that of “both” found in the first objective.

[429] At first blush, the task appears to be complicated by the fact that it involves the comparison of four bilingual terms in two bilingual versions of the second objective. This process is actually simpler than it appears, because I conclude that the co-equivalent English and French terms used in the two objectives are identical, or very similar to each other. By this I mean that I find in the first objective the bilingual co-equivalents of “both/deux” have the same meaning in relation to the similar phrases of “effective use” and “usage effectif”. Similarly, I conclude in the second objective that the co-equivalents “either/l’une ou l’autre” are identical in relation to the terms “accommodate” and “permettre”.

[430] This simplifies the task of the Court to determine whether the term “both” used in the English version of the first objective, can serve as a contextual aid to interpreting the term “either” employed in the second objective and thereby serve as a further contextual distinction supporting the term “accommodate” in preference to that of “permettre” in the second objective.

[431] I find this to be the case. With respect to the effective use of both official languages, this means that work environments must be conducive to the use of both English and French at the same time. However, when one speaks to the requirement to permit accommodation of either, or one or the other in the French version, there is a sense that accommodation of the two different languages will not necessarily be occurring or necessary at the same time, as well as occurring in different circumstances.

[432] If the reference is to bilingual employees accommodating unilingual employees as I believe to be the intention

(ii) « *either*/l’une ou l’autre » et « *both*/deux »

[428] Le terme « *accommodate* » dans la version anglaise est également appuyé de manière contextuelle par le terme « *either* » dans l’utilisation des langues officielles. Pour parvenir à cette conclusion, il est nécessaire de comparer dans la version anglaise le terme « *either* » avec celui de « *both* » figurant dans le premier objectif.

[429] À première vue, la tâche semble compliquée par le fait qu’elle implique la comparaison de quatre termes bilingues dans deux versions bilingues du deuxième objectif. Ce processus est en réalité plus simple qu’il n’y paraît, car je conclus que les équivalents correspondants des termes anglais et français utilisés dans les deux objectifs sont identiques ou très proches l’un de l’autre. J’entends par là que je conclus dans le premier objectif que les équivalents bilingues correspondants des termes « *both*/deux » ont le même sens par rapport aux expressions similaires « *effective use* » et « usage effectif ». De même, je conclus dans le deuxième objectif que les équivalents correspondants « *either*/l’une ou l’autre » sont identiques par rapport aux termes « *accommodate* » et « permettre ».

[430] Cela simplifie la tâche de la Cour, qui consiste à déterminer si le terme « *both* » utilisé dans la version anglaise du premier objectif peut servir d’aide contextuelle à l’interprétation du terme « *either* » utilisé dans le deuxième objectif et servir ainsi de distinction contextuelle supplémentaire à l’appui du terme « *accommodate* » de préférence à celui de « permettre » dans le deuxième objectif.

[431] Je trouve que c’est le cas. En ce qui concerne l’usage effectif des deux langues officielles, cela signifie que les milieux de travail doivent être propices à l’usage de l’anglais et du français en même temps. Cependant, lorsque l’on parle de l’obligation de permettre l’utilisation de l’une des deux, ou l’une ou l’autre dans la version française, on a le sentiment que la permission d’utiliser ces deux langues différentes ne se produira pas nécessairement ou ne sera pas nécessaire en même temps, ni même dans des circonstances différentes.

[432] S’il est fait référence aux employés bilingues tenant compte des besoins des employés unilingues, comme

of Parliament, one form of accommodation will be by Francophone bilinguals accommodating their Anglophone co-workers. The other, or either, form of accommodation will involve Anglophone bilinguals accommodating Francophone co-workers. It will be either, or, one or the other situations, neither occurring simultaneously.

[433] In contradistinction to this interpretation, merely permitting one or the other language conveys the identical meaning of permitting the use of both of the official languages in the first category, without a distinctive or separate verb term for when employees accommodate the language of each, or one another.

[434] Permission does not convey the sense of the separate and distinct actions of accommodation depending upon language of the unilingual employee being accommodated in either the English language or the French language, such that either, or one or the other, will occur in different circumstances occurring in the first objective.

[435] I am satisfied therefore that the requirement described in the English phrase that work environments accommodate the use of either official language is the clearer and less redundant version as opposed to the French version which appears to repeat the same meaning as the first objective, and provides minimum additional meaning to the term “*l’une ou l’autre*” (“one or the other”).

[436] This is in addition to my conclusion that the term “accommodate” describes a flexible approach depending upon circumstances which is interpretively contextually supported by the term “work environment” which similarly portends a flexible and contextual factual application of language rights.

[437] The third internal contextual interpretive element is that of “*toutes [...] mesures possible*” (“such ... reasonable measures”), which I discuss below. I find the English version similarly supports the connotation of the flexible application of section 36(2) to work environments that accommodate complex language relations, as opposed to

je crois que l’intention du législateur était, une forme de permission sera accordée par les bilingues francophones tenant compte des besoins leurs collègues anglophones. L’autre forme de permission, ou l’une ou l’autre, impliquera des bilingues anglophones tenant compte des besoins leurs collègues francophones. Ce sera soit l’une, soit l’une ou l’autre des situations, aucune ne se produisant simultanément.

[433] Contrairement à cette interprétation, permettre simplement l’une ou l’autre langue traduit le même sens de permettre l’utilisation des deux langues officielles dans la première catégorie, sans le terme verbal distinctif ou distinct pour le cas où les employés permettent l’utilisation de la langue de chacun, ou de l’autre.

[434] La permission ne donne pas une idée des mesures d’adaptation séparées et distinctes en fonction de la langue de l’employé unilingue qui bénéficie de mesures d’adaptation en anglais ou en français, de telle sorte que l’une ou l’autre se produira dans différentes circonstances intervenant dans le premier objectif.

[435] Je suis donc convaincu que l’exigence décrite dans la phrase anglaise, selon laquelle les milieux de travail doivent permettre l’usage de l’une ou l’autre des langues officielles, est la version la plus claire et la moins redondante, par opposition à la version française qui semble reprendre le même sens que le premier objectif et fournit une signification additionnelle minimale au terme « l’une ou l’autre » (*one or the other*).

[436] Ceci s’ajoute à ma conclusion selon laquelle le terme « permettre » décrit une approche souple dépendant de circonstances, laquelle est appuyée de manière contextuelle par le terme « milieu de travail » qui laisse également présager une application factuelle souple et contextuelle des droits linguistiques.

[437] Le troisième élément d’interprétation contextuel interne est celui de « *such ... reasonable measures* » (« toutes [...] mesures possibles »), que j’aborderais ci-dessous. J’estime que la version anglaise appuie également l’application flexible de l’article 36(2) aux autres milieux de travail qui permettent des relations linguistiques complexes,

permitting only non-accommodative linguistic relationships between employees of different linguistic abilities.

[438] Before turning to this third significant interpretive element of section 36(2), I will consider the applicant's reliance on the Supreme Court decision in *Beaulac* as authority to dismiss any requirement to accommodate unilingual employees.

(iii) Criticism of linguistic accommodation in *Beaulac* is specific to its particular facts

[439] In approaching the issue of accommodation by bilingual employees of unilingual employees in the language of work circumstances, the Court in *Tailleur* relied upon two other paragraphs in *Beaulac*, being paragraphs 24 and 45, referred to at paragraphs 53 and 82 respectively.

[440] Reference to these paragraphs poses substantive issues for the Court's consideration. By this I mean that the paragraphs do not contain statements that would support a purposive interpretation of language rights. It was on that basis that I offered my previous comments on *Beaulac*.

[441] I understand that it is argued that the passages in *Beaulac* provide substantive support for the conclusion in *Tailleur* that bilingual employees should not be required to accommodate unilingual co-workers, i.e. that "[T]he language proficiency of individuals should not be a factor in determining language rights."

#### 1. Paragraph 24 in *Beaulac*

[442] Paragraph 53 in *Tailleur* closes out its analysis of the principles of interpretation with reference to paragraph 24 of *Beaulac* concerning what substantive equality of languages entails. The passage from *Tailleur* is as follows, with the emphasis on the term "substantive" being that in *Tailleur*, the remainder being my emphasis:

par opposition aux relations linguistiques non accommodantes entre des employés ayant des capacités linguistiques différentes.

[438] Avant de passer à ce troisième élément d'interprétation important de l'article 36(2), j'examinerai l'invocation par le demandeur de la décision de la Cour suprême dans l'arrêt *Beaulac* comme précédent pour rejeter toute obligation de tenir compte des besoins des employés unilingues.

(iii) La critique de l'accommodement linguistique dans la décision *Beaulac* est spécifique à ses faits particuliers.

[439] En abordant la question de la prise en compte par les employés bilingues des besoins des employés unilingues dans des conditions de langue de travail, la Cour dans la décision *Tailleur* s'est appuyée sur deux autres paragraphes de l'arrêt *Beaulac*, à savoir les paragraphes 24 et 45, cités aux paragraphes 53 et 82 respectivement.

[440] La référence à ces paragraphes pose des questions de fond à examiner par la Cour. J'entends par là que les paragraphes ne contiennent pas de déclarations susceptibles d'appuyer une interprétation téléologique des droits linguistiques. C'est sur cette base que j'ai présenté mes précédents commentaires sur la décision *Beaulac*.

[441] Je comprends qu'il est soutenu que les passages de la décision *Beaulac* corroborent de façon substantielle la conclusion de la décision *Tailleur* selon laquelle les employés bilingues ne devraient pas être obligés de tenir compte des besoins de leurs collègues unilingues, c'est-à-dire que « [L]a compétence linguistique des individus ne doit pas être un facteur dans la détermination des droits linguistiques. »

#### 1. Paragraphe 24 de la décision *Beaulac*

[442] Le paragraphe 53 de la décision *Tailleur* termine son analyse des principes d'interprétation en faisant référence au paragraphe 24 de la décision *Beaulac* concernant les implications de l'égalité réelle des langues. Le passage de la décision *Tailleur* est le suivant, l'accent étant mis sur le terme réel dans la décision *Tailleur*, le reste est non souligné dans l'original :

In *Beaulac*, at paragraph 24, the Supreme Court of Canada stated that section 2 of the OLA affirms that the OLA protects and contemplates a substantive equality of languages in Canada:

This principle of substantive equality has meaning. It provides in particular that language rights that are institutionally based require government action for their implementation and therefore create obligations for the State.... It also means that the exercise of language rights must not be considered exceptional, or as something in the nature of a request for an accommodation. This being said, I note that this case is not concerned with the possibility that constitutionally based language rights may conflict with some specific statutory rights.

[443] I respectfully do not see the passage at paragraph 24 above in *Beaulac* as stating an interpretive principle denying accommodation, except in the particular circumstances of that case.

[444] To start with, *Beaulac* was another service-driven decision having nothing to do with language of work issues. As already noted, the Court described the issue at paragraph 45 as one “to assist the accused in gaining equal access to a public service that is responsive to his linguistic and cultural identity.” I have indicated that any accommodation of services not in the language of the client, as well as of communications by managers not in the language of the subordinate is not acceptable apart from exceptional circumstances. Those rules are statutorily enshrined, and there is really no debate on the issue.

[445] Second, the comment is particular to the situation that when required by a language right to provide services in the language of choice of the person being served “the exercise of language rights must not be considered exceptional, or as something in the nature of a request for an accommodation”. As said, it is well established that the language right to receive services in the language of the client from the institution is a categorical right. In other words, it is not a statement that would support the declaration in *Tailleur* that “language proficiency of individuals should not be a factor in determining language rights.” In fairness, the reasons in *Tailleur* did not provide

Dans l’arrêt *Beaulac*, au paragraphe 24, la Cour suprême du Canada expliquait que l’article 2 de la LLO confirme que la LLO protège et vise une égalité réelle au niveau des droits linguistiques au Canada :

Ce principe d’égalité réelle a une signification. Il signifie notamment que les droits linguistiques de nature institutionnelle exigent des mesures gouvernementales pour leur mise en œuvre et créent, en conséquence, des obligations pour l’État [...] Il signifie également que l’exercice de droits linguistiques ne doit pas être considéré comme exceptionnel, ni comme une sorte de réponse à une demande d’accommodement. Cela dit, il faut noter que la présente affaire ne porte pas sur la possibilité que des droits linguistiques d’origine constitutionnelle soient en conflit avec des droits particuliers prévus par la loi.

[443] Respectueusement, je ne vois pas le passage du paragraphe 24 ci-dessus de l’arrêt *Beaulac* comme énonçant un principe d’interprétation refusant l’accommodement, sauf dans les circonstances particulières de cette affaire.

[444] Pour commencer, l’arrêt *Beaulac* était une autre décision axée sur le service qui n’avait rien à voir avec les questions liées à la langue de travail. Comme je l’ai déjà mentionné, la Cour a décrit la question au paragraphe 45 comme visant à « permettre à l’accusé d’obtenir un accès égal à un service public qui répond à son identité linguistique et culturelle ». J’ai indiqué que toute adaptation des services dans une langue autre que celle du client, ainsi que des communications de gestionnaires qui ne sont pas dans la langue du subordonné n’est pas acceptable, sauf circonstances exceptionnelles. Ces règles sont enchâssées dans la loi et il n’y a vraiment pas de débat sur la question.

[445] Deuxièmement, le commentaire porte en particulier sur le fait que, lorsque le droit linguistique exige de fournir des services dans la langue de choix de la personne à laquelle le service est fourni, « l’exercice de droits linguistiques ne doit pas être considéré comme exceptionnel, ni comme une sorte de réponse à une demande d’accommodement ». Comme il a déjà été dit, il est bien établi que le droit linguistique de recevoir des services dans la langue du client de la part de l’institution est un droit catégorique. En d’autres termes, ce n’est pas une déclaration qui appuierait la déclaration dans la décision *Tailleur* selon laquelle « [l]a compétence linguistique des individus ne doit

any comment with respect to this passage, although it has been adopted by the applicant to support an argument that bilingual employees should not be required to accommodate the linguistic deficiencies of unilingual employees.

[446] Third, the remarks of the Supreme Court referred specifically to the fact that the appellant was required to request the right to a trial in the language of his choice. The accused requested to be heard by a judge and jury of his own language, which in a preliminary motion before another judge, was refused. The reference to section 2 in the OLA was for the purpose of drawing an analogy to what “substantive” equality means. The point was that it was the onus of the institution to provide the means to exercise the right to choose one’s language when receiving the service. It is not for the accused to go cap in hand seeking some form of accommodation from the institution to use his language of choice.

[447] As for the cryptic closing comment that “this case is not concerned with the possibility that constitutionally based language rights may conflict with some specific statutory rights”, it most likely would be a reference to the fact that by the statutory scheme in the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46 (*Criminal Code*), the appellant was required to request a trial in his own language, making it a form of exceptional procedure or a request for accommodation from the institution. Instead, the institution should be taking steps to make an active offer of the right to be tried by a judge or jury conversant in the language of the accused.

## 2. Paragraph 82 in *Tailleur*

[448] The second reference regarding accommodation in *Tailleur*, at paragraph 82, refers to paragraph 45 in the *Beaulac* decision. It is referred to for the purpose of supporting the principle that a federal institution cannot circumvent its language of work duties by resorting to bilingual employees. This in turn, is argued by the applicant to underpin a conclusion that bilingual employees are

pas être un facteur dans la détermination des droits linguistiques.». En toute justice, les motifs de la décision *Tailleur* ne comportaient aucun commentaire sur ce passage, bien que le demandeur l’ait adopté pour appuyer l’argument selon lequel les employés bilingues ne devraient pas être obligés de tenir compte des lacunes linguistiques des employés unilingues.

[446] Troisièmement, les remarques de la Cour suprême se réfèrent spécifiquement au fait que l’appelant était tenu de revendiquer le droit à un procès dans la langue de son choix. La demande de l’accusé d’être entendu par un juge et un jury parlant sa propre langue, présentée par voie de requête préliminaire devant un autre juge, a été rejetée. La référence à l’article 2 de la LLO visait à établir une analogie avec le sens de l’égalité « réelle ». Le problème était qu’il incombait à l’institution de fournir les moyens d’exercer le droit de choisir sa langue lors de la réception du service. Il n’appartient pas à l’accusé d’aller plaider pour demander une sorte d’accommodement à l’institution afin d’utiliser la langue de son choix.

[447] En ce qui concerne le dernier commentaire énigmatique selon lequel « la présente affaire ne porte pas sur la possibilité que des droits linguistiques d’origine constitutionnelle soient en conflit avec des droits particuliers prévus par la loi », il s’agirait très probablement d’une référence au fait que par le régime législatif établi dans le *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C46 (*Code criminel*), l’appelant était tenu de demander un procès dans sa propre langue, ce qui en faisait une forme de procédure exceptionnelle ou une demande d’accommodement de la part de l’institution. Au lieu de cela, l’institution doit prendre des mesures pour faire une offre active du droit d’être jugé par un juge ou un juré qui maîtrisant la langue de l’accusé.

## 2. Paragraphe 82 de la décision *Tailleur*

[448] La deuxième référence concernant l’accommodement dans la décision *Tailleur* au paragraphe 82 fait référence au paragraphe 45 de la décision *Beaulac*. On y fait référence afin de soutenir le principe selon lequel l’institution fédérale ne peut pas contourner ses obligations en matière de langue de travail en recourant à des employés bilingues. Le demandeur soutient ensuite que les

not required to accommodate their unilingual colleagues pursuant to section 36(2). The relevant excerpt from paragraph 82 citing paragraph 45 in *Beaulac* is as follows, with my emphasis:

... Second, a federal institution cannot circumvent its language of work duties under Part V of the OLA simply by resorting to bilingual employees. The language proficiency of individuals should not be a factor in determining language rights. Moreover, the Court notes in this regard the Supreme Court's comments in *Beaulac*, at paragraph 45:

In the present instance, much discussion was centered on the ability of the accused to express himself in English. This ability is irrelevant because the choice of language is not meant to support the legal right to a fair trial, but to assist the accused in gaining equal access to a public service that is responsive to his linguistic and cultural identity. It would indeed be surprising if Parliament intended that the right of bilingual Canadians should be restricted when in fact official language minorities, who have the highest incidence of bilingualism (84 percent for francophones living outside Quebec compared to 7 percent for anglophones according to Statistics Canada 1996 Census), are the first persons that the section was designed to assist.

[449] Again the highlighted comment in the *Beaulac* decision is highly contextual and does not pertain in any way to language of work circumstances. The facts relate to the right of an accused to be tried by a judge and jury in the Superior Court of British Columbia who can understand French when this right was a stipulation in the *Criminal Code*.

[450] The motions Judge in *Beaulac* did not understand that being perfectly bilingual did not mean that the Francophone accused should not be entitled to use his language of choice because that was the language he sought to be served in by the public judicial system in British Columbia. Otherwise, if Francophones with such high bilingualism proficiency accommodated the service by receiving it in English, there would be no necessity for the service itself.

employés bilingues ne sont pas tenus de tenir compte des besoins de leurs collègues unilingues aux termes de l'article 36(2). L'extrait pertinent du paragraphe 82 citant le paragraphe 45 de la décision *Beaulac* est le suivant (non souligné dans l'original) :

[...] Ensuite, l'institution fédérale ne peut pas contourner ses obligations en matière de langue de travail prévues par la partie V de la LLO simplement en recourant à des employés bilingues. La compétence linguistique des individus ne doit pas être un facteur dans la détermination des droits linguistiques. D'ailleurs, la Cour rappelle à cet égard les propos de la Cour suprême dans l'arrêt *Beaulac*, au paragraphe 45 :

On a beaucoup discuté, en l'espèce, de l'aptitude de l'accusé à s'exprimer en anglais. Cette aptitude n'est pas pertinente parce que le choix de la langue n'a pas pour but d'étayer la garantie juridique d'un procès équitable, mais de permettre à l'accusé d'obtenir un accès égal à un service public qui répond à son identité linguistique et culturelle. En fait, il serait surprenant que l'intention du Parlement ait été de restreindre le droit des Canadiens bilingues quand, dans la réalité, les minorités de langue officielle, qui ont le taux le plus élevé de bilinguisme (84 p. 100 des francophones vivant à l'extérieur du Québec comparativement à 7 p. 100 des anglophones, selon le recensement de 1996 de Statistique Canada), sont les personnes auxquelles l'article devait avant tout venir en aide.

[449] Encore une fois, le commentaire surligné dans la décision *Beaulac* est hautement contextuel et n'a aucun rapport avec les circonstances relatives à la langue de travail. Les faits sont relatifs au droit d'un accusé d'être jugé par un juge et un jury devant la Cour supérieure de la Colombie-Britannique pouvant comprendre le français lorsque ce droit était énoncé dans le *Code criminel*.

[450] Le juge des requêtes dans la décision *Beaulac* n'a pas compris que le fait d'être parfaitement bilingue ne signifiait pas que l'accusé francophone ne devrait pas être autorisé à utiliser la langue de son choix parce que c'était la langue dans laquelle il avait demandé à être servi par le système judiciaire public en Colombie-Britannique. Autrement, si les francophones possédant un niveau aussi élevé de bilinguisme accommodaient le service en le recevant en anglais, il n'y aurait aucune nécessité pour le service lui-même.

[451] This is the point the Court is making in *Beaulac*. It was highlighting the irony that the Superior Court would deny a language right because the accused was a bilingual Francophone in the province of British Columbia. This was the very purpose why Parliament created the right in the first place. As the Court pointed out, it was intended to allow Mr. Beaulac and others in similar circumstances to assert their linguistic and cultural identity by requiring the recognition of their right to participate in the trial process as a member of the Francophone minority community. The right to the service was a further facet of policies adopted by Parliament that were intended to assist minority communities resist assimilation.

[452] Those are not the facts in this case which concerns issues pertaining to the equality of status and privileges of official languages of work in federal institutions in bilingual regions.

(e) *The federal institution's duty to implement appropriate official language work environments by the terms of the English version "such measures as can be reasonably taken" reflects the exercise of discretion to attain a threshold*

(i) A legal standard based on a threshold

[453] The discussion under this heading examines the language in section 36(2) that requires institutions in bilingual regions to ensure that "such measures are taken ... as can reasonably be taken to establish and maintain work environments" ("*toutes autres mesures possibles permettant de créer et de maintenir en leur sein un milieu de travail*").

[454] It is at this point in my analysis that it becomes apparent that I and the Court in *Tailleur* have entirely different approaches to the interpretation and application of section 36(2). The *Tailleur* decision states at paragraph 72 that "the Court is of the opinion that it is important to emphasize the [TRANSLATION] 'reasonable' component because that is the essence and foundation of the duty under subsection 36(2) (emphasis added)." When alluding in *Tailleur* to the "reasonable" component, the Court is referring to

[451] C'est le point que soulève la Cour dans la décision *Beaulac*. Cela soulignait l'ironie du fait que la Cour supérieure refuserait un droit linguistique parce que l'accusé était un francophone bilingue dans la province de la Colombie-Britannique. C'est précisément pour cette raison que le législateur a créé ce droit au départ. Comme la Cour l'a souligné, il visait à permettre à M. Beaulac et à d'autres personnes se trouvant dans des circonstances similaires de revendiquer leur identité linguistique et culturelle en exigeant la reconnaissance de leur droit de participer au procès en tant que membre de la communauté minoritaire francophone. Le droit au service était un autre aspect des politiques adoptées par le législateur dans le but d'aider les communautés minoritaires à résister à l'assimilation.

[452] Ce ne sont pas les faits dans cette affaire qui porte sur des questions relatives à l'égalité de statut et de privilèges des langues officielles de travail dans les institutions fédérales dans les régions bilingues.

(e) *Le devoir imposé aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises selon la version anglaise « such measures as can be reasonably taken » reflète l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire pour atteindre un seuil*

(i) Une norme légale basée sur un seuil

[453] La discussion sous ce titre examine le libellé de l'article 36(2) qui impose aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises « *such measures are taken [...] as can reasonably be taken to establish and maintain work environments* » (« *toutes autres mesures possibles permettant de créer et de maintenir en leur sein un milieu de travail* »).

[454] C'est à ce stade de mon analyse qu'il apparaît clairement que la Cour dans la décision *Tailleur* et moi avons des approches tout à fait différentes à l'égard de l'interprétation et de l'application de l'article 36(2). La décision *Tailleur* indique au paragraphe 72 que « la Cour est d'avis que c'est le volet "raisonnable" qu'il importe d'accentuer, car c'est ce qui constitue l'essence et le fondement de l'obligation contenue au paragraphe 36(2) » (non souligné dans l'original). En faisant allusion au volet « raisonnable »

the same analysis of “reasonable measures” that I am undertaking here, with respect to “reasonable measures” described in the above passage from section 36(2).

[455] The Court in *Tailleur* describes in what manner the “reasonable component” is the central focus of its reasoning at paragraph 73, as follows:

Also, in order to comply with the requirements of subsection 36(2), it is sufficient for a federal institution to demonstrate that it considered all reasonable measures to enable its employees to work in the official language of their choice. [Emphasis added.]

[456] In accordance with the theme of “reasonable measures” being the essence and foundation of the duty under section 36(2), the Court develops a test consisting of a list of three factors stated at paragraph 75 “that may be considered in determining whether a measure taken by a federal institution ... is reasonable.” This appears to be a different statement of the test described above that the federal institution must demonstrate that it considered all reasonable measures to enable employees to work in the language of their choice.

[457] In any event, what the test comes down to in practice, at least as applied in the *Tailleur* decision, is a list of three factors, any one of which, if met by the institution, would entitle the institution to require employees to use their second official language in carrying out their duties on its behalf.

[458] The principal difference between our two approaches is the initial assumption pertaining to the requirement for institutions to demonstrate compliance with section 36(2). The Court in *Tailleur* interprets section 36(2) as deeming the institution to be *prima facie non-compliant* in maintaining an appropriate work environment whenever an employee is required to work in his or her second official language. The Court arrived at this conclusion based only on the consideration of the first objective that speaks to the effective use of both official languages. Having concluded that a *prima facie* case of non-compliance arises where an employee is unable to

dans la décision *Tailleur*, la Cour se réfère à la même analyse des « mesures raisonnables » que celle que je suis en train d’entreprendre ici, relativement aux « mesures possibles » décrites dans le passage ci-dessus de l’article 36(2).

[455] Dans la décision *Tailleur*, la Cour décrit de quelle manière le « volet raisonnable » est au centre de son raisonnement au paragraphe 73, comme suit :

Aussi, ce qu’il suffit à une institution fédérale de démontrer pour se conformer aux exigences du paragraphe 36(2), c’est d’avoir considéré toutes les mesures raisonnables pour permettre à ses employés de travailler dans la langue officielle de leur choix. [Non souligné dans l’original.]

[456] Conformément au thème de « mesures raisonnables » constituant l’essence et le fondement de l’obligation contenue à l’article 36(2), la Cour élabore un critère consistant en une liste de trois facteurs énoncés au paragraphe 75 « qui peuvent être pris en considération afin de déterminer si la prise d’une mesure par une institution fédérale [...] est raisonnable ou non ». Cela semble être une affirmation différente du critère décrit ci-dessus, à savoir que l’institution fédérale doit démontrer qu’elle a considéré toutes les mesures raisonnables pour permettre aux employés de travailler dans la langue officielle de leur choix.

[457] Quoi qu’il en soit, le critère, dans la pratique, du moins tel qu’il a été appliqué dans la décision *Tailleur*, est une liste de trois facteurs, dont n’importe lequel, s’il était satisfait par l’institution, donnerait à celle-ci le droit d’exiger des employés qu’ils utilisent leur deuxième langue officielle dans l’exercice de leurs fonctions en son nom.

[458] La principale différence entre nos deux approches réside dans l’hypothèse initiale relative à l’obligation pour les institutions de démontrer qu’elles se conforment à l’article 36(2). Dans la décision *Tailleur*, la Cour interprète l’article 36(2) comme considérant que l’institution ne se conforme pas prima facie au maintien d’un milieu de travail approprié chaque fois qu’un employé est tenu de travailler dans sa deuxième langue officielle. La Cour est parvenue à cette conclusion en se basant uniquement sur la prise en compte du premier objectif qui concerne l’usage effectif des deux langues officielles. Après avoir conclu qu’une preuve *prima facie* de non-conformité



use his or her first official language, recourse is then directed to the three factor analysis to determine whether there exists a reasonable explanation (how I would frame the test as applied) by the institution as to why employees should be required to work in their second official language.

[459] In my respectful view, this is not the scheme described in section 36(2). Moreover, the analysis in *Tailleur* does not engage section 91. This provision stands in the way of collateral bilingual staffing. Stated transparently collateral bilingual staffing is the effective outcome of a no-accommodation rule, as its application starts from the position that bilingual employees have the right to work with other bilingual employees. In opposition to this result, and in application of the merit principle, section 91 ensures that unilingual employees will continue to make up a component of work environments in bilingual regions where merited. This in turn will require as a starting point some form of accommodation by bilingual employees in order for such work environments to operate.

[460] Section 36(2) resembles most statutory provisions in that it sets out duties or requirements by describing a legal standard that the institution must meet to comply with what Parliament dictates. In respect of section 36(2), the legal standard requires the federal institution to demonstrate that its work environments fulfill the two stated objectives of being conducive to the effective use of both official languages, and accommodating the use of either. The application of this provision first requires a determination of what is a “work environment” and what is Parliament’s intent in providing the two objectives, in particular the second one of accommodating the use of either official language. Attaining a statutory threshold of compliance in terms of work environments describes my analytical methodology followed above.

[461] Jumping to the conclusion of my interpretive analysis, I ultimately find that Parliament intended by the second objective to provide work environments in bilingual

découle des situations où un employé est incapable d’utiliser sa première langue officielle, le recours est ensuite dirigé vers l’analyse des trois facteurs pour déterminer s’il existe une explication raisonnable (comment je formulerais le critère comme il a été appliqué) par l’institution quant aux raisons pour lesquelles les employés devraient être tenus de travailler dans leur seconde langue officielle.

[459] À mon avis respectueux, ce n’est pas le régime décrit à l’article 36(2). De plus, l’analyse dans la décision *Tailleur* ne tient pas compte de l’article 91. Cette disposition fait obstacle à la dotation collatérale bilingue. Exprimée de manière transparente, la dotation collatérale bilingue est le résultat effectif d’une règle « aucune mesure d’adaptation », car son application part du principe que les employés bilingues ont le droit de travailler avec d’autres employés bilingues. En opposition à ce résultat et en application du principe du mérite, l’article 91 garantit que les employés unilingues continueront de constituer une composante des milieux de travail dans les régions bilingues qui le méritent. Cela nécessitera à son tour une certaine forme d’adaptation par les employés bilingues afin que de tels environnements de travail puissent fonctionner.

[460] L’article 36(2) ressemble à la plupart des dispositions législatives en ce qu’il énonce des obligations ou des exigences en décrivant une norme juridique que l’institution doit respecter pour se conformer à ce que le législateur impose. En ce qui concerne l’article 36(2), la norme juridique exige que l’institution fédérale démontre que son milieu de travail remplit les deux objectifs énoncés, à savoir être propice à l’usage effectif des deux langues officielles et permettre leur utilisation de l’une ou l’autre. L’application de cette disposition exige d’abord de déterminer ce qui constitue un « milieu de travail » et quelle est l’intention du législateur en prévoyant les deux objectifs, en particulier le deuxième, qui est de permettre l’utilisation d’une des deux langues officielles. L’atteinte d’un seuil réglementaire de conformité pour ce qui est des milieux de travail décrit ma méthodologie d’analyse suivie ci-dessus.

[461] J’en viens à la conclusion de mon analyse interprétative et je conclus finalement que par le deuxième objectif, l’intention du législateur était de créer des milieux de

regions to be comprised of bilingual and unilingual employees. This conclusion is arrived at by the fact that the second objective allows for accommodation of unilingual employees by their bilingual colleagues and other interpretive indicators that support this.

[462] This conclusion further means that there is no three-factor test applied to reasonable measures. Rather, “reasonable measures” have to be analyzed in the context of those required to bring up deficient work environments to be compliant with providing work environments that meet the two objectives described in section 36(2). This will therefore be a contextual analysis relating to the specific work environment under consideration as to what reasonable remedial measures are necessary to make that specific work environment compliant with section 36(2).

[463] In other words, there are two distinct visions of Parliament’s purpose in enacting section 36(2) regarding its intention in respect of the term “reasonable measures”. The *Tailleur* decision starts from the proposition that whenever an employee is required to work in their second official language, it must be explained as a reasonable measure to comply with section 36(2), i.e. the employee not accommodating causes significantly serious operational difficulties to ensue. I respectfully reject this approach as representing Parliament’s intention. By my analysis “reasonable measures” is the endpoint as Parliament’s instrument to ensure that non-compliant work environments, revealed by a well-founded complaint, or preferably by self-reporting audits of work environments conducted by institutions, are rendered compliant.

- (ii) The contextual significance of “*toutes autres mesures possible*” (“such measures as can reasonably be taken”)

[464] In this portion of my terminological interpretive analysis of section 36(2), the main purpose is to demonstrate, first that the English version of “such measures as can be reasonably taken” is based upon the discretionary essence of the term “reasonably”, as the preferred version

travail dans les régions bilingues composés d’employés bilingues et unilingues. Cette conclusion est tirée en raison du fait que le deuxième objectif permet la prise en compte des besoins des employés unilingues par leurs collègues bilingues et d’autres indicateurs d’interprétation qui appuient cela.

[462] Cette conclusion signifie en outre qu’il n’y a aucun critère à trois facteurs appliqué aux mesures raisonnables. Les « mesures raisonnables » doivent plutôt être analysées dans le contexte de celles requises pour amener les milieux de travail défectueux à se conformer à la création des milieux de travail qui répondent aux deux objectifs décrits à l’article 36(2). Il s’agira donc d’une analyse contextuelle relative au milieu de travail spécifique à l’étude afin de déterminer quelles mesures correctives raisonnables sont nécessaires pour rendre ce milieu de travail spécifique conforme à l’article 36(2).

[463] En d’autres termes, il y a deux visions distinctes de l’objectif du législateur par l’adoption de l’article 36(2) en ce qui concerne son intention relativement au terme « mesures possibles ». La décision *Tailleur* part de l’hypothèse que lorsqu’un employé est tenu de travailler dans sa deuxième langue officielle, l’exigence doit être expliquée comme une mesure raisonnable pour se conformer à l’article 36(2), c’est-à-dire que l’employé qui ne prend pas de mesures d’adaptation cause des difficultés opérationnelles sérieuses et importantes. Je rejette respectueusement cette approche comme représentant l’intention du législateur. Selon mon analyse, l’expression « mesures raisonnables » est l’instrument utilisé par le législateur pour garantir que les milieux de travail non conformes, révélés par une plainte fondée, ou de préférence par les vérifications d’autodéclaration des milieux de travail effectuées par des institutions, sont rendus conformes.

- (ii) La signification contextuelle de la prise de « *such measures as can reasonably be taken* » (« toutes autres mesures possibles »)

[464] Dans cette partie de mon analyse d’interprétation terminologique de l’article 36(2), l’objectif principal est de démontrer, tout d’abord, que la version anglaise de « *such measures as can be reasonably taken* » est fondée sur la nature discrétionnaire du terme « *reasonably* », comme

to be adopted in place of its irreconcilable co-equivalent phrase “*toutes autres mesures possibles*” (all other possible measures).

[465] This interpretation of the discretionary essence of “reasonableness” is an important contextual factor, along with the interpretation of the co-equivalents “*environnements/milieu de travail*” and “*conducive/propice*” to support the conclusion that the English term “accommodate” is the preferred term and that it comprises the notion of work environments that anticipate the accommodation of unilingual employees.

(iii) “reasonably be taken”/“*mesures possibles*”

[466] The Court in *Tailleur* limited its interpretation of section 36(2) to construing whether measures required to be taken by the institution to establish appropriate work environments should be those as expressed in English as “such measures as can reasonably be taken” or in French “*toutes autres mesures possibles*” (all other possible measures).

[467] The parties and the Court in *Tailleur* agreed that the need to take measures should be those “reasonably” required as opposed to possible measures. This resulted in a debate mostly focusing on reconciling the co-equivalents of “such measures” in English, with that in French, being “*toutes autres mesures*”.

[468] The Court reconciled these co-equivalents by determining what it considered was the common meaning to both versions of section 36(2). Its reasoning is as follows [at paragraph 64]:

In this case, the common meaning of both linguistic versions of subsection 36(2) of the OLA is the one that refers to taking any other measures that it is reasonable to take, since all the measures that are reasonable to take are possible measures, but all the possible measures are not necessarily measures that it is reasonable to take. [Emphasis in original.]

version préférée à adopter à la place de son expression équivalente correspondante inconciliable « *toutes autres mesures possibles* » (*all other possible measures*).

[465] Cette interprétation de la nature discrétionnaire du « raisonnable » est un facteur contextuel important, ainsi que l’interprétation des équivalents correspondants « *environnements/milieu de travail* » et « *conducive/propice* » pour corroborer la conclusion selon laquelle le terme anglais « *accommodate* » est le terme préféré et qu’il intègre la notion de milieu de travail qui prévoit la prise de mesures d’adaptation à l’égard des employés unilingues.

(iii) « *reasonably be taken* »/« *mesures possibles* »

[466] Dans la décision *Tailleur*, la Cour a limité son interprétation de l’article 36(2) à la question de savoir si les mesures que l’institution doit prendre pour créer un milieu de travail approprié devraient être celles qui sont exprimées en anglais par « *such measures as can reasonably be taken* » ou en français par « *toutes autres mesures possibles* » (*all other possible measures*).

[467] Les parties et la Cour dans la décision *Tailleur* ont convenu que les mesures à prendre devraient être celles qui sont « raisonnablement » requises par opposition aux mesures possibles. Cela a abouti à un débat axé principalement sur la conciliation des équivalents correspondants de « *such measures* » en anglais, de celui de « *toutes autres mesures* » en français.

[468] La Cour a réconcilié ces équivalents correspondant en déterminant ce qu’elle considérait comme le sens commun des deux versions de l’article 36(2). Ce raisonnement est le suivant [au paragraphe 64] :

En l’espèce, le sens commun des deux versions linguistiques du paragraphe 36(2) de la LLO est celui qui réfère à la prise de toutes autres mesures qu’il est raisonnable de prendre, puisque toutes les mesures qu’il est raisonnable de prendre sont des mesures possibles, mais toutes les mesures possibles ne sont pas nécessairement des mesures qu’il est raisonnable de prendre. [Souligné dans l’original.]

[469] I agree that the correct interpretation of measures to be taken is those “reasonably” required. However, I respectfully disagree with the reasoning used to arrive at this conclusion. It is of contextual importance because the appropriate definitional attribution of “reasonably” describes the objective exercise of discretion. Its function is to resolve situations of choice. It is an assessment term that requires the exercise of judgment and discretion, in this case in its application to words, such as “environment” and “accommodate” (rather than “permit”).

[470] I disagree with the method of interpretation applied by the Court in *Tailleur* because the term “reasonably” does not share a common reconcilable meaning with the French term “*possibles*”. I arrive at this conclusion based on the ordinary and grammatical meanings of these words in their ordinary and legal sense. In addition, I find that the contextual interpretation of the provision as a whole supports the conclusion that Parliament intended for “such measures” only to be taken in order to reasonably establish appropriate official language work environments.

[471] The ordinary meaning of “reasonable” suggests a number of synonyms attached to it as is indicated from the online legal-free dictionary as follows (Latin terms removed) with my emphasis:

**Reasonable:** *Suitable; just; proper; ordinary; fair; usual.*

The term *reasonable* is a generic and relative one and applies to that which is appropriate for a particular situation.

... amenable to reason, broad-minded, capable of reason, clearheaded, cognitive, credible, discerning, fit, intelligent, judicious, justifiable, logical, lucid, perceiving, percipient, persuadable, plausible, probable, proper, ratiocinative, rational, realistic, right, sagacious, sapient, sensible, sound, tenable, understandable, unjaundiced, valid, warrantable, well-advised, well-founded, wise

[<https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/reasonable>]

[469] Je conviens que l’interprétation correcte des mesures à prendre correspond à celles qui sont « raisonnablement » requises. Cependant, je ne suis respectueusement pas d’accord avec le raisonnement suivi pour arriver à cette conclusion. Cela revêt une importance contextuelle, car l’attribution définitionnelle appropriée du terme « *reasonably* » décrit l’exercice objectif du pouvoir discrétionnaire. Sa fonction est de résoudre les situations de choix. C’est un terme d’évaluation qui nécessite l’exercice d’un jugement et d’un pouvoir discrétionnaire, en l’occurrence dans son application à des termes tels que « milieu » et « *accommodate* » (autre que « permettre »).

[470] Je suis en désaccord avec la méthode d’interprétation appliquée par la Cour dans la décision *Tailleur* parce que le terme « *reasonably* » ne partage pas un sens commun conciliable avec le terme français « possibles ». J’arrive à cette conclusion en me basant sur le sens ordinaire et grammatical de ces mots dans leur sens ordinaire et juridique. De plus, j’estime que l’interprétation contextuelle de la disposition dans son ensemble corrobore la conclusion selon laquelle le législateur voulait que « toutes autres mesures » ne soient prises que pour créer de manière raisonnable un milieu de travail approprié pour l’usage des langues officielles.

[471] Le sens ordinaire du mot « *reasonable* » suggère un certain nombre de synonymes qui y sont attachés, comme il est indiqué dans le online legal-free dictionary (dictionnaire juridique gratuit en ligne), comme suit (termes latins supprimés) (non souligné dans l’original) :

**Reasonable :** *Suitable; just; proper; ordinary; fair; usual.*

*The term reasonable is a generic and relative one and applies to that which is appropriate for a particular situation.*

... amenable to reason, broad-minded, capable of reason, clearheaded, cognitive, credible, discerning, fit, intelligent, judicious, justifiable, logical, lucid, perceiving, percipient, persuadable, plausible, probable, proper, ratiocinative, rational, realistic, right, sagacious, sapient, sensible, sound, tenable, understandable, unjaundiced, valid, warrantable, well-advised, well-founded, wise

[<https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/reasonable>]

[TRADUCTION]

**Raisonnable** : *convenable, juste, approprié; ordinaire, équitable, habituel.*

Le terme *raisonnable* est générique et relatif et s'applique à ce appropriée pour une situation particulière.

[...] disposé à entendre la raison, large d'esprit, capable de raisonner, réfléchi, cognitif, crédible, éclairé, apte, intelligent, judicieux, justifiable, logique, lucide, capable de percevoir, perspicace, persuasif, plausible, probable, approprié, intelligent, rationnel, réaliste, droit, sagace, sage, sensé, solide, défendable, compréhensible, neutre (avec neutralité), valide, justifiable, bien avisé, bien fondé, averti

[<https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/reasonable>]

[472] Reasonableness is a well-defined legal construct. I say construct because it is intended to ensure an objective, relatively well-informed and contextual perspective, often associated with the fictitious reasonable person. It is a foundational concept used in conjunction with fairness, i.e. a fair and reasonable decision, legal system, etc. It is universally recognized as the most appropriate legal construct to assist decision makers in rendering superior decisions on complicated matters involving a multiplicity of factors, from an objective perspective. The Court's role is to adopt the procedures intrinsic to a decision based on reasonableness as a guide to a fair and reasonable decision.

[473] "Possible" and "possibilities" on the other hand, are not really legal constructs. Standing alone they are mere descriptors of an undetermined range of whatever the adjective or noun is being applied to. The Court in *Tailleur* came to the same conclusion at paragraph 71 stating the following:

... the duty in subsection 36(2) cannot reasonably mean that a federal institution must look at everything that could be imagined in terms of measures.

[474] As the Court indicated in *Tailleur*, possibilities raise complications because they encompass a whole range of

[472] La raisonnable est un concept juridique bien défini. Je dis concept parce que cela vise à assurer une perspective objective, relativement bien informée et contextuelle, souvent associée à la personne raisonnable fictive. C'est un concept fondamental utilisé conjointement avec l'équité, c'est-à-dire une décision juste et raisonnable, un système juridique, etc. d'un point de vue objectif. Il est universellement reconnu comme la construction juridique la plus appropriée pour aider les décideurs à rendre des décisions supérieures sur des questions complexes impliquant une multiplicité de facteurs, dans une perspective objective. Le rôle de la Cour est d'adopter les procédures intrinsèques à une décision fondée sur le caractère raisonnable afin de guider une décision juste et raisonnable.

[473] « Possible » et « possibilités » ne sont pas vraiment des concepts juridiques. Seuls, ils ne sont que des descripteurs d'un éventail indéterminé d'adjectifs ou de noms auquel on les applique. Dans la décision *Tailleur*, la Cour est parvenue à la même conclusion au paragraphe 71 en ces termes :

[...] l'obligation contenue au paragraphe 36(2) ne peut raisonnablement signifier que l'institution fédérale doit faire le tour entier du jardin et regarder tout ce qui pourrait être imaginable en termes de mesures.

[474] Comme l'a indiqué la Cour dans la décision *Tailleur*, les possibilités soulèvent des complications parce

outcomes. The words associated with the root term “possible” are normally shunned as any form of legal standard just because they involve ranges that are difficult to define in terms of a beginning and an end point as opposed to an either/or threshold standard of balance of probabilities. The terms or standards of possible and possibilities are so problematic that it is actually surprising to see them used in modern-day legislation, or as a standard recognized by courts, unless no other option exists, i.e. to quantify future personal injury damages based on estimates of possible future medical interventions, or where it is not possible to comparatively measure the utility of an invention (a scintilla of utility) because of the infinite nature of inventiveness.

[475] Because the terms “reasonable” and “possible” are not reconcilable, there is no common foundation such that a common meaning can be ascribed to them. In my view, the lack of commonality of these two co-equivalents resembles a similar conclusion in *Khosa*, at paragraph 39. As I would slightly rephrase the point, the Supreme Court distinguished the English version of section 18.1(4) [of the *Federal Courts Act*] as being permissive by providing the Court with a discretion, as opposed to the French version of the phrase “*sont prise*”, which does not on its face confer a discretion. The Court stated “[a] shared meaning on this point is difficult to discern.”

[476] “Reasonableness” describes a discretion applied to measures, while “possible measures” describes an infinite range of measures. I concluded that the same reasoning applied in terms of attempting to reconcile the terms “accommodate” and “permettre”. As I understand the rule in *Khosa*, at paragraph 40, if neither term is ambiguous, and they do not share a common meaning, the court is required to place the linguistic issue “in the framework of the modern rules of statutory interpretation that give effect not only to the text but to context and purpose.”

qu’elles englobent toute une gamme de résultats. Les mots associés au terme racine « possible » sont normalement rejetés comme toute forme de norme juridique, simplement parce qu’ils impliquent des fourchettes difficiles à définir en termes de début et de fin, par rapport à une autre ou à une norme minimale de la prépondérance des probabilités. Les termes ou normes de possibles et possibilités sont tellement problématiques qu’il est surprenant de les voir utilisés dans la législation moderne, ou en tant que norme reconnue par les tribunaux, à moins qu’aucune autre option n’existe, c’est-à-dire de quantifier les dommages futurs causés aux dommages corporels sur la base d’estimations d’éventuelles interventions médicales, ou lorsqu’il est impossible de mesurer de manière comparative l’utilité d’une invention (un scintilla d’utilité) en raison de la nature infinie de l’inventivité.

[475] Comme les termes « *reasonable* » et « possible » ne sont pas conciliables, il n’existe pas de fondement commun pour qu’un sens commun puisse se dégager des deux. À mon avis, l’absence de similitude entre ces deux équivalents correspondants ressemble à une conclusion similaire dans la décision *Khosa*, au paragraphe 39. Je voudrais reformuler légèrement le point, la Cour suprême a distingué la version anglaise du paragraphe 18.1(4) [de la *Loi sur les Cours fédérales*] qui confère une faculté en attribuant un pouvoir discrétionnaire à la Cour, par opposition aux mots « sont prises », employés dans le texte français ne conférant pas de pouvoir discrétionnaire. La Cour a déclaré ce qui suit : « Il est donc difficile de dégager le sens commun de ces deux versions ».

[476] Le « caractère raisonnable » décrit un pouvoir discrétionnaire appliqué aux mesures, tandis que le terme « mesures possibles » décrit un éventail infini de mesures. J’ai conclu que le même raisonnement a été appliqué lorsqu’il s’agissait de tenter de concilier les termes « *accommodate* » et « permettre ». Si je comprends bien la règle énoncée au paragraphe 40 de la décision *Khosa*, si aucun des deux termes n’est ambigu et s’ils ne partagent pas un sens commun, la Cour doit situer la question linguistique « dans le cadre des règles modernes d’interprétation législative selon lesquelles il faut respecter non seulement le texte, mais aussi le contexte et l’objet de la loi ».

[477] Accordingly, I respectfully disagree with the conclusion that “measures reasonably be taken” and “possible measures” are reconcilable terms sharing a common meaning, but differing only in the lesser extent of measures that can be reasonably taken, as opposed to the wide range of measures that are possible. The terms are irreconcilable on the basis of their very different substantive meanings and the procedures each provides to determine measures to provide appropriate work environments. The term “reasonably” is the more appropriate term intended for the object of discretionary determinations of measures that are appropriate to creating work environments, as opposed to the term “possible”. The word bears no discretionary component and describes an innumerable number of measures, which can only be triaged to a useful number of measures on the basis of some form of reasonability standard.

(iv) “such measures”/“*toutes autres mesures*”

[478] The second bilingual interpretive issue concerning reasonable measures is which co-equivalent is appropriate to describe the extent of reasonable measures required to be taken to provide for an appropriate linguistic work environment. The English version describes the measures required using the term “such measures”, while the co-equivalent from the French version is “*toutes autres*” (all other) measures.

[479] The Court in *Tailleur* adopted the French version “*toutes autres*” entailing a composite standard made up of English and French terms described as “*toutes autres mesures qu’il est raisonnable de prendre*”.

[480] With respect, I find that there is no common meaning in the expressions “such” and “*toutes autres*” measures. My difficulty with the expression “*toutes autres mesures*” is that this interpretation would require the institution to take more than such measures as legally required to provide an appropriate official language work environment by the terms of section 36(2).

[477] En conséquence, je désapprouve respectueusement la conclusion selon laquelle « mesures raisonnablement prises » (« *measures reasonably be taken* ») et « mesures possibles » (« *possible measures* ») sont des termes conciliables partageant un sens commun, mais ne différant que par le moins grand nombre de mesures pouvant être raisonnablement prises, par opposition au large éventail de mesures qui sont possibles. Les termes sont inconciliables sur la base de leurs significations substantielles très différentes et des procédures proposées par chacune d’elles pour déterminer les mesures propres à fournir des milieux de travail appropriés. Le terme « *reasonably* » (« raisonnablement ») est le terme le plus approprié conçu pour l’objet de déterminations discrétionnaires de mesures appropriées pour créer des milieux de travail, par opposition au terme « possible ». Le mot ne comporte aucun élément discrétionnaire et décrit un nombre incalculable de mesures, qui ne peuvent être converties en un nombre utile de mesures que sur la base d’une certaine forme de norme du caractère raisonnable.

(iv) « *such measures* »/« *toutes autres mesures* »

[478] La deuxième question d’interprétation bilingue concernant les mesures raisonnables consiste à déterminer quel équivalent correspondant est approprié pour décrire l’étendue des mesures raisonnables à prendre pour créer un milieu de travail approprié sur le plan linguistique. La version anglaise décrit les mesures requises en utilisant le terme « *such measures* », tandis que l’équivalent correspondant de la version française est « *toutes autres* » (*all other*) mesures.

[479] Dans la décision *Tailleur*, la Cour a adopté la version française « *toutes autres* » qui comprend une norme composite composée de termes anglais et français décrite comme « *toutes autres mesures qu’il est raisonnable de prendre* ».

[480] Avec égards, j’estime qu’il n’y a pas de signification commune dans les expressions « *such* » et « *toutes autres* » mesures. Mon problème avec l’expression « *toutes autres mesures* » est que cette interprétation exigerait de l’institution qu’elle prenne plus que de telles mesures légalement requises pour fournir un milieu de travail approprié pour l’usage des langues officielles selon les termes de l’article 36(2).

[481] Assuming therefore, that there is the normal requirement as a probability or likelihood standard that the institution must meet in terms of providing an appropriate official language environment, only “such” measures would be required that will result in the institution attaining that threshold.

[482] The standard of “*toutes autres mesures*” imposes a range of all possible reasonable measures thereby elevating the legal threshold of measures required to establish an appropriate official language work environment beyond such measures as are only needed for the institution to comply with the duty imposed on it by section 36(2). The result is really unquantifiable and amorphous in terms of other measures, which is why the law tends only to work with thresholds.

[483] In my respectful opinion therefore, based on a textual comparison of the terms “reasonably” and “*possibles*” and a contextual interpretation of the terms “such” and “*toutes autres*”, the English version should be adopted such that institutions are only required to take such measures as reasonably can be taken to establish and maintain appropriate linguistic work environments. Again, this version provides more flexibility for the institution to adopt measures to provide suitable work environments which would permit some degree of accommodation by bilingual employees to provide an assortment of working relations with unilingual employees, while still being conducive to the effective use of both languages.

- (v) The significantly serious (*importantes et sérieuses*) operational difficulties factor

[484] While the three-factor test enunciated in *Tailleur* is not relevant in my respectful view, I nevertheless also disagree substantively with its overly stringent requirements. By this factor, institutions would only be able to rationalize requiring bilingual employees to work in their second language of choice, if they could demonstrate that not doing so would cause “significantly serious operational difficulties”. My view is that this sets too high a standard that is not consonant with the concept of what inherently

[481] En supposant, dès lors, qu’il existe une exigence normale en tant que probabilité ou norme de probabilité à laquelle l’institution doit satisfaire pour fournir un milieu approprié pour l’usage de la langue officielle, seules seraient requises « de telles » mesures permettant à l’institution d’atteindre ce seuil.

[482] La norme de « toutes autres mesures » impose un éventail de toutes les mesures raisonnables possibles, élevant ainsi le seuil légal de mesures nécessaires pour créer un milieu de travail approprié pour l’usage des langues officielles au-delà des mesures nécessaires à l’institution pour se conformer à l’obligation qui lui est imposée par l’article 36(2). Le résultat est vraiment non quantifiable et amorphe par rapport aux autres mesures, ce qui explique pourquoi le droit a tendance à ne fonctionner qu’avec des seuils.

[483] Par conséquent, à mon avis respectueux, sur la base d’une comparaison textuelle des termes « *reasonably* » et « possibles » et d’une interprétation contextuelle des termes « *such* » et « toutes autres », il convient d’adopter la version anglaise de sorte que les institutions ne soient dans l’obligation de prendre seulement des mesures raisonnables qui peuvent être prises pour créer et maintenir des milieux de travail appropriés sur le plan linguistique. Encore une fois, cette version offre plus de flexibilité à l’institution pour adopter des mesures visant à fournir un milieu de travail approprié qui permettrait aux employés bilingues de procéder à un certain degré d’adaptation pour établir diverses relations de travail avec des employés unilingues, tout en étant propice à l’usage effectif des deux langues.

- (v) Le facteur de difficultés opérationnelles importantes et sérieuses (*significantly serious*)

[484] Bien que le critère à trois facteurs énoncé dans la décision *Tailleur* ne soit pas pertinent à mon avis respectueux, je suis néanmoins également fortement en désaccord avec ses exigences trop strictes. Par ce facteur, les institutions pourraient seulement justifier l’obligation imposée aux employés bilingues de travailler dans la deuxième langue de leur choix si elles pouvaient démontrer que l’omission de le faire causerait des « difficultés opérationnelles importantes et sérieuses ». À mon avis, cela



constitutes a reasonable measure, i.e. it is disproportionately stringent in relation to a reasonable measure.

[485] The stringent nature of the factor is said to be supported by a “liberal and purposive interpretation, consistent with the preservation and development of official languages in Canada”. In any event, I have already indicated my view that no purposive interpretation should apply to institutional bilingualism provisions, other than to achieve the purposes that Parliament expressly described in the Preamble and Purpose of Act at section 2 of the OLA.

[486] The factor also operates at an institutional level that allows for an extensive range of alternatives to permit the use of the first language before being significantly serious to operations. I find that the factor of “significantly serious” operational difficulties imposes a stringent accommodation requirement on institutions to allow employees not to accommodate the use of their second language. In my view, this will excessively empower employees to refuse to work in their second language creating all manner of difficulties for institutions. Again, in my respectful view this is not what Parliament intended in enacting section 36(2) in any manner by focusing the provision on work environments, not necessarily on specific individual operational situations.

- (vi) Reasonable measures does not imply an employee’s right to dictate the language requirements of a co-worker

[487] There is a further aspect of the *Tailleur* decision with which I am in respectful disagreement. In fairness, it is more a concern about a decision not taken, which leaves an issue outstanding. It pertains to the nascent right of bilingual employees to dictate how, or whether, unilingual employees should carry out their work or be employed. The issue bears some similarity to that mooted in this matter where in *Tailleur* it was suggested that an exception to the collateral bilingual staffing principle could

établit une norme trop élevée qui n’est pas conforme au concept de ce qui constitue en soi une mesure raisonnable, c’est-à-dire que la norme est excessivement stricte par rapport à une mesure raisonnable.

[485] La nature stricte du facteur serait soutenue par « [u]ne interprétation libérale et téléologique, compatible avec le maintien et l’épanouissement des langues officielles au Canada ». Quoi qu’il en soit, j’ai déjà indiqué qu’à mon avis, aucune interprétation téléologique ne devrait s’appliquer aux dispositions relatives au bilinguisme institutionnel, sauf pour atteindre les objectifs que le législateur a expressément décrits dans le Préambule et l’Objet à l’article 2 de la LLO.

[486] Le facteur opère également au niveau institutionnel, ce qui permet un large éventail de solutions de rechange pour permettre l’utilisation de la première langue avant que les difficultés ne soient importantes et sérieuses pour les opérations. J’estime que le facteur de difficultés opérationnelles « importantes et sérieuses » impose aux institutions une exigence stricte en matière de mesures d’adaptation afin de donner aux employés le droit de ne pas permettre l’utilisation de leur deuxième langue. À mon avis, cela habiliterait excessivement les employés à refuser de travailler dans leur deuxième langue, ce qui créerait toutes sortes de difficultés pour les institutions. Encore une fois, à mon avis respectueux, ce n’est pas ce que le législateur visait en adoptant l’article 36(2) de quelque manière que ce soit en axant la disposition sur les milieux de travail, pas nécessairement sur des situations opérationnelles individuelles spécifiques.

- (vi) Des mesures raisonnables n’impliquent pas le droit d’un employé de dicter les exigences linguistiques d’un collègue

[487] Il y a un autre aspect de la décision *Tailleur* avec lequel je suis en désaccord respectueux. En toute justice, il s’agit davantage d’une préoccupation relative à une décision non prise qui laisse une question en suspens. Elle se rapporte au droit naissant des employés bilingues de dicter comment, ou si, les employés unilingues doivent effectuer leur travail ou être employés. La question présente certaines similitudes avec celle évoquée dans cette affaire lorsque dans la décision *Tailleur*, il a été suggéré

be made by allowing a bilingual employee to decide when it is necessary that a co-worker's position should be re-designated, depending upon the language of the unilingual employee.

[488] This somewhat analogous issue arose in *Tailleur*, inasmuch as it was proposed that language rights might be used to change the operations of the CRA, and to divert the provision of services from unilingual employees to bilingual ones. This was argued by Mr. Tailleur as an alternative "reasonable measure".

[489] Mr. Tailleur submitted that the CRA did not consider all possible reasonable alternatives in order to discharge its duties to allow him to work in the language of his choice. The Court described the applicant's argument at paragraph 98 of the reasons as follows, with my emphasis:

Mr. Tailleur suggests that it would be possible to implement a system in which a taxpayer's file would indicate that it has become [TRANSLATION] "bilingual" when that is the case and that the calls could be redirected to a bilingual employee when necessary and where a unilingual Anglophone agent would not understand the notes to the file written in French. Mr. Tailleur submits that transferring calls to another bilingual agent capable of understanding the notes to the file, whether they are in English or French, would not create unequal service for Anglophone taxpayers and that it would not be complicated to implement such a mechanism for transferring calls.

[490] The Court in *Tailleur* spent several paragraphs rejecting the proposition relating to its adverse impact on the provision of services, concluding at paragraph 108 as follows:

... a measure will not be reasonable if its implementation would be in conflict with a federal institution's duties under Part IV of the OLA. This factor is determinative in this case. The CRA's duty is to provide equal service (meaning substantive equality) to Canadian taxpayers....

[491] This statement confirms my view that the *Tailleur* matter is an entirely service-driven decision. However, my principal concern is that the alternative reasonable

qu'une exception au principe de la dotation collatérale bilingue soit faite en permettant à un employé bilingue de décider quand il est nécessaire que le poste d'un collègue reçoive une nouvelle désignation, en fonction de la langue de l'employé unilingue.

[488] Cette question quelque peu analogue s'est posée dans la décision *Tailleur*, dans la mesure où il a été proposé que les droits linguistiques puissent être utilisés pour modifier les activités de l'Agence et pour détourner la fourniture de services des employés unilingues vers des employés bilingues. M. Tailleur a prétendu que cette mesure était une « mesure alternative raisonnable ».

[489] M. Tailleur a prétendu que l'Agence n'avait pas considéré toutes les alternatives raisonnables possibles afin de s'acquitter de sa tâche et de lui permettre de travailler dans la langue de son choix. La Cour a décrit l'argument du demandeur au paragraphe 98 des motifs de la manière suivante (non souligné dans l'original) :

M. Tailleur suggère qu'il serait possible d'établir un système où le dossier d'un contribuable indiquerait qu'il est devenu « bilingue » lorsque c'est le cas, et que les appels pourraient être redirigés vers un employé bilingue lorsque cela serait nécessaire et lorsqu'un agent unilingue anglophone ne comprendrait pas les notes au dossier rédigées en français. M. Tailleur soumet que le transfert d'appels à un autre agent bilingue capable de comprendre les notes au dossier, qu'elles soient en anglais ou en français, ne créerait pas d'inégalité de service pour les contribuables anglophones et qu'un tel mécanisme de transfert d'appels ne serait pas compliqué à instaurer.

[490] Dans la décision *Tailleur*, la Cour a consacré plusieurs paragraphes au rejet de la proposition relativement à son impact négatif sur la fourniture de services; elle a conclu au paragraphe 108 de la manière suivante :

[...] une mesure ne sera pas raisonnable si sa mise en œuvre entre en conflit avec les obligations de l'institution fédérale prévues à la partie IV de la LLO. Ce facteur est déterminant en l'espèce. L'obligation qui repose sur l'ARC est d'offrir un service égal (signifiant l'égalité réelle) aux contribuables canadiens [...]

[491] Cette déclaration confirme mon point de vue selon lequel l'affaire *Tailleur* est une décision entièrement axée sur le service. Cependant, ma principale préoccupation

measure should have been rejected out of hand because of the contention that one employee's disinclination to work in the language of the client, based on his language rights, could be rectified by measures that would impinge on the rights of unilingual employees to work on the service file.

[492] The implications of transferring Anglophone service calls to bilingual service providers would reduce the requirement for unilingual employees from working on these files. The result, if implemented across the CRA, would reduce the need for unilingual employees, whose work by Mr. Tailleux's suggestion, would necessarily be assumed by bilingual employees.

[493] In my view, such a suggestion would create significantly serious operational difficulties, both by the serious interference that such a practice would have on how CRA carries out its operations, and secondly by the alternative measure which would reduce the work of unilingual employees. By not rejecting it on this basis, I am concerned that the Court implicitly concluded that this alternative would not pose a significantly serious operational difficulty for the CRA. I also note that had the Court rejected the alternative suggestion on the basis of operational difficulties, it would then have been a language of work matter and some indication would have been provided as to how the factor should be applied.

[494] I have similar concerns in this matter by the suggestion that all co-workers would not be required to be bilingual, if the bilingual employee did not require it, i.e. there would be no need to re-designate the positions of unilingual Francophones working regularly with Mr. Dionne.

[495] It would be my understanding that if collateral bilingual staffing was endorsed and became a staffing practice, that it would be applied in every circumstance. This would mean that bilingual positions would normally be designated relative to each other to ensure that bilingual employees were not required to work with unilingual employees.

est que l'autre mesure raisonnable aurait dû être rejetée d'emblée en raison de l'affirmation selon laquelle le refus d'un employé de travailler dans la langue du client, sur la base de ses droits linguistiques, pourrait être rectifié par des mesures qui empièteraient sur les droits des employés unilingues de travailler sur le dossier de service.

[492] Les implications du transfert des appels de service anglophones aux fournisseurs de services bilingues réduiraient l'exigence pour les employés unilingues de travailler sur ces dossiers. Le résultat, s'il était appliqué dans l'ensemble de l'Agence, réduirait le besoin d'employés unilingues, dont le travail selon la suggestion de M. Tailleux serait nécessairement assumé par des employés bilingues.

[493] À mon avis, une telle suggestion créerait des difficultés opérationnelles sérieuses et importantes, à la fois par l'ingérence grave que cette pratique aurait dans la façon dont l'Agence mène ses activités et par la mesure alternative qui réduirait le travail des employés unilingues. En ne la rejetant pas cette suggestion sur cette base, je crains que la Cour ait implicitement conclu que cette solution de rechange ne poserait pas de problème opérationnel sérieux à l'Agence. Je note également que si la Cour avait rejeté la suggestion subsidiaire en raison de difficultés opérationnelles, il y aurait alors eu une question relative à la langue de travail et certaines indications auraient été fournies concernant la façon dont le facteur devrait être appliqué.

[494] J'ai des préoccupations similaires dans cette affaire liées à la suggestion que tous les collègues ne seraient pas obligés d'être bilingues, si l'employé bilingue n'en avait pas besoin, c'est-à-dire qu'il ne serait pas nécessaire de désigner à nouveau les postes des francophones unilingues travaillant régulièrement avec M. Dionne.

[495] Je crois comprendre que si la dotation collatérale bilingue était approuvée et devenait une pratique de dotation, elle serait appliquée dans toutes les circonstances. Cela signifierait que les postes bilingues seraient normalement désignés les uns par rapport aux autres pour éviter que les employés bilingues ne soient obligés de travailler avec des employés unilingues.

[496] It would be contrary to the merit principle, equality of language treatment and general staffing principles that employees would be able to determine who their co-workers should be in terms of their linguistic qualifications. Staffing and CRA operational practices pertaining to language rights must be applied in an equal manner across the country, or not at all. Equality is not a one-way street.

[497] Similarly but for different reasons, I am also of the view that employees occupying bilingual service providing positions have limited options to refuse to work in the language of the file of a client at any time. In other words, I respectfully do not believe that it was necessary for the CRA to demonstrate operational difficulties in the circumstances of Mr. Tailleux.

[498] The appointment of bilingual employees to provide bilingual services is based on merit related to their facility to work in both official languages. It is not gained on any language right they possess, but rather due to their linguistic skills to the exclusion of the overwhelming percentage of unilingual Canadians.

[499] In the circumstances of service providers, it should be their clear expectation that the same merit principle that provided them with a decided advantage in obtaining their positions in the first place, will require them to use either official language as directed by management in the service realm that it considers impacts on the quality of the service. There should be no issue of bilingual service providers refusing to work with unilingual co-workers when they are servicing the same client, any more than there is a right for them to refuse to provide services to the client in the client's language of choice.

[500] The language rights of service providers are not similar to those of bilingual co-workers working together as in this matter, where the situation is considerably more complex. Bilingual service providers are required to use the language of choice of the client because that is what they

[496] Il serait contraire au principe du mérite, au principe de l'égalité de traitement des langues et aux principes généraux de la dotation que les employés soient en mesure de déterminer les personnes qui devraient être leurs collègues de travail relativement à leurs compétences linguistiques. Les pratiques de dotation et les pratiques opérationnelles de l'Agence relatives aux droits linguistiques doivent être appliquées de la même manière à différents endroits du pays, ou pas du tout. L'égalité n'est pas une voie à sens unique.

[497] De la même manière, mais pour des raisons différentes, j'estime également que les employés qui occupent des postes fournissant des services bilingues ont des options limitées pour refuser de travailler dans la langue du dossier du client à tout moment. Autrement dit, je ne crois respectueusement pas qu'il était nécessaire que l'Agence démontre des difficultés opérationnelles dans les circonstances de M. Tailleux.

[498] La nomination des employés bilingues pour fournir des services bilingues est basée sur le mérite lié à leur facilité à travailler dans les deux langues officielles. Elle n'est pas acquise sur aucun des droits linguistiques qu'ils possèdent, mais plutôt grâce à leurs compétences linguistiques à l'exclusion d'une très grande majorité de canadiens unilingues.

[499] Dans la situation des fournisseurs de services, ils devraient clairement s'attendre à ce que le même principe du mérite, qui leur confère un avantage décisif dans l'obtention de leurs postes en premier lieu, les oblige à utiliser l'une ou l'autre des langues officielles selon la directive de la direction en matière de services qu'elle considère avoir un impact sur la qualité du service. Il devrait y avoir aucun problème de fournisseurs de services bilingues refusant de travailler avec des collègues unilingues alors qu'ils servent le même client, pas plus qu'ils n'ont le droit de refuser de fournir des services au client dans la langue de son choix.

[500] Les droits linguistiques des fournisseurs de services ne sont pas similaires à ceux des collègues bilingues travaillant ensemble comme dans cette affaire, où la situation est considérablement plus complexe. Les fournisseurs de services bilingues sont tenus d'utiliser la langue

were hired to do. That is also the reason that Mr. Dionne wanted to have the specialists declared as service providers so that he could work entirely in French. In contradistinction to this preferred outcome, pursuant to section 36(2) his right is limited to communicating with the Toronto specialists in French. Bilingual specialists in Toronto are still entitled to communicate with him in English, if that is their choice.

[501] When operational service requirements arise, service providers are required both to receive and communicate in the language of choice of the client, as did Mr. Tailleux. Any aspect in the workplace that is relevant to providing the service must similarly be in the language of the client, unless management concludes that exceptions may be allowed without undermining the service. This is the institution's decision, not that of the employee.

[502] Thus, if bilingual service providers end up with a large majority of clients being served in a language not of their choice, this is what the job requires. It is not as though the bilingual service provider can demand that the institution stop assigning clients of the other official language, or require that it take steps, as Mr. Tailleux demanded, to alter work arrangements thereby eliminating unilingual employees who could also work on the file. Such demands cannot be used to increase the need for bilingual employees, or reduce the work of others, when merit does not so require it.

[503] As I would interpret section 36(2), management will have to be concerned about the appropriateness of work environments in terms of the effective use of languages of choice. However, if service language rights are in conflict with language of work rights in terms of work environments, that is also a factor that must be taken into consideration in assessing the degree of language use by a bilingual service employee, because that is what he or she took on when signing up for the job.

[504] I note on this point that the Court in *Tailleux* indicated, at paragraph 100 that “the CRA has already adopted

de choix du client, car c'est pour cela qu'ils ont été embauchés. C'est aussi la raison pour laquelle M. Dionne a voulu faire déclarer les spécialistes comme des fournisseurs de services afin de pouvoir travailler entièrement en français. Contrairement à ce résultat souhaité, conformément à l'article 36(2), son droit est limité à la communication en français avec les spécialistes à Toronto. Les spécialistes bilingues à Toronto ont toujours le droit de communiquer avec lui en anglais, si tel est leur choix.

[501] Lorsque des besoins opérationnels en matière de services surviennent, les fournisseurs de services sont tenus de recevoir et de communiquer dans la langue de choix du client, comme l'a fait M. Tailleux. Tout aspect du lieu de travail qui est pertinent pour la fourniture du service doit également être dans la langue du client, sauf si la direction conclut que des exceptions peuvent être autorisées sans nuire au service. Il s'agit de la décision de l'institution, pas celle de l'employé.

[502] Ainsi, si les fournisseurs de services bilingues se retrouvent avec une large majorité de clients servis dans une langue qui n'est pas celle de leur choix, c'est ce que leur travail exige. Ce n'est pas comme si le fournisseur de services bilingue pouvait demander à l'institution de cesser d'affecter des clients de l'autre langue officielle, ou exiger qu'elle prenne des mesures, comme le demandait M. Tailleux, pour modifier les modalités de travail en éliminant ainsi les employés unilingues qui pouvaient aussi travailler sur le dossier. De telles demandes ne peuvent pas être utilisées pour augmenter le besoin d'employés bilingues ou pour réduire le travail des autres lorsque le mérite ne le requiert pas.

[503] Selon l'interprétation que je donne à l'article 36(2), la direction devra se préoccuper du caractère approprié du milieu de travail relativement à l'usage effectif des langues de choix. Cependant, si les droits linguistiques en matière de service sont en conflit avec les droits relatifs à la langue de travail quant au milieu de travail, c'est également un facteur qui doit être pris en compte lors de l'évaluation du degré d'utilisation de la langue par un employé du service bilingue, car c'est ce qu'il a choisi quand il a été engagé.

[504] Je note sur ce point que dans la décision *Tailleux* la Cour a indiqué au paragraphe 100 que « l'ARC a

a number of measures that it was reasonable to take to respect the rights of its call centre agents to work in the language of their choice.” In my view, if the CRA agreed to these arrangements, it was an accommodation measure, no doubt one wisely taken, but one which raises questions as to why these positions are staffed bilingually if the occupants are only serving clients in the employee’s language of choice, and further if so, whether this infringes the merit principle of the appointments in the first place.

[505] Nonetheless, such arrangements are not a right of the service providing employee. They are decisions by management deemed appropriate with the view to assisting the institution in achieving its goals in the most effective and efficient manner that can reasonably accommodate employees’ requests. Treating your employees like your best clients is a management practice of excellence, which usually provides results of excellence.

[506] Accordingly, it is my view that the alternative measure of Mr. Tailleux should have been rejected out of hand as exceeding the terms of engagement of bilingual service-providing employees, as well as constituting a discriminatory interference with the rights of unilingual employees to work on service calls in the language of the client.

(4) Contextual interpretation of section 36(2)

[507] In this portion of my reasons, I conclude my terminological analysis of the overall bilingual wording of section 36(2). I first consider the internal contextual impact of the terms and phrases analyzed above, to determine their composite effect on the interpretation of the provision as a whole. Thereafter, I consider other provisions in the OLA, but external to section 36(2), which may aid in the interpretation of the provision.

(a) *Internal contextual interpretation of section 36(2)*

[508] It will be seen below that the spokespersons describing section 36(2) when the provision was adopted

effectivement déjà adopté plusieurs mesures qu’il était raisonnable de prendre pour respecter les droits de ses agents d’appel de travailler dans la langue de leur choix. » À mon avis, si l’Agence acceptait ces arrangements, il s’agirait d’une mesure d’accommodement, sans doute judicieuse, mais qui soulèverait la question de savoir pourquoi ces postes sont dotés en personnel bilingue si les personnes qui occupent lesdits postes ne servent les clients que dans la langue de choix de l’employé, et, le cas échéant, si cela enfreint le principe du mérite des nominations en premier lieu.

[505] Néanmoins, de tels arrangements ne constituent pas un droit de l’employé fournissant le service. Il s’agit de décisions que la direction juge appropriées pour aider l’institution à atteindre ses objectifs de la manière la plus efficace et efficiente qui peuvent raisonnablement tenir compte des demandes des employés. Traiter vos employés comme vos meilleurs clients est une pratique d’excellence en gestion, qui donne généralement des résultats d’excellence.

[506] Par conséquent, j’estime que la mesure alternative de M. Tailleux aurait dû être rejetée d’emblée, car elle excédait les conditions d’engagement des employés fournissant des services bilingues et constituait une atteinte discriminatoire aux droits des employés unilingues de travailler sur les appels de service dans la langue du client.

4) Interprétation contextuelle de l’article 36(2)

[507] Dans cette partie de mes motifs, je conclus mon analyse terminologique de l’ensemble du libellé bilingue de l’article 36(2). J’examine d’abord l’incidence contextuelle interne des termes et expressions analysés ci-dessus, afin de déterminer leur effet composite sur l’interprétation de la disposition dans son ensemble. Par la suite, j’examine d’autres dispositions de la LLO, mais extérieures à l’article 36(2), qui peuvent aider à l’interprétation de la disposition.

a) *L’interprétation contextuelle interne de l’article 36(2)*

[508] Nous verrons ci-dessous que les porte-parole décrivant l’article 36(2) lors de l’adoption de la disposition

by Parliament in 1988 indicated that great care was taken in the choice of words making up the provision. Having scrutinized the grammatical and ordinary meaning of the significant terms in the provision, I now stand back with the purpose of trying to determine whether there is an overall internal contextual theme or tone in the significant terms of the provision that supports an interpretation of the term “accommodate” as indicative of the requirement of bilingual employees to work and communicate with unilingual employees. If so, the question becomes how to reconcile this requirement with that of maximizing each employee’s right to work in his or her choice of language.

[509] In this respect, I find that the carefully chosen words are intended generally to convey an internal consistency of flexibility in the interpretive approach that should be applied to section 36(2). This theme is found in both versions, but particularly in the English version that more ostensibly stands in opposition to a categorical approach to an interpretation of the right of employees to communicate in the work language of their choice.

[510] There is consistency in the expressions of flexibility for example, in the use of the terms such as “work environments” and “*milieu de travail*” in French. These are key terms because they describe the overall objective of the provision that works at an institutional level to provide appropriate work environments, and therefore are the focus of the provision. The terms “work environments” and “*milieu de travail*” both serve the purpose of individualizing and particularizing specific communication components in institutions where the linguistic obligations of section 36(2) apply. They also both provide connotations of flexibility in the application of obligations. The terms generally speak to the implementation of practical solutions that are linguistically comfortable to the employees within the differing work environments of institutions, somewhat removed from the particular circumstances of any employee. In my view this is the intended meaning ascribed to the provision by Parliament.

[511] Even in regard to the primary objective relating to the “effective use of both official languages”, its categorical

par le législateur en 1988 ont indiqué qu’une attention toute particulière a été apportée au choix des mots qui constituent la disposition. Après avoir examiné le sens grammatical et ordinaire des termes significatifs de la disposition, je prends maintenant du recul pour tenter de déterminer s’il existe un thème ou un ton contextuel interne général dans les termes significatifs de la disposition qui sous-tend une interprétation du terme « *accommodate* » (« permettre ») comme indication de l’exigence imposée aux employés bilingues de travailler et de communiquer avec les employés unilingues. Si tel est le cas, la question qui se pose alors est celle de savoir comment concilier cette exigence et celle de maximiser le droit de chaque employé de travailler dans la langue de son choix.

[509] À cet égard, j’estime que les mots soigneusement choisis visent généralement à conférer une souplesse interne dans la méthode d’interprétation qui devrait être appliquée à l’article 36(2). Ce thème se retrouve dans les deux versions, mais en particulier dans la version anglaise, qui s’oppose plus clairement à une approche catégorique de l’interprétation du droit des employés de communiquer dans la langue de travail de leur choix.

[510] Il existe une cohérence dans les expressions de flexibilité, par exemple, dans l’utilisation de termes tels que « *work environments* » et « milieu de travail » en français. Ce sont des termes clés, car ils décrivent l’objectif général de la disposition qui fonctionne au niveau institutionnel pour fournir des milieux de travail appropriés, et sont donc au centre de la disposition. Les termes « *work environments* » et « milieu de travail » ont tous deux pour but d’individualiser et de particulariser des éléments de communication spécifiques dans les institutions où s’appliquent les obligations linguistiques de l’article 36(2). Ils fournissent également des connotations de flexibilité dans l’application des obligations. Les termes traitent généralement de la mise en œuvre de solutions pratiques qui conviennent aux employés du point de vue linguistique, dans les différents milieux de travail des institutions, quelque peu éloignées de la situation particulière de chaque employé. À mon avis, c’est le sens voulu attribué à la disposition par le législateur.

[511] Même en ce qui concerne l’objectif principal relatif à « l’usage effectif des deux langues officielles », son

nature is greatly tempered by the requirement that the work environment be only “conducive” in English, or by its identical co-equivalent “*propice*” in French. Both terms have a similar meaning, i.e. that the institution provide “favourable” linguistic environments, a multifaceted term of many different colours and degrees that shout out flexibility.

[512] The most categorical term found in both versions is with respect to measures (an equally wide and flexible term) that in the French version of section 36(2) would have imposed all possible measures to be taken by the institution to ensure appropriate work environments. No term could have been more categorical and impractical by implying that institutions would have to consider the universe of possibilities to enhance linguistic work environments. There was no disagreement in *Tailleur* that “reasonably” was the more appropriate term.

[513] The term “reasonably” connotes discretion with respect to what constitutes the required reasonable measure needed to be taken by the institution to provide an appropriate official language work environment that provides a range of factors to be considered. These include the impact of the measure on the ability of the institution to achieve its mandate, measured against the extent of use of one’s language in recognition that some accommodation will be required, but nevertheless allowing for an effective use of one’s choice of language. Reasonableness connotes a fair and reasonable decision.

[514] If I dwell on this point, it is because the direct undisputed connexion between the terms “work environments” and “reasonably” I find overwhelmingly infects the totality of section 36(2) with the requirement that the interpretations of the provisions regarding use of language be reasonable, meaning not categorical, if somehow that was ever in doubt. In essence, this connexion stands for the proposition that appropriate work environments must be reasonable in the widest contextual manner where language impacts on federal institutions and its employees.

caractère catégorique est fortement tempéré par la nécessité que l’environnement de travail soit uniquement « *conducive* » en anglais, ou selon son équivalent correspondant identique « *propice* » en français. Les deux termes ont un sens similaire, c’est-à-dire que l’institution fournit des milieux linguistiques « favorables », un terme aux multiples facettes comportant de nombreuses couleurs différentes et des degrés différents qui appellent une flexibilité.

[512] Le terme le plus catégorique figurant dans les deux versions concerne les mesures (un terme tout aussi large et flexible) qui, dans la version française de l’article 36(2), aurait imposé toutes les mesures possibles à prendre par l’institution pour garantir des milieux de travail appropriés. Aucun terme n’aurait pu être plus catégorique et moins pratique en impliquant que les institutions devraient envisager l’univers des possibilités pour améliorer les milieux de travail linguistiques. Dans la décision *Tailleur*, il n’y avait aucun désaccord sur le fait que « *reasonably* » (raisonnablement) était le terme le plus approprié.

[513] Le terme « *reasonably* » (raisonnablement) implique un pouvoir discrétionnaire quant à ce qui constitue la mesure raisonnable devant être prise par l’institution pour créer un milieu de travail approprié pour l’usage des langues officielles, offrant un éventail de facteurs à prendre en compte. Ceux-ci incluent l’impact de la mesure sur la capacité de l’institution à remplir son mandat, mesuré par rapport au degré d’utilisation de sa langue, sachant qu’une certaine forme d’adaptation sera nécessaire, tout en permettant néanmoins une utilisation efficace de la langue choisie. Le caractère raisonnable implique une décision équitable et raisonnable.

[514] Si je m’attarde sur ce point, c’est parce que le lien direct et incontesté entre les termes « *work environments* » (milieu de travail) et « *reasonably* » (raisonnablement) affecte à mon avis de manière écrasante la totalité de l’article 36(2) avec l’exigence que les interprétations des dispositions concernant l’utilisation de la langue soient raisonnables, ce qui signifie non catégoriques, si jamais il y a eu un doute quelconque à ce sujet. Cette relation résume essentiellement l’idée selon laquelle les milieux de travail appropriés doivent être raisonnables dans le contexte le plus large possible, lorsque la langue a une incidence sur les institutions fédérales et ses employés.



[515] This brings the Court face-to-face with the approach Parliament appeared to project on the requirements of federal institutions to reconcile the most intractable and controversial issue in official language legislation by far. I refer here to the regulation of language in the work environments comprising two languages of varying linguistic proficiency of its employees that affects the linguistic staffing of positions and employment opportunities for Canadians in competition for these positions.

[516] This brings me back to the overriding question that I am trying to determine, namely the purpose of the English term “accommodate” that was not considered in *Tailleur*. At this juncture of the analysis, I am satisfied that the term “accommodate” is highly significant in providing clarification of the intention of Parliament as to how to implement the provision.

[517] The essence of accommodation is “bring[ing] one thing into correspondence with another”. Its definition of some degree of compromise appears to be the only means available to reconcile the two irreconcilable circumstances of a bilingual work environment. On one side, there is the argument for an employee complement to consist entirely of bilingual employees so as to maximize the right to use one’s choice of language, but to the detriment of the inclusion of unilingual employees. On the other side is the equally irreconcilable principle of merit that precludes a complement entirely of bilingual employees when language plays no role in the performance of the functions of many of the positions. Accommodation appears to be the saving grace that permits the use of “both” and “either” official language, without unduly limiting the general, as opposed to the unconditional, right to work in the employee’s language of choice.

[518] Compromise, workarounds and mutually acceptable but not entirely satisfactory solutions to anyone, but nevertheless responsive to the essential interests of all concerned, are the hallmarks of reasonability. This is all the more so when applied to an easily fractious environment, raising hard issues, but which require contextual and temporal solutions, not hard, fixed, theoretical answers. Reasonable accommodative solutions are essential to the good governance of a country’s institutions.

[515] Cela met la Cour face à l’approche que le législateur a semblé projeter sur les exigences des institutions fédérales de concilier la question qui est de loin la plus épineuse et la plus controversée dans la législation sur les langues officielles. Je me réfère ici à la réglementation de la langue dans les milieux de travail comprenant deux langues de compétences linguistiques différentes de ses employés, qui influe sur la dotation linguistique des postes et les possibilités d’emploi pour les Canadiens en concurrence pour ces postes.

[516] Cela me ramène à la question primordiale que j’essaie de trancher, à savoir le but du terme « *accommodate* » (permettre) qui n’a pas été examiné dans la décision *Tailleur*. À ce stade de l’analyse, je suis convaincu que le terme « *accommodate* » est très important pour clarifier l’intention du législateur quant à la manière de mettre en œuvre la disposition.

[517] L’essence de l’adaptation est de « mettre une chose en correspondance avec une autre ». Sa définition d’un certain degré de compromis semble être le seul moyen disponible pour concilier les deux circonstances irréconcilables d’un environnement de travail bilingue. D’une part, l’argument selon lequel un effectif doit être entièrement composé d’employés bilingues de manière à maximiser le droit d’utiliser une langue de choix, mais au détriment de l’inclusion d’employés unilingues. D’autre part se trouve le principe du mérite, également inconciliable, qui empêche un effectif composé entièrement d’employés bilingues de travailler si la langue ne joue aucun rôle dans l’exercice des fonctions de nombreux postes. L’adaptation semble être l’élément salvateur qui permet d’utiliser les « *both* (deux) » et « *either* (l’une ou l’autre) » langue(s) officielle(s), sans limiter indûment le droit général, par opposition au droit inconditionnel, de travailler dans la langue de choix de l’employé.

[518] Des compromis, des solutions de rechange et des solutions mutuellement acceptables, qui ne donnent entière satisfaction à personne, mais qui répondent néanmoins aux intérêts essentiels de toutes les personnes concernées, sont les caractéristiques d’une mesure raisonnable. C’est d’autant plus vrai quand on l’applique à un milieu où règne facilement la dissension, qui soulève des questions difficiles, mais qui nécessite des solutions contextuelles et temporelles, et non des réponses théoriques, strictes et

figées. Des solutions accommodantes raisonnables sont essentielles à la bonne gouvernance des institutions d'un pays.

(b) *External contextual interpretation provisions of the OLA: sections 91 and 36(1)(c)(i)*

[519] In this portion of my reasons, I consider the contextual effect of other provisions of the OLA on the interpretation of section 36(2). In doing so, I continue to focus on the principal issue of my concern, regarding section 36(2), namely whether the provision recognizes a right of bilingual employees in bilingual regions to use their language of choice so as not to be required to accommodate unilingual co-workers. As argued by the applicant, such a principle would support the collateral bilingual staffing requirement of his unilingual specialist co-workers in recognition of that right.

(i) Section 91

[520] I have already indicated my view that section 91 reflects the application of the merit principle applied to the staffing of positions that precludes, or at least tempers the claims of language rights that would result by the practice of the collateral bilingual staffing of positions. At a minimum therefore, section 91 is a contextual provision that must be considered when interpreting section 36(2). I discuss reconciliation of the two provisions as an aspect of seeking an interpretation that balances the objectives of an employee's choice of language of work with the need to accommodate unilingual co-workers.

[521] Apart from the contextual effect of section 91, the course that I am following on my interpretive analysis of section 36(2) leads to a similar conclusion which would considerably abate any claim that bilingual employees in bilingual regions are not required to accommodate unilingual co-workers.

(ii) Section 36(1)(c)(i)

[522] Section 36(1)(c)(i) is a further contextual provision that merits consideration. It is the little recognized, but

b) *Dispositions d'interprétation contextuelle externes de la LLO : les articles 91 et 36(1)c)*

[519] Dans cette partie de mes motifs, j'examine l'effet contextuel d'autres dispositions de la LLO sur l'interprétation de l'article 36(2). Ce faisant, je continue de me concentrer sur la principale question qui me préoccupe, à savoir l'article 36(2), notamment sur la question de savoir si cette disposition reconnaît le droit des employés bilingues dans les régions bilingues d'utiliser la langue de leur choix afin de ne pas être obligés de tenir compte des besoins de leurs collègues unilingues. Comme l'a soutenu le demandeur, un tel principe appuierait l'exigence de la dotation collatérale bilingue de ses collègues spécialistes unilingues en reconnaissance de ce droit.

(i) Article 91

[520] J'ai déjà indiqué que l'article 91 reflétait l'application du principe du mérite appliqué à la dotation en personnel qui exclut, ou du moins modère les revendications de droits linguistiques qui résulteraient de la pratique de la dotation collatérale bilingue des postes. En conséquence, l'article 91 est, à tout le moins, une disposition contextuelle qui doit être prise en compte lors de l'interprétation de l'article 36(2). Je discute de la conciliation des deux dispositions en tant qu'un aspect de la recherche d'une interprétation qui équilibre les objectifs du choix de la langue de travail d'un employé avec la nécessité de tenir compte des besoins des collègues unilingues.

[521] Mis à part l'effet contextuel de l'article 91, le chemin que je suis dans mon analyse interprétative de l'article 36(2) conduit à une conclusion similaire qui réduirait considérablement toute prétention selon laquelle les employés bilingues dans les régions bilingues ne sont pas obligés de tenir compte des besoins des collègues unilingues.

(ii) Article 36(1)c)

[522] L'article 36(1)c) est une autre disposition contextuelle qui mérite d'être examinée. C'est la disposition peu

highly significant provision that imposes the requirement that managers be able to communicate in both official languages with the subordinates they supervise. I say not recognized, because rarely has so much fundamental change in Canada's economic and cultural fabric been wrought by so few words in a single provision of a single Act of Parliament. A provision however, that reflects the merit principle by finally recognizing the essential requirement of bilingual personnel to enable federal institutions to fulfill their national mandates.

[523] More to the point in this matter, I conclude that section 36(1)(c)(i) represents a further contextual indicator of Parliament's intention that managers would be supervising work environments consisting of bilingual and unilingual co-workers working together.

[524] Both versions of section 36(1)(c)(i) are reproduced below with my emphasis:

**Minimum duties in relation to prescribed regions**

**36 (1)** Every federal institution has the duty ... to

...

(c) ensure that,

(i) where it is appropriate or necessary in order to create a work environment that is conducive to the effective use of both official languages, supervisors are able to communicate in both official languages with officers and employees of the institution in carrying out their supervisory responsibility, and

[525] The provision was implicitly referred to in the *Tailleur* decision at paragraph 65. I say implicitly because reference was made to section 36, without specifying the subparagraph in mind. Nonetheless, by referencing the phrase "where it is appropriate or necessary" and "*là où il est indiqué de le faire*" in French, it is clear that section 36(1)(c)(i) was the focus of the Court's comments.

[526] The relevant excerpt from *Tailleur* at paragraph 65 is as follows, with my insertion in square brackets of what the Court was referring to by "the common meaning":

reconnue, mais très importante, qui impose aux gestionnaires de communiquer dans les deux langues officielles avec les subordonnés qu'ils supervisent. Je dis non reconnue, car il est rare qu'on ait un changement aussi fondamental au tissu économique et culturel du Canada dans une seule disposition d'une même loi du législateur. Une disposition qui reflète toutefois le principe du mérite en reconnaissant enfin l'exigence essentielle de personnel bilingue pour permettre aux institutions fédérales de s'acquitter de leurs mandats nationaux.

[523] Plus précisément, j'en conclus que l'article 36(1)c) constitue un autre indicateur contextuel de l'intention du législateur selon laquelle les gestionnaires superviseraient des milieux de travail composés de collègues bilingues et unilingues travaillant ensemble.

[524] Les deux versions de l'article 36(1)c) sont reproduites ci-dessous avec mes soulèvements :

**Obligations minimales dans les régions désignées**

**36 (1)** Il incombe aux institutions fédérales, [...] :

[...]

c) de veiller à ce que, là où il est indiqué de le faire pour que le milieu de travail soit propice à l'usage effectif des deux langues officielles, les supérieurs soient aptes à communiquer avec leurs subordonnés dans celles-ci et à ce que la haute direction soit en mesure de fonctionner dans ces deux langues.

[525] La disposition a été implicitement mentionnée dans la décision *Tailleur* au paragraphe 65. Je dis implicitement, car il a été fait référence à l'article 36, sans préciser l'alinéa à l'esprit. Néanmoins, en se référant à la phrase « là où il est indiqué de le faire » en français et « *where it is appropriate or necessary* » en anglais, il est clair que l'article 36(1)c) était au centre des commentaires de la Cour.

[526] L'extrait pertinent de la décision *Tailleur* au paragraphe 65 est le suivant, avec mon insertion entre crochets de ce à quoi la Cour faisait référence par « le sens commun » :

Next, bilingual interpretation requires determining whether the common meaning [the interpretation in *Tailleur* of the requirement imposed on institutions to take any other reasonable measure] is, according to the ordinary rules of statutory interpretation, consistent with Parliament’s intent (*Daoust*, at paragraph 30). It is also relevant that the common meaning identified be consistent with the internal logic of section 36 of the OLA, which uses the expression “là où il est indiqué de le faire” in French and “where it is appropriate or necessary” in English. In this regard, the Commissioner introduced in evidence the legislative history of Part V of the OLA, which confirms the common meaning identified by the preceding bilingual interpretation and the fact that the measures considered by federal institutions must be reasonable in their concrete and effective implementation.... [Emphasis in original.]

[527] In the manner described, the reference in *Tailleur* that section 36(1)(c)(i) contextually supports the interpretation of section 36(2) is not obvious. Perhaps, it is the mandatory imposition on managers to accommodate the linguistic choices of their staff that represents a legislated reasonable measure as a requirement demonstrating a meaning of what constitutes a reasonable and effective use of one’s choice of language.

[528] In addition, speaking to the legislative history that was referenced in the same paragraph, I also respectfully interpret it in a different fashion than that of the Court in *Tailleur*, as shall be seen below.

[529] The first issue that arises before considering the implications of section 36(1)(c)(i) is how to reconcile the co-equivalents in the provision that both the Court in *Tailleur* and I rely upon in, being those of “where it is appropriate or necessary” in English and “là où il est indiqué de le faire” in French.

[530] I find that they have a common meaning, but that the English version “where it is appropriate or necessary” is a clearer and more particularized statement of the French equivalent “là où il est indiqué de le faire” (where it is indicated to do so).

L’interprétation bilingue exige ensuite de vérifier si ce sens commun [l’interprétation dans la décision *Tailleur* de l’exigence imposée sur les institutions de prendre toutes autres mesures qu’il est raisonnable de prendre] est conforme à l’intention législative suivant les règles ordinaires d’interprétation (arrêt *Daoust*, au paragraphe 30). Est aussi pertinent le fait que le sens commun dégagé soit compatible avec la logique interne de l’article 36 de la LLO, qui utilise l’expression « là où il est indiqué de le faire » en français et « *where it is appropriate or necessary* » en anglais. À cet égard, la Commissaire cite en preuve l’historique législatif de la partie V de la LLO qui confirme le sens commun dégagé par l’interprétation bilingue précédente et le fait que les mesures considérées par les institutions fédérales doivent être raisonnables dans leur mise en œuvre concrète et effective [...] [Souligné dans l’original.]

[527] De la manière décrite, la référence dans la décision *Tailleur* selon laquelle l’article 36(1)c) appuie de manière contextuelle l’interprétation de l’article 36(2) n’est pas évidente. C’est peut-être l’obligation imposée aux gestionnaires de permettre les choix linguistiques de leur personnel qui constitue une mesure raisonnable imposée par la loi en tant qu’exigence démontrant une signification de ce qui constitue un usage raisonnable et effectif de la langue de choix d’une personne.

[528] En outre, en ce qui concerne l’historique de la législation auquel il est fait référence dans le même paragraphe, je l’interprète respectueusement d’une manière différente de celle de la Cour dans la décision *Tailleur*, comme on le verra plus loin.

[529] La première question qui se pose avant d’examiner les implications de l’article 36(1)c) est de savoir comment concilier les équivalents correspondants de la disposition sur laquelle la Cour dans la décision *Tailleur* nous nous appuyons, à savoir ceux de « *where it is appropriate or necessary* » en anglais et « là où il est indiqué de le faire » en français.

[530] Je conclus qu’ils ont un sens commun, mais que la version anglaise « *where it is appropriate or necessary* » est un énoncé plus clair et plus précis de l’équivalent français « là où il est indiqué de le faire » (*where it is indicated to do so*).

[531] Additionally, the French version can be reconciled with the English version based on the different drafting approaches, whereby the French methodology is more deductive than is English drafting. By deduction, communication in the language of choice of subordinates “*là où il est indiqué de le faire*” (where it is indicated to do so) can reasonably mean “where it is appropriate or necessary” to do so for managers supervising a complement of employees of different languages and language abilities. This becomes clear by its contextual relationship to section 36(2).

[532] Section 36(1)(c)(i) demonstrates that Parliament contemplated a linguistic composition of bilingual and unilingual employees in work environments who could make an effective use of both official languages in their communications with their supervisor. To this extent, I am in agreement with *Tailleur*. The supervisor would be required to respond in kind depending upon whether the language of choice of the subordinate was “appropriate or necessary”.

[533] But, this can only refer in the first instance to the communications with bilingual subordinates, where the supervisor should use the appropriate language preferred by them. In contradistinction to this scenario, it would be necessary for the supervisor to communicate with their unilingual subordinates in their one and only official language. Thus, the distinction in the obligation of managers to communicate with subordinates demonstrates that Parliament contemplated that work environments in bilingual regions would comprise both bilingual and unilingual employees working together.

[534] The second contextual support that I draw from section 36(1)(c)(i) is more subtle. The provision refers only to the first objective in section 36(2) of supporting a work environment that is “conducive to the effective use of both official languages”. There is no reference to the second objective of work environments that must “accommodate the use of either official language”. Because discretion and flexibility are inherent in the process of seeking an accommodation, this would be an impermissible factor and contradict the mandatory nature of the

[531] De plus, la version française peut être conciliée de la version anglaise sur la base de différentes approches de rédaction, la méthodologie française étant plus déductive que la rédaction anglaise. Par déduction, la communication dans la langue de choix des subordonnés « *là où il est indiqué de le faire* » (*where it is indicated to do so*) peut raisonnablement signifier « lorsque cela est approprié ou nécessaire » (*where it is appropriate or necessary*) de le faire pour les responsables supervisant un effectif d’employés de différentes langues et capacités linguistiques. Cela devient évident par son lien contextuel avec l’article 36(2).

[532] L’article 36(1)c) démontre que le législateur envisageait une composition linguistique des employés bilingues et unilingues dans les milieux de travail qui pourraient faire un usage effectif des deux langues officielles dans leurs communications avec leur supérieur. Dans cette mesure, je suis d’accord avec la décision *Tailleur*. Le superviseur serait tenu de répondre de la même façon si la langue de choix du subordonné était « indiquée » (appropriée ou nécessaire).

[533] Toutefois, il ne peut s’agir en premier lieu que des communications avec les subordonnés bilingues, dans lesquelles le superviseur doit utiliser la langue appropriée de son choix. Contrairement à ce scénario, il serait nécessaire pour le superviseur de communiquer avec ses subordonnés unilingues dans leur seule et unique langue officielle. Ainsi, la distinction dans l’obligation pour les gestionnaires de communiquer avec leurs subordonnés montre que le législateur envisageait que les milieux de travail dans les régions bilingues comprennent des employés bilingues et unilingues travaillant ensemble.

[534] Le deuxième appui contextuel que je tire de l’article 36(1)c) est plus subtil. La disposition ne mentionne que le premier objectif de l’article 36(2) qui consiste à favoriser un milieu de travail « propice à l’usage effectif des deux langues officielles ». L’expression anglaise du deuxième objectif exige que le milieu de travail « *accommodate the use of either official language* » (permette d’utiliser l’une ou l’autre des langues officielles). La discrétion et la flexibilité étant inhérentes au processus de recherche d’une mesure d’adaptation, elles constitueraient

manager's obligation to supervise subordinate employees in the language of their choice.

[535] In other words, section 36(1)(c)(i) fits more appropriately with the existence of a bifurcated accommodative requirement by managers depending upon the entire range of the linguistic abilities and choice of language of subordinates they supervise. In doing so, it bolsters an interpretation that Parliament intended managers to be supervising the full range of preferred communication choices of their subordinates.

[536] This requirement endorses my interpretation of a work environment intended by Parliament that is conducive to the effective use of both languages, but also one that accommodates the use of either to the extent that reasonably is attainable. Managers are at the top of the linguistic triangle of a work place consisting of employees with differing language skills. They have the extra-added function of ensuring that both objectives are attained as best they can in a given linguistic work environment comprising unilingual and bilingual employees.

(5) Jurisprudence regarding unilingual employees in the workplace

[537] At paragraph 46, the Court in *Tailleur* referred to the decision of *Schreiber*, at paragraph 129, as follows with the emphasis in *Tailleur*, apart from the first highlighted passage of this Court referring to the first objective of work environments:

In *Schreiber*, at paragraph 129, this Court summarized the purpose of the relevant provisions in Parts IV and V of the OLA that are at issue in this case:

As indicated previously, sections 21 and 34 of the *Official Languages Act* recognize, respectively, the right of a member of the public to communicate with and receive available services from federal institutions and the right of an employee to use either official language at work, as English and French are the languages of work in all federal institutions. The corresponding statutory duties in section 22 and sections 35

un facteur inadmissible et iraient à l'encontre du caractère impératif de l'obligation du responsable de superviser les employés subordonnés dans la langue de leur choix.

[535] En d'autres termes, l'article 36(1)c) correspond mieux à l'existence d'une exigence de mesures d'adaptation différenciée de la part des gestionnaires, qui dépend de la gamme complète des capacités linguistiques et du choix de la langue des subordonnés qu'ils supervisent. Ce faisant, cela renforce l'interprétation selon laquelle le législateur voulait que les gestionnaires supervisent l'ensemble des choix de communication préférés de leurs subordonnés.

[536] Cette exigence confirme mon interprétation d'un milieu de travail conçu par le législateur qui est propice à l'usage effectif des deux langues, mais aussi celui qui permet l'utilisation de l'une ou l'autre dans la mesure du possible. Les gestionnaires se situent au sommet du triangle linguistique d'un lieu de travail composé d'employés aux compétences linguistiques différentes. Ils ont également pour fonction supplémentaire de garantir que les deux objectifs sont atteints du mieux possible dans un milieu de travail linguistique donné comprenant des employés unilingues et bilingues.

5) Jurisprudence concernant les employés unilingues sur le lieu de travail

[537] Au paragraphe 46, dans la décision *Tailleur*, la Cour s'est référée à la décision *Schreiber* au paragraphe 129, comme suit (soulignements rajoutés dans la décision *Tailleur*, à l'exception du premier passage souligné par notre Cour qui fait référence au premier objectif des milieux de travail) :

Dans la décision *Schreiber* au paragraphe 129, cette cour résumait ainsi l'objectif des dispositions pertinentes contenues dans les parties IV et V de la LLO qui sont en jeu dans le présent dossier :

Comme je l'ai déjà mentionné, les articles 21 et 34 de la *Loi sur les langues officielles* reconnaissent, respectivement, le droit du public de communiquer avec les institutions fédérales et d'en recevoir les services et le droit d'un fonctionnaire d'utiliser l'une ou l'autre des langues officielles pour effectuer son travail, le français et l'anglais étant les langues de travail des institutions fédérales. Les obligations légales correspondantes imposées

and 36 respectively require a federal institution to ensure that a member of the public can communicate with and receive available services from it in either official language within the National Capital Region and other prescribed areas and that it provide work environments conducive to the effective use of both official languages. Those duties, imposed on federal institutions by the *Official Languages Act*, conform to the principle of substantive equality which requires positive government action to implement the recognized language rights. In other words, the purpose of the legislative duties imposed on federal institutions in sections 22, 35 and 36 is to implement and to give substantive effect and meaning to the rights recognized in sections 21 and 34. Furthermore, sections 35 and 36 constitute legislative recognition of the fact that right to work in either official language in a federal institution is illusory in the absence of an environment that respects the use of both official languages and encourages them to flourish. The purpose of sections 35 and 36 is therefore to ensure that bilingual workplaces are fostered and developed in federal institutions.

[538] As indicated, *Schreiber* is another service-driven decision (*mettre en œuvre les droits reconnus par les articles 21 et 34*). In my view, the Court could have relied upon the service provisions because different airlines would require assistance in different languages such that the merit principle would support the requirement that all the service providers were required to be bilingual, somewhat like conductors on trains travelling across Canada in *Via Rail*. In other words, the institution first determines whether in the providing of services, all the positions require bilingual skills in order to be able to carry out the work. This issue is reviewed against the requirements of the position in carrying out the functions assigned the position by the employer. These requirements have nothing to do with work environments. They are statutorily defined and must be applied in that fashion.

[539] The Court nevertheless justified the need for a work environment staffed entirely by bilingual air controllers on the basis of safety concerns. On this basis, what was described as the “unique” work environment predicated the effective use of both languages. This is simply an example

par l'article 22 et par les articles 35 et 36 exigent respectivement que les institutions fédérales veillent à ce que le public puisse communiquer avec elles et en recevoir les services dans les deux langues officielles dans la région de la capitale nationale et dans les autres régions désignées, et à ce que leur milieu de travail soit propice à l'usage effectif des deux langues officielles. Ces obligations, qui incombent aux institutions fédérales en vertu de la *Loi sur les langues officielles*, sont conformes au principe de l'égalité réelle qui exige que le gouvernement prenne des mesures positives pour mettre en œuvre les droits linguistiques reconnus. En d'autres termes, l'objet des obligations légales imposées aux institutions fédérales par les articles 22, 35 et 36 consiste à mettre en œuvre les droits reconnus par les articles 21 et 34 et à leur donner un effet et une signification réels. De plus, les articles 35 et 36 reconnaissent par voie législative le fait que le droit de travailler dans l'une ou l'autre des langues officielles dans une institution fédérale est illusoire en l'absence d'un milieu qui respecte l'emploi des deux langues officielles et en favorise l'épanouissement. L'objet des articles 35 et 36 est donc de garantir la promotion et le développement de milieux de travail bilingues dans les institutions fédérales.

[538] Comme je l'ai déjà mentionné, l'arrêt *Schreiber* est une autre décision axée sur le service (« mettre en œuvre les droits reconnus par les articles 21 et 34 »). À mon avis, la Cour aurait pu s'appuyer sur les dispositions relatives au service, car différentes compagnies aériennes auraient besoin d'une assistance dans différentes langues, de sorte que le principe du mérite justifierait l'exigence selon laquelle tous les fournisseurs de services doivent être bilingues, un peu comme les conducteurs de train à bord des trains traversant le Canada dans la décision *Via Rail*. En d'autres termes, l'institution détermine d'abord si, dans la prestation des services, tous les postes nécessitent des compétences bilingues pour pouvoir effectuer le travail. Cette question est examinée par rapport aux exigences du poste dans l'exercice des fonctions assignées au poste par l'employeur. Ces exigences n'ont rien à voir avec les milieux de travail. Elles sont définies par la loi et doivent être appliquées de cette manière.

[539] La Cour a néanmoins justifié le besoin d'un milieu de travail entièrement composé de contrôleurs aériens bilingues sur la base de préoccupations de sécurité. Sur cette base, ce qui a été décrit comme le milieu de travail « unique » présageait l'usage effectif des deux langues.

of the merit principle requiring bilingual employees to perform the functions of the position. Bilingualism was essential so that all members in the work environment could use the language of choice and understand that of others in order to meet the safety concerns required of their functions to guide the takeoff and landing of airplanes. There was no place for unilingual employees in such an environment.

[540] I acknowledge the *obiter dictum* statement of the Court referred to by the applicant in the passage cited above about the language of work provisions being illusory without a work environment that respects the use of both languages and favours the development of such environments. But as indicated, it is not clear that the Court had come to grips with the merit-based requirement for the appointment of bilingual employees. In any event, quite clearly the Court was not stating that the right to use one's choice of language required an environment consisting entirely of bilingual employees in respect of section 36(2).

[541] This is clear from the Court's comments at paragraph 132 of *Schreiber*, where it recognizes that the unique environment entailed an all-bilingual complement of employees, as follows with my emphasis:

... Furthermore, the Canadian Air Traffic Control Association consistently opposed the implementation of bilingual air traffic control services at the Ottawa Control Tower unless it could be "safely implemented with a full staff of competent and fully qualified bilingual controllers". Even Mr. Schreiber, during his cross-examination, admitted that it was "better" for all of the air traffic controllers to be bilingual. The Department therefore sought to create a fully bilingual work environment in order to facilitate the section 21 right of a member of the public to communicate with and to receive services in either official language, and to comply with the section 34 right of its employees to use either official language. Indeed, given the unique nature of air traffic control operations, only a fully bilingual work environment could be "... conducive to the effective use of both official languages and accommodate the use of either official language by officers and employees", as required by paragraph 35(1)(a) of the *Official Languages Act*. Finally, a fully bilingual work environment was also consistent, on a

Ceci est simplement un exemple du principe du mérite qui requiert des employés bilingues pour s'acquitter des fonctions du poste. Le bilinguisme était essentiel pour que tous les membres dans le milieu de travail puissent utiliser la langue de leur choix et comprendre celle des autres afin de répondre aux préoccupations de sécurité requises par leurs fonctions pour guider le décollage et l'atterrissage des avions. Il n'y avait pas de place pour les employés unilingues dans un tel milieu.

[540] Je reconnais l'observation incidente de la Cour citée par le demandeur dans le passage cité ci-dessus à propos des dispositions relatives à la langue de travail qui seraient illusoire sans un milieu de travail qui respecte l'utilisation des deux langues et favorise le développement de tels milieux. Mais, comme il a été indiqué, il n'est pas évident que la Cour ait abordé les critères fondés sur le mérite pour la nomination d'employés bilingues. Quoi qu'il en soit, la Cour n'a clairement pas affirmé que le droit de choisir sa langue exigeait un milieu entièrement composé d'employés bilingues au sens de l'article 36(2).

[541] Cela ressort clairement des commentaires de la Cour au paragraphe 132 de la décision *Schreiber*, dans lesquels elle reconnaissait que l'environnement unique impliquait un effectif d'employés entièrement bilingues, comme suit (non souligné dans l'original) :

[...] De plus, l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien s'est toujours opposée à la mise en œuvre de services bilingues de contrôle de la circulation aérienne à la Tour de contrôle d'Ottawa, à moins qu'ils puissent être [TRADUCTION] « mis en œuvre de façon sécuritaire, à l'aide d'un personnel complet de contrôleurs bilingues compétents et entièrement qualifiés. » Même M. Schreiber, au cours de son contre-interrogatoire, a reconnu qu'il était [TRADUCTION] « préférable » que tous les contrôleurs de la circulation aérienne soient bilingues. Le ministère a donc tenté de créer un milieu de travail entièrement bilingue pour faciliter l'exercice par le public de son droit de communiquer et de recevoir des services dans l'une ou l'autre langue officielle et pour respecter le droit conféré aux employés par l'article 34 d'utiliser l'une ou l'autre des langues officielles. En fait, compte tenu de la nature unique des opérations de contrôle de la circulation aérienne, seul un milieu de travail entièrement bilingue pouvait être « ... propice à l'usage effectif des deux langues officielles tout



long term basis, with the Department's high safety requirements for the provision of air traffic control services.

[542] In effect, *Schreiber* is a precedent for the conclusion that section 36(2) was not to be applied to achieve an entirely bilingual work environment. Entirely bilingual environments would only occur when necessary based on merit, such as in situations involving the security of persons using the service.

- (6) Extrinsic evidence as an aid to interpretation of section 36(2)

[543] The Court in *Tailleur* referred to extrinsic evidence from the parliamentary debates that provided insight into its intention in enacting section 36(2). However, I do not interpret them in the same fashion as the Court did in *Tailleur*.

[544] The first reference was to that of the Honourable Ramon Hnatyshyn. He was replying to what he described as “some misunderstanding, that, again, there is an institutional responsibility to allow people to work in the language of their choice”. His comments are contained in the *Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on Bill C-72*, 33rd Parl., 2nd Sess., Issue No. 1 (March 17 and 22, 1988), at page 1:34, with my emphasis:

I think the language-of-work question here has been the subject of some misunderstanding, that, again, there is an institutional responsibility to allow people to work in the language of their choice; the language in the workplace. But that is I think offset by the reality of the provision of services to the public, the area in which people are going to be employed, and the reality of the workplace.

[545] The Minister indicated that the language of work issues were controversial concerning the “institutional responsibility to allow people to work in the language

en permettant [au] personnel d'utiliser l'une ou l'autre », comme l'exige l'alinéa 35(1)a) de la *Loi sur les langues officielles*. Enfin, un milieu de travail entièrement bilingue était aussi conforme, à long terme, avec les exigences très élevées en matière de sécurité que le ministère applique à la prestation des services de contrôle de la circulation aérienne.

[542] En fait, l'arrêt *Schreiber* est un précédent pour la conclusion selon laquelle l'article 36(2) ne devait pas être appliqué afin de créer un milieu de travail entièrement bilingue. Un milieu entièrement bilingue ne serait créé que lorsque le mérite le nécessiterait, par exemple dans des situations impliquant la sécurité des personnes utilisant le service.

- 6) Preuve extrinsèque comme une aide à l'interprétation de l'article 36(2)

[543] Dans la décision *Tailleur*, la Cour s'est référée à des éléments de preuve extrinsèques tirés des débats parlementaires qui ont permis de mieux comprendre son intention lors de l'adoption de l'article 36(2). Cependant, je ne les interprète pas de la même manière que la Cour l'a fait dans la décision *Tailleur*.

[544] On mentionne d'abord le témoignage de l'honorable Ramon Hnatyshyn. Il répondait à ce qu'il a décrit comme « certains malentendus, mais il est clair que l'institution fédérale a la responsabilité de permettre à ses employés de travailler dans la langue de leur choix, la langue du lieu de travail ». Ses commentaires sont contenus dans les *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72*, 33<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., fascicule n<sup>o</sup> 1 (17 et 22 mars 1988), à la page 1:34 (non souligné dans l'original) :

La question de la langue de travail a fait l'objet de certains malentendus, mais il est clair que l'institution fédérale a la responsabilité de permettre à ses employés de travailler dans la langue de leur choix, la langue du lieu de travail. Il faut toutefois tenir compte de la réalité, c'est-à-dire des langues dans lesquelles doivent être offerts les services au public, de la région dans laquelle l'employé travaille, de la réalité du milieu de travail, etc.

[545] Le ministre a indiqué que les questions relatives à la langue de travail étaient controversées concernant « la responsabilité qui incombe à l'institution fédérale de

of their choice”, i.e. the application of section 36(2). However, the Minister indicated that this was “offset” by other factors. I would understand this to mean that the controversial right to use the language of choice would be tempered by other factors. The Minister cited examples of this occurring in the provision of services, unilingual regions, and most significantly for these discussions, by “the reality of the workplace”.

[546] This last reference I would think refers to the fact that workplaces consisted and will continue to consist of bilingual and unilingual employees working together. This could only be a “reality” if bilingual employees would be required to use the language of the unilingual employees, as otherwise the workplace could not function, i.e. untoward operational difficulties.

[547] The Court in *Tailleur* referred to a second passage again quoting the Honourable Ramon Hnatyshyn, but this time from the *Proceedings of the Special Committee of the Senate on Bill C-72*, 33rd Parl., 2nd Sess., Issue No. 1 (July 19 and 20, 1988), at page 1:44. The relevant portion of this passage is as follows, as emphasized in *Tailleur* [at paragraph 66]:

These broad constitutional rights include, in my view, equality in respect of the use of these languages in the work environments of federal institutions. Because the entitlements flowing from Section 16 are not qualified by tests such as “significant demand” or “nature of the office”, it was necessary for the Government to develop a legislative scheme respecting the principle of equality for the two languages in federal institutions, in a manner reflective of the reality of the country and which could be amended without great administrative difficulty.

[548] Based on these two passages, the Court in *Tailleur* concluded [at paragraph 67] that Parliament’s intent regarding the correct interpretation of section 36(2) was that “federal institutions must take any other measures that it is reasonable to take” [emphasis in original]. Again with respect, I do not see how this conclusion flows from the two quoted passages.

permettre à ses employés de travailler dans la langue de leur choix », c’est-à-dire l’application de l’article 36(2). Cependant, le ministre a indiqué que cela était « contrebalancé » par d’autres facteurs. Je comprendrais que cela signifie que le droit controversé d’utiliser la langue de son choix serait tempéré par d’autres facteurs. Le ministre a cité des exemples de cela survenant dans le cadre de la prestation des services, les régions unilingues, et plus particulièrement pour ces discussions, la prise en compte de « la réalité du milieu de travail ».

[546] Je pense que cette dernière référence renvoie au fait que les milieux de travail sont composés et continueront d’être composés d’employés bilingues et unilingues. Cela ne pourrait être une « réalité » que si les employés bilingues étaient obligés d’utiliser la langue des employés unilingues, sans quoi le lieu de travail ne pourrait pas fonctionner, p. ex., des difficultés opérationnelles fâcheuses.

[547] Dans la décision *Tailleur*, la Cour s’est référée à un deuxième passage citant à nouveau le témoignage de l’honorable Ramon Hnatyshyn, mais cette fois lors des *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-72*, 33<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., fascicule n° 1 (19 et 20 juillet 1988), à la page 1:44 : La partie pertinente de ce passage est la suivante, soulignée dans la décision *Tailleur* [au paragraphe 66] :

Ces amples droits constitutionnels comprennent, à mon avis, l’égalité d’usage de ces langues dans les milieux de travail des institutions fédérales. Comme les droits découlant de l’article 16 ne sont pas infirmés par des critères comme celui de « la demande importante » ou de la « vocation du bureau », le gouvernement a dû élaborer un système législatif respectant le principe de l’égalité des deux langues dans les institutions, de manière à refléter la réalité du pays et à être applicable sans grande difficulté administrative.

[548] D’après ces deux passages, la Cour dans la décision *Tailleur* a conclu [au paragraphe 67] que l’intention législative concernant l’interprétation correcte de l’article 36(2) est celle voulant que « les institutions fédérales doivent prendre toutes autres mesures qu’il est raisonnable de prendre » [souligné dans l’original] Encore avec respect, je ne vois pas comment cette conclusion découle des deux passages cités.

[549] By the Minister referring to the fact that it was necessary for the government to develop a legislative scheme for the equality of the two languages “in a manner reflective of the reality of the country”, which I think is a similar reference to the “reality of the workplace” described above, the Minister was acknowledging in effect that bilingual and unilingual Canadians would continue to work together in federal institutions, as was the reality of the public service 1988. If this is the case, Parliament was obviously relying on bilingual employees to provide for the reality of that workplace operating appropriately.

[550] A third, and considerably more significant passage referred to by the applicant, the Commissioner and the Court in *Tailleur* is similarly taken from the Senate session just referred to, with the comments occurring at page 1:51. They were made by Mr. Martin Low who spoke on behalf of the Department of Justice of Canada specifically addressing Parliament’s intent in enacting section 36(2).

[551] The Court in *Tailleur* relied upon statements made by Mr. Low to support the high threshold of significant serious operational difficulties to the institution as justification for the requirement that bilingual employees be required to use their second language of choice. Again I would respectfully disagree with this interpretation.

[552] The relevant excerpt is taken from Bill C-72, 33<sup>rd</sup> Parl, 2nd Sess., No. 1, (July 19 and 20, 1988), at page 1:51 below with the passages as emphasized in the *Tailleur* decision [at paragraph 76], except in the one instance where I have indicated my emphasis:

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

All of that comes together in this concept, imposing a duty on federal institutions to ensure that the work

[549] Par la référence du ministre au fait que le gouvernement devait élaborer un système législatif respectant le principe de l’égalité des deux langues « de manière à refléter la réalité du pays », que je pense est une référence similaire à la « réalité du milieu de travail » décrite ci-dessus, le ministre reconnaissait en fait que les Canadiens bilingues et unilingues continueraient de travailler ensemble dans les institutions fédérales, comme c’était le cas dans la fonction publique de 1988. Si tel est le cas, le législateur comptait évidemment sur des employés bilingues pour faire en sorte que le lieu de travail fonctionne correctement.

[550] Un troisième passage, beaucoup plus significatif, évoqué par le demandeur, le commissaire et la Cour dans la décision *Tailleur* est également tiré de la session du Sénat qui vient juste d’être mentionnée, avec les commentaires présentés à la page 1:51. Ces commentaires ont été prononcés par M. Martin Low au nom du ministère de la Justice du Canada en abordant expressément l’intention du législateur lors de l’adoption de l’article 36(2).

[551] La Cour dans la décision *Tailleur* s’est fondée sur les déclarations de M. Low pour étayer le seuil élevé de difficultés opérationnelles sérieuses et importantes rencontrées par l’institution, afin de justifier l’obligation d’imposer aux employés bilingues l’utilisation de la deuxième langue de leur choix. Encore une fois, je serais respectueusement en désaccord avec cette interprétation.

[552] Les extraits pertinents sont tirés des *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-72*, 33<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., fascicule n° 1 (19 et 20 juillet 1988), à la page 1:51 (ci-dessous soulignés dans la décision *Tailleur* [au paragraphe 76], sauf dans le cas où j’ai indiqué mes soulignements) :

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

Tout cela se regroupe dans cette notion, qui impose aux institutions fédérales l’obligation d’assurer que leur milieu

environment of the institution is conducive to the effective use of both official languages and such that it accommodates the use of either official language by individual employees of the institution. That is set out in Clause 35(1)(a).

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

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

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

[553] The passages highlighted in the *Tailleur* decision and by the applicant and Commissioner refer to instances of an individual taking rigorous and inflexible position as to his/her entitlement and similarly imposing upon institutions rigorous and inflexible demands such that the administration of the institution is adversely impacted.

[554] It would appear that the Court in *Tailleur* relied on the French translation of Mr. Low's comments. Some of the terms suggest a higher standard of operational difficulties in providing "workable", "pragmatic" and "comfortable" linguistic environments. This would include the translation of "workable", by "*applicable*"; "adversely impacted" by "*subirait un effet nocif*"; and, in particular translating "tie up work" by "*paralyser le fonctionnement*". Even so, in my respectful opinion, the French version of Mr. Low's statement does not suggest that the use of one's first language may be curtailed only if it causes "significant, serious operational difficulties".

de travail soit propice à l'usage effectif des deux langues officielles et permette à leur personnel d'utiliser l'une ou l'autre. C'est ce qu'énonce l'article 35(1)a).

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

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

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

[553] Les passages soulignés dans la décision *Tailleur*, ainsi que par le demandeur et le commissaire, font état de cas où une personne adopte une position rigoureuse et inflexible à propos de son droit en imposant à ces institutions des exigences si rigoureuses et inflexibles que l'administration de l'institution en subirait un effet nocif.

[554] Il semblerait que dans l'affaire *Tailleur*, la Cour s'appuie sur la traduction française des commentaires de M. Low, qui ont été formulés en anglais. Certains termes suggèrent un niveau plus élevé de difficultés opérationnelles décrites en anglais pour rendre les environnements linguistiques « *workable* », « *pragmatic* » et « *comfortable* ». Cela inclurait les traductions suivantes : « *workable* », par « *applicable* »; « *adversely impacted* », par « *subirait un effet nocif* »; et en particulier, « *tie up work* » par « *paralyser le fonctionnement* ». Néanmoins, à mon avis humble la version française de la déclaration de M. Low ne suggère pas que l'utilisation de sa première langue puisse être restreinte uniquement si cela provoque « des difficultés opérationnelles importantes et sérieuses ».

[555] Mr. Low’s remarks clearly focused on situations in work environments. He pointed out that it was not possible to describe a precise rule applicable to every work environment of every federal institution. With this in mind, he also described what would constitute an appropriate work environment pursuant to section 36(2).

[556] In the first paragraph, reference is made to the employee’s right to use his or her language and is only relevant to show that they were circumscribed by section 36(2). Mr. Low stated that “[t]he right conferred on the individual employee is that to use either official language, in accordance with Part V of the legislation, and Part V sets out a number of institutional obligations”. This meant that the employee’s rights were those defined by section 36(2), which is similar section 35(1)(a).

[557] Mr. Low states that those rights were intended to “establish the highest common standard within a particular institution to maximize the employee’s ability to use the language of his or her choice.” He does not state what the content is of those standards in this paragraph. It may be the highest common standard, but it is also the only common standard, or what I would simply describe as the threshold, that is imposed on an institution to maximize an employee’s ability to use the language of his or her choice.

[558] In the next paragraph, Mr. Low refers to section 35(1)(a) in the precise terms of work environments with the two objectives, including that of accommodation, in identical wording to that found in section 36(2). The fact that the English version of the second objective was specifically referred to by Mr. Low would, I respectfully suggest, mean that this wording merited some consideration in the *Tailleur* decision if it is relying upon his comments as extrinsic evidence.

[559] It is agreed by all concerned that the third entirely highlighted paragraph is highly significant. Mr. Low addresses what I would understand to be the overall objective of section 36(2). It is “in a pragmatic way, to make the work environment one in which employees of both language groups are comfortable” [emphasis added]. The concept is to make the right “workable” and the work

[555] Les remarques de M. Low étaient clairement axées sur les situations dans les milieux de travail. Il a souligné qu’il est impossible d’énoncer une règle précise applicable à tous les milieux de travail de chaque institution fédérale. Dans cette optique, il a également décrit ce qui constituerait un milieu de travail approprié au sens de l’article 36(2).

[556] Au premier paragraphe, il est fait référence au droit de l’employé d’utiliser sa langue et cela n’est pertinent que pour montrer que ce droit était circonscrit à l’article 36(2). M. Low a indiqué que « [l]e droit donné aux employés est celui d’utiliser l’une ou l’autre des langues officielles, conformément à la partie V de la loi, qui énonce plusieurs obligations institutionnelles ». Cela signifiait que les droits de l’employé étaient ceux définis par l’article 36(2), qui est similaire à l’article 35(1)a.

[557] M. Low a déclaré que ces droits visaient à « éta-bli[r] la norme commune la plus élevée dans une institution donnée, afin de maximiser la possibilité d’un employé d’utiliser la langue de son choix. » Il ne dit pas quel est le contenu de ces normes dans ce paragraphe. C’est peut-être la norme commune la plus élevée, mais c’est aussi la seule norme commune, ou ce que je qualifierais simplement de seuil, qui est imposée à une institution afin de maximiser la possibilité d’un employé d’utiliser la langue de son choix.

[558] Dans le paragraphe suivant, M. Low fait référence à l’article 35(1)a dans les termes précis du milieu de travail avec les deux objectifs, y compris celui de permettre l’utilisation, dans des termes identiques à ceux de l’article 36(2). Le fait que M. Low ait fait expressément référence à la version anglaise du deuxième objectif signifierait, à mon avis respectueux, que cette formulation méritait d’être prise en compte dans la décision *Tailleur* si elle s’appuyait sur ses commentaires comme preuve extrinsèque.

[559] Tous les intéressés sont d’accord pour dire que le troisième paragraphe entièrement souligné est très important. M. Low aborde ce que je considérerais comme étant l’objectif général de l’article 36(2). Il s’agit « d’une façon pragmatique de faire de son milieu de travail un lieu où les employés des deux groupes linguistiques se sentent à l’aise » [soulignement ajouté]. Le concept consiste à

environments “pragmatic” and “comfortable” in allowing for the use of the employees’ language of choice. Again, I stress that the emphasis of the objective is with respect to the “work environment”.

[560] Thus, at this point it is clear that Parliament’s intention is to “maximize the opportunities for individuals to work in the language of their choice” in workable, pragmatic and linguistically comfortable work environments. In my view, this is a statement that bilingual employees should expect that they will be required to work in the language of unilingual employees, without which the institutions cannot reasonably function. Similarly, the institution is required to provide a work environment that maximizes opportunities for use of the employee’s choice of language to occur, within the reality of the linguistic work environments of federal institutions, in a practical way that is intended to make the use of the language of choice comfortable in that setting.

[561] I conclude that the extrinsic evidence relating to the intention of Parliament referred to above generally supports my interpretation of section 36(2). My analysis of the provision in terms of its grammatical and ordinary sense, in its context in the Act as a whole, and in its object and purposes confirms the conclusion that it should be interpreted so as to allow for some degree of accommodation by bilingual employees of unilingual employees. Seen in this context, inflexible demands are ones that do not make the right “workable” and do not align with pragmatic comfortable linguistic work environments already in place.

#### E. Conclusion on the interpretation of section 36(2)

[562] For the foregoing reasons, I conclude that section 36(2) should be construed with the expectation that bilingual employees will be required to work with unilingual employees in their language to some degree. Section 91 confirms that where the language requirements of Part IV and V are not a functional requirement for positions, they will be designated unilingual and staffed accordingly.

rendre le droit « *workable* » (applicable) et les milieux de travail « *pragmatic* » (pragmatiques) et « *comfortable* » (convenables) en permettant l’utilisation de la langue de choix des employés. Encore une fois, j’insiste sur le fait que l’objectif est principalement axé sur le « milieu de travail ».

[560] Ainsi, il est donc clair à ce stade que l’intention du législateur est de « maximiser les possibilités offertes aux individus de travailler dans la langue de leur choix » dans des milieux de travail réalistes, pragmatiques et convenables sur le plan linguistique. À mon avis, il s’agit d’une déclaration selon laquelle les employés bilingues devraient s’attendre à ce qu’ils soient obligés de travailler dans la langue des employés unilingues, sans laquelle les institutions ne peuvent fonctionner de manière raisonnable. De même, l’institution est tenue de créer un milieu de travail qui maximise la survenance des possibilités d’utilisation du choix de la langue de l’employé, dans la réalité des milieux de travail linguistiques des institutions fédérales, d’une manière pratique qui vise à rendre l’utilisation de langue de choix aisée dans ce cadre.

[561] Je conclus que la preuve extrinsèque relative à l’intention du législateur susmentionnée corrobore de manière générale mon interprétation de l’article 36(2). Mon analyse de la disposition en suivant son sens ordinaire et grammatical, dans son contexte de la Loi dans son ensemble, compte tenu de son objet et de ses objectifs, confirme la conclusion selon laquelle elle devrait être interprétée de manière à permettre aux employés bilingues de tenir compte dans une certaine mesure des besoins des employés unilingues. Dans ce contexte, les demandes inflexibles sont celles qui ne rendent pas le droit « *workable* » (applicable) et qui ne s’alignent pas sur les milieux de travail linguistiques pragmatiques et confortables déjà en place.

#### E. Conclusion sur l’interprétation de l’article 36(2)

[562] Pour les raisons qui précèdent, je conclus que l’article 36(2) devrait être interprété de manière à ce que les employés bilingues soient tenus de travailler avec des employés unilingues dans leur langue dans une certaine mesure. L’article 91 confirme que, lorsque les exigences linguistiques des parties IV et V ne constituent pas une exigence fonctionnelle pour les postes, ils seront

Fundamentally the merit principle prevails in matters of staffing.

[563] As Mr. Low indicated, because work environments vary in institutions and among institutions, there are no precise rules describing how section 36(2) should be applied. Unfortunately in this matter, the parties started from the premise that a limitation on an employee's language of choice was an exception, as opposed to a reality in a work environment composed of unilingual and bilingual employees. As a result, they never came to grips with the veritable scheme of the provision which focuses on pragmatic workable environments requiring some degree of accommodation of unilingual employees in the workplace. In the circumstances, I have no alternative but to dismiss the applicant's claim based on section 36(2).

#### F. *Applying section 36(2)*

[564] I have concluded that collateral bilingual staffing is not acceptable in accordance with section 91. There nevertheless is the requirement that the applicant's work environment meets the objectives of section 36(2). This requires that the work environment be conducive to the effective use of both official languages and accommodate the use of either.

[565] Obviously, the hard task is how to meet the requirements of sections 36(2) and 91. Unique environments like that in *Schreiber*, where the operational requirements required the entire complement to be staffed bilingually, will be rare.

- (1) Primacy to the effective use of both official languages

[566] I have already indicated that of the two objectives required of work environments in section 36(2), the first one, that they be conducive to the effective use of both official languages, should have primacy over the second objective that the work environment should accommodate the use of either when the choice is available.

désignés unilingues et dotés en personnel en conséquence. Fondamentalement, le principe du mérite prévaut en matière de dotation.

[563] Comme M. Low l'a indiqué, en raison de milieux de travail qui varient dans les institutions et entre les institutions, il n'y a pas de règles précises décrivant comment l'article 36(2) devrait être appliqué. Malheureusement dans cette affaire, les parties ont postulé qu'une restriction à l'égard de la langue de choix de l'employé était une exception, par opposition à une réalité dans un milieu de travail composé d'employés unilingues et bilingues. En conséquence, elles n'ont jamais abordé le véritable régime de la disposition, qui met l'accent sur des milieux pragmatiques et fonctionnels, nécessitant une certaine prise en compte des besoins des employés unilingues dans le milieu de travail. Dans les circonstances, je n'ai pas d'autre choix que de rejeter la demande du demandeur sur la base de l'article 36(2).

#### F. *Application de l'article 36(2)*

[564] J'ai conclu que la dotation collatérale bilingue n'était pas acceptable conformément à l'article 91. Le milieu de travail du demandeur doit néanmoins répondre aux objectifs de l'article 36(2). Cette disposition oblige les institutions fédérales à créer un milieu de travail propice à l'usage effectif des deux langues officielles et qui permette à leur personnel d'utiliser l'une ou l'autre dans les régions bilingues.

[565] De toute évidence, la tâche difficile est de savoir comment satisfaire aux exigences de l'article 36(2) et de l'article 91. Les milieux uniques tels que celui de *Schreiber*, où les besoins opérationnels exigent la dotation en personnel bilingue de l'ensemble des effectifs, seront rares.

- 1) Primauté à l'usage effectif des deux langues officielles

[566] J'ai déjà indiqué que parmi les deux objectifs requis du milieu de travail à l'article 36(2), le premier, à savoir qu'il soit propice à l'usage effectif des deux langues officielles, devrait avoir la primauté sur le deuxième objectif voulant que le milieu de travail doive permettre l'utilisation de l'une ou l'autre quand le choix est disponible.

[567] It is a generally accepted premise that in bilingual regions the majority of employees should be bilingual. This should largely occur as a result of the essential need for bilingual employees to provide flexibility in the provision of services to the public and to fellow employees, for communications with employees in unilingual regions, and to enable unilingual personnel in bilingual regions to work in bilingual regions. In addition, all of the management personnel are bilingual.

[568] Moreover, the right of the employee to communicate in his or her preferred language is a Charter protected right. It is also supported by the practical essential need for a highly bilingual core at the heart of federal institutions for operational efficiency in all regions across the country. With more than 80 percent of Canada's population being unilingual, with the majority of both official language groups being unilingual, only bilingual employees can provide the communication bridges allowing Canadians to live and work in the same society, such that Canada can describe itself as one country.

[569] Accordingly, workplaces should be weighted in favour of a bilingual complement of employees, which will vary with circumstances. This also reflects the fact that if unilingual employees are included in the work environment, the bilingual core is essential in order for the complement of employees to be able to function in two languages.

[570] Thus bilingualism is an essential requirement for the majority of the employees in federal institutions in bilingual regions to ensure a "comfortable" linguistic work environment that achieves the objectives of section 36(2). Additionally, objective functional competence of applicants for a position being equal, the bilingual employee should be retained.

## (2) Management's role

[571] Achieving such a comfortable bilingual workplace places considerable responsibility on the management team. To some extent a continual audit by them is required to ensure that the work environment is balanced

[567] On admet généralement la prémisse selon laquelle dans les régions bilingues, la majorité des employés doivent être bilingues. Cela devrait être dû en grande partie au besoin essentiel des employés bilingues afin d'accorder une flexibilité dans la fourniture de services au public et aux autres employés, de communiquer avec les employés des régions unilingues et de permettre au personnel unilingue des régions bilingues de travailler dans des régions bilingues. De plus, tout le personnel de gestion est bilingue.

[568] En outre, le droit de l'employé de communiquer dans la langue de son choix est un droit protégé par la Charte. Il est également soutenu par le besoin essentiel et concret d'un noyau hautement bilingue au cœur des institutions fédérales pour l'efficacité opérationnelle dans toutes les régions du pays. Avec plus de 80 p. 100 de la population canadienne qui est unilingue, la majorité des deux groupes de langue officielle étant unilingues, seuls les employés bilingues peuvent fournir les passerelles de communication permettant aux Canadiens de vivre et de travailler dans la même société, de telle sorte que le Canada puisse se décrire comme un pays.

[569] Par conséquent, les milieux de travail devraient être pondérés en faveur de l'effectif bilingue, qui variera en fonction des circonstances. Cela reflète également le fait que si les employés unilingues sont inclus dans le milieu de travail, le noyau bilingue est essentiel pour que l'effectif d'employés puisse fonctionner dans les deux langues.

[570] Par conséquent, le bilinguisme est une exigence essentielle pour la majorité des employés des institutions fédérales dans les régions bilingues pour assurer un milieu de travail linguistique « convenable » qui répond aux objectifs de l'article 36(2). De plus, la compétence fonctionnelle objective des candidats à un poste étant égale, l'employé bilingue devrait être retenu.

## 2) Rôle du gestionnaire

[571] La création d'un milieu de travail aussi bilingue et convenable impose une responsabilité considérable à l'équipe de gestion. Dans une certaine mesure, une vérification continue de leur part est nécessaire pour s'assurer



such that bilingual employees can make an effective use of their choice of language and limit the need to accommodate the other language.

[572] This will depend upon many factors, including responding to the linguistic workplace arrangements that employees desire; but without any mandatory effect. It is the overall appropriate linguistic work environment that needs to be achieved pursuant to section 36(2) with the result that bilingual employees will be required to exercise their essential language skills to some extent working with unilingual co-workers for operational needs.

[573] Certainly, situations like that described by Mr. Dionne, who apparently raised the linguistic issue with his superiors on a number of occasions, should be avoided. Employees should indeed be encouraged to raise these issues with their managers, and to offer suggestions to remedy linguistic issues in the workplace.

[574] Managers should base their responses on operational needs, while seeking different scenarios of accommodation, perhaps by co-workers sharing duties with others as is feasible and reasonable or unilingual employees working together to limit the need for extra communications in their language.

[575] Heading off problems before they arise should not, however, be seen principally as a means of avoiding a complaint to the Commissioner. Management must deal substantively with these issues, as opposed to simply avoiding them.

(3) Recognizing the additional workload of bilingualism

[576] Complaints raised concerning the inability to use one's language of choice in federal institutions can often relate to the unappreciated extra effort and mental energy that working in two languages entails, particularly in

que le milieu de travail est équilibré, de sorte que les employés bilingues puissent faire un usage effectif de leur choix de langue et limiter la nécessité de s'adapter à l'autre langue.

[572] Cela dépendra de nombreux facteurs, y compris la réponse aux arrangements linguistiques en milieu de travail que les employés souhaitent; mais sans aucun effet obligatoire. C'est le milieu linguistique de travail approprié dans son ensemble qui doit être créé conformément à l'article 36(2), avec pour résultat que les employés bilingues devront exercer leurs compétences linguistiques essentielles dans une certaine mesure en travaillant avec des collègues unilingues pour répondre aux besoins opérationnels.

[573] Évidemment, les situations telles que celle décrite par M. Dionne, qui a apparemment soulevé la question linguistique auprès de ses supérieurs à plusieurs reprises, devraient être évitées. Les employés devraient en effet être encouragés à soulever ces problèmes auprès de leurs gestionnaires et à faire des suggestions pour régler les problèmes linguistiques en milieu de travail.

[574] Les gestionnaires doivent baser leurs réponses sur les besoins opérationnels, tout en recherchant différents scénarios d'adaptation, par exemple en répartissant les tâches entre des collègues et d'autres personnes dans la mesure du possible et du raisonnable et en faisant travailler des employés unilingues ensemble pour limiter le besoin de communications supplémentaires dans leur langue.

[575] Le fait de prévenir les problèmes avant qu'ils ne surviennent ne devrait toutefois pas être considéré principalement comme un moyen d'éviter une plainte auprès du commissaire. La direction doit examiner ces questions de manière approfondie, au lieu de les éviter simplement.

3) Reconnaître la charge de travail supplémentaire du bilinguisme

[576] Les plaintes formulées au sujet de l'incapacité à utiliser la langue de son choix dans les institutions fédérales peuvent souvent être liées aux efforts supplémentaires et à l'énergie mentale non appréciés que suppose le fait de

carrying out bilingual functions in writing. Unfortunately, unilingual employees do not always seem to recognize the significant extra burden taken on by bilingual employees in working with them.

[577] Unless growing up in a totally bilingual environment, the effect of working in a second language can become enervating. Stress can add to this burden. I do not know the nature of the applicant's tasks, but my sense is that the generalist and specialist teams are dealing with highly complex matters relating to the supervision of financial institutions. It is noted that Mr. Dionne's problems appeared to manifest themselves when financial institutions were facing their most perilous risks in nearly a century. I would think that the greater the complexity and challenge of the job, the harder it may be to work in the second language.

[578] By having to work in both languages, the comparable complexity of the nature of the work and the extra amount required on the part of the employees such as bilingual generalists could be significant. This is particularly the case if there is a heavy ongoing requirement to communicate regularly in a second language in a federal institution such as the OSFI, which appears out of necessity to have an overriding English language work environment to supervise and serve its clientele.

[579] When working in one's second language there is also the disadvantage of not performing at one's optimal best. These circumstances can raise issues of unfairness, which if accompanied by the unequal use of languages, eventually can weigh on the relations between bilingual and unilingual employees, particularly in stressful circumstances, or those entailing extensive written communications.

[580] The reality in many so-called bilingual environments is that the language of work is English even with bilingual co-workers, simply because generally bilingual Francophones have a greater facility in English than Anglophones have in French. The bilingual Francophone is constantly accommodating Anglophones, which is a factor

travailler dans les deux langues, en particulier dans l'exercice de fonctions bilingues par écrit. Malheureusement, les employés unilingues ne semblent pas toujours reconnaître le lourd fardeau supplémentaire que doivent supporter les employés bilingues pour travailler avec eux.

[577] À moins de grandir dans un environnement totalement bilingue, le fait de travailler dans une deuxième langue peut devenir épuisant. Le stress peut alourdir ce fardeau. Je ne connais pas la nature des tâches du demandeur, mais j'ai le sentiment que les équipes de généralistes et de spécialistes traitent de questions extrêmement complexes relatives à la surveillance des institutions financières. Il est à noter que les problèmes de M. Dionne ont semblé se manifester lorsque les institutions financières faisaient face à leurs risques les plus périlleux depuis près d'un siècle. Je pense que plus la tâche est complexe et ardue, plus il est difficile de travailler dans la deuxième langue.

[578] En ayant à travailler dans les deux langues, la complexité comparable de la nature du travail et le volume supplémentaire requis de la part des employés, tels que des généralistes bilingues, pourraient être considérables. C'est particulièrement le cas s'il est de plus en plus requis de communiquer régulièrement dans une deuxième langue au sein d'une institution fédérale telle que le BSIF, ce qui apparaît comme une nécessité d'avoir un milieu environnement de travail où l'anglais prédomine pour superviser et servir sa clientèle.

[579] Lorsque l'on travaille dans sa deuxième langue, il y a aussi l'inconvénient de ne pas avoir le rendement optimal. Ces circonstances peuvent soulever des problèmes d'injustice qui, s'ils sont accompagnés d'une utilisation inégale des langues, peuvent éventuellement peser sur les relations entre les employés bilingues et unilingues, en particulier dans des circonstances stressantes, ou celles qui nécessitent des communications écrites approfondies.

[580] La réalité dans de nombreux milieux dits bilingues est que la langue de travail est l'anglais même avec des collègues bilingues, tout simplement parce que les francophones bilingues ont généralement une plus grande facilité en anglais que les anglophones en français. Le francophone bilingue tient constamment compte des besoins des

that management has to take into consideration in maintaining appropriate official language work environments.

[581] These circumstances become all the more disagreeable if unilingual co-workers and management do not appreciate the extra effort required by bilingual employees to work in their second language, for a multitude of reasons.

[582] This should to some extent be recognized in the workplace, by noting the extra burden of working in two languages. I believe that this would go a long way to establishing a harmonious workplace comprising of bilingual and unilingual employees; and hopefully put an end to the unjustified criticism of the \$800 bilingual bonus.

[583] It is these concrete disparities in functional circumstances that can be accompanied by a sense of unfairness in the unequal use of language of employees working together that makes it imperative that federal institutions strive to allow employees to use their language of choice.

- (4) Means to lighten the work efforts of the bilingual employee

[584] It is also well to consider Mr. Low's advice "to think in a way that is inten[d]ed to maximize the opportunities for individuals to work in the language of their choice", without adversely impacting on the operations of the institution.

[585] In this regard, federal institutions should be investigating and seeking the means to embrace the new technologies that hold the potential to greatly facilitate the bilingual employee's tasks. The potential of many technological advances raises justifiable concerns about the elimination of work by humans that may accompany them. Nevertheless, in terms of assisting bilingual employees like Mr. Tailleux and Mr. Dionne, they hold out a potential to greatly reduce the burden of their English written communications.

anglophones, ce qui est un facteur que la direction doit prendre en compte pour maintenir des milieux de travail appropriés pour l'usage des langues officielles.

[581] Ces circonstances deviennent d'autant plus désagréables que les collègues unilingues et la direction n'apprécient pas l'effort supplémentaire que doivent fournir les employés bilingues pour travailler dans leur deuxième langue, pour une multitude de raisons.

[582] Cela devrait dans une certaine mesure être reconnu dans le milieu de travail, en prenant en compte le fardeau supplémentaire de travailler dans les deux langues. Je pense que cela contribuerait grandement à créer un milieu de travail harmonieux, composé d'employés bilingues et unilingues et, espérons-le, à mettre fin à la critique injustifiée de la prime au bilinguisme de 800 \$.

[583] Ce sont ces disparités concrètes dans les circonstances fonctionnelles qui peuvent être accompagnées d'un sentiment d'injustice dans l'utilisation inégale de la langue des employés qui travaillent ensemble qui obligent les institutions fédérales à s'efforcer de permettre aux employés d'utiliser la langue de leur choix.

- 4) Moyens d'alléger les efforts de travail de l'employé bilingue.

[584] Il est également bon de considérer la recommandation de M. Low d'avoir « comme ligne de pensée de maximiser les possibilités offertes aux individus de travailler dans la langue de leur choix », sans que cela ait une incidence négative sur les activités de l'institution.

[585] À cet égard, les institutions fédérales devraient étudier et chercher les moyens d'adopter les nouvelles technologies susceptibles de faciliter considérablement les tâches de l'employé bilingue. Le potentiel de nombreuses avancées technologiques soulève des préoccupations légitimes quant à l'élimination du travail des humains qui pourrait les accompagner. Néanmoins, en ce qui concerne l'aide d'employés bilingues tels que M. Tailleux et M. Dionne, ils ont le potentiel de réduire considérablement le fardeau de leurs communications écrites en anglais.

[586] As technology stands today, an employee can type, or better still, voice dictate with a fairly high degree of accuracy into Google Translate, and depending upon sentence structure and length, obtain an immediate translation of a sufficiently acceptable draft quality: see generally “The Great A.I. Awakening: How Google used artificial intelligence to transform Google Translate, one of its more popular services — and how machine learning is poised to reinvent computing itself” [*The New York Times*, December 14, 2016], online: <https://www.nytimes.com/2016/12/14/magazine/the-great-ai-awakening.html>.

[587] Any required edits are obvious to bilingual persons with competent reading skills, particularly if in regard to a subject with which employees regularly work and in which they exchange communications. In a world moving to email and related written communications for so many reasons, federal institutions should be investigating how to apply these technologies to assist bilingual employees and rebalance the practical tendency to overuse English in bilingual work environments.

[588] This recommendation is advanced with the caveat that such technologies should not apply to staffing considerations. Native linguistic skills should always be the primary consideration for staffing bilingual positions in all regions. Technology cannot serve the same end of creating respectful, tolerant and accommodating workplaces that require linguistic diversity in the workplace to create proper attitudes necessary for successful bilingual federal institutions.

#### X. Language Rights in Unilingual Regions

[589] Thus far, the commentary with respect to section 36(2) has only been addressed in respect of communications between employees in bilingual regions. However, the bilingual applicant in a bilingual region is demanding that the collateral bilingual staffing rule be applied to re-designate the positions of his unilingual specialist co-workers in Toronto, in a unilingual region.

[586] Dans l'état actuel des technologies, un employé peut taper, ou mieux encore, dicter sa voix avec un degré de précision assez élevé dans Google Translate et, en fonction de la structure et de la longueur de la phrase, obtenir une traduction immédiate d'une qualité brouillon suffisamment acceptable : voir, en général, « The Great A.I. Awakening : How Google used artificial intelligence to transform Google Translate, one of its more popular services — and how machine learning is poised to reinvent computing itself » [*The New York Times*, 14 décembre 2016], en ligne : <https://www.nytimes.com/2016/12/14/magazine/the-great-ai-awakening.html>.

[587] Toutes les modifications requises sont évidentes pour les personnes bilingues ayant des compétences en lecture, particulièrement s'il s'agit d'un sujet avec lequel les employés travaillent régulièrement et sur lequel ils échangent des communications. Dans un monde qui évolue vers le courrier électronique et les communications écrites associées pour de nombreuses raisons, les institutions fédérales devraient étudier comment utiliser ces technologies pour aider les employés bilingues et rééquilibrer la tendance pratique à surutiliser l'anglais dans des milieux de travail bilingues.

[588] Cette recommandation est avancée avec la mise en garde selon laquelle de telles technologies ne devraient pas s'appliquer aux questions de dotation en personnel. Les compétences linguistiques en langue maternelle devraient toujours être la considération primordiale pour la dotation de postes bilingues dans toutes les régions. La technologie ne peut servir le même objectif de créer des milieux de travail respectueux, tolérants et accommodants qui exigent la diversité linguistique dans le milieu de travail pour créer les attitudes appropriées nécessaires au succès des institutions fédérales bilingues.

#### X. Droits linguistiques dans les régions unilingues

[589] Jusqu'ici, les commentaires relatifs à l'article 36(2) ont seulement été traités relativement aux communications entre employés dans des régions bilingues. Toutefois, le demandeur bilingue d'une région bilingue demande que la règle de la dotation collatérale bilingue soit appliquée pour attribuer une nouvelle désignation aux postes de ses collègues spécialistes unilingues à Toronto, dans une région unilingue.

[590] The fact that the communication between employees occurs back and forth between bilingual and unilingual regions raises a further issue whether rights of employees under section 36(2) take precedence over language rights of employees in unilingual regions.

[591] The submissions of the parties on the issue were very limited. None were provided by the applicant. He simply assumed that the OSFI has offices in both designated and non-designated regions and cannot escape its obligation to provide appropriate official language work environments in bilingual regions just because the communications originate from employees in unilingual regions.

[592] Although I agree official language work environments should be defined by the communication paths between employees wherever situated, this does not resolve the fact that the applicant's exercise of rights impacts on the rights of employees in unilingual regions, in their case to use the language of their choice, and moreover to continue to be employed in the specialist positions contrary to the applicant's demands. The issue is how to resolve a conflict regarding official language rights of employees in differently designated regions.

[593] The respondent, in one of its alternative arguments, included a short paragraph remarking that the OLA distinguishes between bilingual and unilingual regions, and that only in bilingual regions was there an obligation to provide an environment that was conducive to the use of both official languages.

[594] The Commissioner took no position on the issue. However, its Final Investigation Report noted that the 2004 TBS policy stipulated that bilingual employees in bilingual regions were required to use the language of the unilingual employees in unilingual regions, being the only language they can work in. This policy direction was struck from the 2012 policy issued by TBS, with the issue remaining unaddressed. My assumption is that because the Commissioner was advancing the position that bilingual employees have the right to work in their first language,

[590] Le fait que les communications entre employés soient échangées entre les régions bilingues et unilingues soulève une autre question : les droits des employés aux termes de l'article 36(2) ont-ils préséance sur les droits linguistiques des employés dans les régions unilingues?

[591] Les observations des parties sur la question étaient très limitées. Aucune n'a été fournie par le demandeur. Il a simplement supposé que le BSIF avait des bureaux dans les régions désignées et non désignées et ne pouvait se soustraire à son obligation de fournir des milieux de travail appropriés pour l'usage des langues officielles dans les régions bilingues simplement parce que les communications provenaient des employés des régions unilingues.

[592] Bien que je convienne que les milieux de travail appropriés pour l'usage des langues officielles devraient être définis par les voies de communication entre les employés, où qu'ils soient situés, cela ne résout pas le fait que l'exercice des droits par le demandeur a une incidence sur les droits des employés dans les régions unilingues, dans leur cas, d'utiliser la langue de leur choix et, en outre, de continuer à occuper des postes spécialisés contrairement aux exigences du demandeur. La question est de savoir comment résoudre un conflit concernant les droits relatifs aux langues officielles des employés dans des régions désignées différemment.

[593] Le défendeur, dans l'un de ses arguments subsidiaires, a inclus un court paragraphe soulignant que la LLO distinguait les régions bilingues des régions unilingues et que ce n'était que dans les régions bilingues qu'il y avait une obligation de créer un milieu propice à l'usage des deux langues officielles.

[594] Le commissaire n'a pas pris position concernant la question en litige. Toutefois, son Rapport d'enquête final indiquait que la Politique de 2004 du Secrétariat du Conseil du Trésor précisait que les employés bilingues dans les régions bilingues devaient utiliser la langue des employés unilingues dans les régions unilingues, celle-ci étant la seule langue dans laquelle ils pouvaient travailler. Cette directive politique a été radiée de la politique de 2012 publiée par le Secrétariat du Conseil du Trésor, en laissant la question sans réponse. Mon hypothèse est

it was determined that no position should be taken on the issue until clarification was provided by the courts.

[595] In my view, the TBS should have left the situation as is, until resolved by some definitive decision indicating otherwise. The concept of extending the collateral bilingual staffing rule to apply in unilingual regions creates significant staffing changes, when there was no reason to believe that Parliament intended bilingual employees to be able to insist that bilingual employees work only with other bilingual employees even in unilingual regions on its face appears to undermine the concept of having designated and non-designated regions.

[596] The only relevant provision that speaks to language rights in unilingual regions is section 35(1)(b) of the OLA, which reads as follows:

**Duties of government**

**35 (1) ...**

**(b)** in all parts or regions of Canada not prescribed for the purpose of paragraph (a), the treatment of both official languages in the work environments of the institution in parts or regions of Canada where one official language predominates is reasonably comparable to the treatment of both official languages in the work environments of the institution in parts or regions of Canada where the other official language predominates.

[597] In the non-designated regions the concept of equality of status, use and privileges of the two languages is replaced by that of the dominant language. This would appear to be a highly relevant indicator of how this issue should be resolved.

[598] As seen, the only statutory direction on work environments is that occurring within the workplaces of an institution. If an institution maintains offices in both dominant unilingual regions, then their work environments should be comparable. Given that the issue of work environments in non-designated regions was not addressed by

que, comme le commissaire préconisait que les employés bilingues aient le droit de travailler dans leur langue maternelle, il a été décidé qu'aucune position ne devrait être prise sur la question tant que les tribunaux n'auront pas clarifié les choses.

[595] À mon avis, le Secrétariat du Conseil du Trésor aurait dû laisser la situation telle quelle jusqu'à ce qu'elle soit résolue par une décision définitive indiquant le contraire. Le concept d'extension de la règle de dotation collatérale bilingue aux régions unilingues crée des changements importants dans la dotation, alors qu'il n'y avait aucune raison de penser que le législateur voulait que les employés bilingues soient en mesure d'insister pour qu'ils travaillent uniquement avec d'autres employés bilingues, même dans les régions unilingues semble à première vue saper le concept d'avoir des régions désignées et non désignées.

[596] La seule disposition pertinente concernant les droits linguistiques dans les régions unilingues est l'article 35(1)(b) de la LLO, qui est rédigé ainsi :

**Obligations des institutions fédérales**

**35 (1) [...]**

**b)** ailleurs au Canada, la situation des deux langues officielles en milieu de travail soit comparable entre les régions ou secteurs où l'une ou l'autre prédomine.

[597] Dans les régions non désignées, le concept d'égalité de statut, d'usage et de privilèges des deux langues est remplacé par celui de langue prédominante. Cela semblerait être un indicateur très pertinent de la manière dont cette question devrait être réglée.

[598] Comme on le voit, la seule directive légale sur les milieux de travail concerne les milieux de travail d'une institution. Si une institution a des bureaux dans les deux régions unilingues dominantes, ses milieux de travail devraient être comparables. Étant donné que la question des milieux de travail dans les régions non désignées n'a pas

the parties, nor was the Court provided with the relevant evidence, nor meaningful submissions on the issue, this important question is left to the Court to deal with as best it can.

[599] The presumption of an employee's language abilities, if situated in a unilingual region by the function of its non-designation, is that the employee is presumed to be unilingual. By this fact, and that the employee's language is the dominant one in that region, common sense suggests that communications with that employee should be analogized to the provision of services whereby the employee in the unilingual region is considered to be the client for the purposes of the provision of services. As for the provision of services, the communication serves no purpose if not in the language of the unilingual participant.

[600] As a second consideration, it is important to bear in mind that the relevant language of work provisions are applied to achieve appropriate linguistic work environments. The concept therefore, is to understand that information is being communicated from a bilingual work environment to a unilingual work environment (the right only extends to outward communications), is not just from one person to another. It is expected that information received by an employee will be shared within the confines of his or her work environment, in this case the unilingual work environment in Toronto.

[601] If a bilingual employee in a bilingual region attempts to exercise his or her choice of language, the bilingual employee in the unilingual region will have to assume the interpretation and translation functions such that the information may be shared in the work environment of the unilingual region.

[602] Thus, we have a communication from a bilingual region with a capacity to communicate in either language that needs to be interpreted or translated to be useful to a group of employees in their unilingual work environment even if the co-worker receiving the communication is bilingual. In such circumstances, the question that arises is: where is it preferable that this function be performed?

été abordée par les parties, que ni la Cour n'a reçu aucun élément de preuve pertinent ni aucune observation significative sur la question, cette question importante est laissée à la Cour pour qu'elle la traite au mieux.

[599] La présomption de compétences linguistiques d'un employé, s'il est situé dans une région unilingue par la fonction de sa non-désignation, est que l'employé est présumé être unilingue. De ce fait, et que la langue de l'employé est la langue dominante dans cette région, le sens commun suggère que les communications avec cet employé devraient être assimilées à la fourniture de services dans le cadre desquels l'employé dans la région unilingue est considéré comme le client aux fins de la fourniture de services. En ce qui concerne la fourniture de services, la communication ne sert à rien si elle n'est pas dans la langue du participant unilingue.

[600] En deuxième lieu, il est important de garder à l'esprit que les dispositions pertinentes en matière de langue de travail sont appliquées pour créer des milieux de travail appropriés sur le plan linguistique. Le concept consiste donc à comprendre que l'information est transmise d'un milieu de travail bilingue à un milieu de travail unilingue (le droit ne s'applique qu'aux communications sortantes) et non pas seulement d'une personne à l'autre. On s'attend à ce que les renseignements reçus par un employé soient partagés dans les limites de son milieu de travail, en l'occurrence le milieu de travail unilingue à Toronto.

[601] Si un employé bilingue d'une région bilingue tente d'exercer son choix de langue, l'employé bilingue d'une région unilingue devra assumer les fonctions d'interprétation et de traduction de sorte que les renseignements puissent être partagés dans le milieu de travail de la région unilingue.

[602] Ainsi, nous avons une communication d'une région bilingue avec une capacité de communication dans l'une ou l'autre langue qui doit être interprétée ou traduite pour être utile à un groupe d'employés dans leur milieu de travail unilingue, même si le collègue qui reçoit la communication est bilingue. Dans de telles circonstances, la question qui se pose est celle de savoir où il est préférable que cette fonction soit exercée.

[603] It would seem obvious that in terms of minimizing delay and costs that the communication originate in the language of the unilingual region by the exercise of the employees' bilingual skills. It is presumed that Parliament conceived bilingual and unilingual regions based upon the capacity of employees in bilingual regions communicating in the language of the unilingual region.

[604] The concept of bilingual and unilingual regions is that the bilingual region is responsible for bilingual work communications, such that the unilingual regions can work in their dominant language. The scheme of the legislation is not intended to let bilingual employees delegate their bilingual functions so that unilingual regions are required to possess a bilingual capacity in order to work with employees in bilingual regions.

[605] Third, the insistence of the applicant's right to work in his preferred language of French pursuant to section 36(2) would require, as the remedy he seeks, the designation of bilingual specialist positions in Toronto. Section 91 stands in the way of this exercise of the applicant's right because the appointment of bilingual specialists is not required for the performance of the specialist's functions in Toronto, but arises out of the exercise of a right under Part V.

[606] Inasmuch as the respondent, even if it wanted to, would not be able to staff bilingual specialist positions in Toronto in order to allow the applicant to exercise his right to work in his language of choice, it is not possible for him to exercise his alleged right pursuant to section 36(2). This is in recognition of the primacy that Parliament specifically gave section 91 over the application of rights pursuant to section 36(2) for the exact purpose of preventing employees, such as the applicant, from exercising a language right that would result in unmeritorious staffing consequences, both in the bilingual and unilingual regions.

[607] Accordingly, communications emanating from bilingual regions must be in the choice of language of the employees receiving them in unilingual regions.

[603] Il semblerait évident que, pour minimiser les retards et les coûts, la communication émane dans la langue de la région unilingue grâce à l'exercice des compétences bilingues des employés. Il est présumé que le législateur a conçu des régions bilingues et unilingues basées sur la capacité des employés des régions bilingues de communiquer dans la langue de la région unilingue.

[604] Le concept de régions bilingues et unilingues est que la région bilingue est responsable des communications de travail bilingues pour que les régions unilingues puissent travailler dans leur langue dominante. Le régime de la loi ne vise pas à permettre aux employés bilingues de déléguer leurs fonctions bilingues, de sorte que les régions unilingues doivent posséder une capacité bilingue pour pouvoir travailler avec des employés situés dans des régions bilingues.

[605] Troisièmement, l'insistance sur le droit du demandeur de travailler dans la langue de son choix, le français conformément à l'article 36(2), exigerait, à titre de redressement, la désignation de postes de spécialiste bilingue à Toronto. L'article 91 fait obstacle à cet exercice du droit du demandeur, car la nomination de spécialistes bilingues n'est pas requise pour l'exercice des fonctions du spécialiste à Toronto, mais découle de l'exercice d'un droit sous le régime de la partie V.

[606] Dans la mesure où le défendeur, même s'il le voulait, n'aurait pas été en mesure de doter les postes de spécialistes bilingues à Toronto afin de permettre au demandeur d'exercer son droit de travailler dans la langue de son choix, il ne lui est pas possible d'exercer son droit allégué conformément à l'article 36(2). Cela est en reconnaissance de la primauté accordée par le législateur à l'article 91 sur l'application des droits conférés par l'article 36(2) dans le but précis d'empêcher des employés, tels que le demandeur, d'exercer un droit linguistique qui aurait des conséquences indues sur la dotation, à la fois dans les régions bilingues et unilingues.

[607] En conséquence, les communications émanant de régions bilingues doivent être dans la langue de choix des employés qui les reçoivent dans des régions unilingues.



[608] This conclusion would be a further ground to deny the applicant's claim requiring positions in Toronto to be redesignated bilingual essential based on section 36(2).

XI. Work instruments and Regularly and widely used computer systems

A. *Work instruments*

[609] The Commissioner recommended that OSFI ensure that all work instruments regularly and widely used by employees in bilingual regions are available in both official languages. It is the application of paragraph 36(1)(a) which sets out the duty of federal institutions to make available in both official languages, to their staff in bilingual regions, any regularly and widely used work instruments.

[610] The terms "widely used" in the English version and "*d'usage généralisé*" in the French version show Parliament's intention to only impose the paragraph 36(1)(a) duty on a certain category of work instruments used by the majority of employees of a federal institution. I am of the opinion that Parliament therefore did not want to impose, in paragraph 36(1)(a), the duty to translate all work instruments used, although frequently by only a fraction of employees in an institution.

[611] The applicant complained about the sharing of certain documents prepared by specialists in the Toronto office with employees at the Montréal office, specifically, analysis documents prepared quarterly for senior management. The respondent argues that these documents provide support for OSFI's quarterly senior management meeting and are solely for that purpose. Therefore, they do not constitute regularly and widely used work instruments. I agree.

[612] The applicant also complained about the fact that a speech delivered by the auxiliary superintendent before the Conference Board appeared in English only on the OSFI Intranet site. This speech was delivered in English only and had been placed on the Intranet site solely for

[608] Cette conclusion constituerait un autre motif de rejet de la prétention du demandeur selon laquelle les postes à Toronto doivent être désignés à nouveau comme bilingues essentiels conformément à l'article 36(2).

XI. Outils de travail et Systèmes informatiques d'usage courant et généralisé

A. *Outils de travail*

[609] Le commissaire recommandait que le BSIF s'assure que tous les outils de travail utilisés régulièrement par les employés dans les régions bilingues soient offerts dans les deux langues officielles. Il s'agit de l'application de l'article 36(1)a ce qui prévoit l'obligation des institutions fédérales de fournir à leur personnel situé en région bilingue la documentation et le matériel d'usage courant et généralisé dans deux langues officielles (Outils de travail d'usage courant et généralisé).

[610] Les termes « d'usage généralisé » de la version française et « *widely used* » de la version anglaise dénotent l'intention du législateur de n'assujettir à l'obligation de l'article 36(1)a qu'une certaine catégorie de matériel et de documentation utilisés par la majorité des employés d'une institution fédérale. Je suis d'avis que le législateur n'a donc pas voulu imposer, à l'article 36(1)a, l'obligation de traduire l'ensemble de la documentation et du matériel utilisé, même couramment, par une fraction seulement des employés d'une institution.

[611] Le demandeur s'est plaint du partage aux employés du bureau de Montréal de certains documents produits par les spécialistes du bureau de Toronto, soit précisément des documents d'analyse produits trimestriellement à l'attention de la haute direction. Le défendeur soutient que ces documents servent de support à la rencontre trimestrielle de la haute direction du BSIF et y sont strictement destinés. Donc, il ne s'agit pas de matériel ou de documentation d'usage courant et généralisé. Je suis d'accord.

[612] Le demandeur s'est aussi plaint du fait qu'une allocution prononcée par le surintendant auxiliaire devant le Conference Board figurait en anglais seulement sur le site Intranet du BSIF. Cette allocution a été prononcée uniquement en anglais et avait été placée sur le site Intranet à

information purposes. The respondent claims that it was therefore clearly not a “regularly and widely used” work instrument, as the applicant claims. In any event, all documents on the Intranet portal are now always available in both official languages.

[613] In his last report, the Commissioner noted that all OSFI policy documents are bilingual. A working group comprised of key representatives from each OSFI sector was established in May 2014 to ensure that any other regularly and widely used work instrument be available in both official languages. The Commissioner indicated that implementation of Recommendation 7 of his report was almost complete.

[614] I conclude that any failure on the part of OSFI to provide documents or work instruments under section 36(1)(a) has an insufficient *de minimis* character to require any sort of remedy, particularly insofar as the respondent took steps within a reasonable time frame to correct any shortcomings that may have constituted a violation of the OLA.

[615] Thus, the conclusion sought by the applicant to [TRANSLATION] “declare that, under paragraph 36(1)(a) of the OLA, any document disseminated by OSFI’s senior management to supervisors and managers of supervision, particularly the analysis documents prepared quarterly for senior management, must be available in both official languages” is unfounded in law. The same applies to the other conclusion claiming that OSFI repeatedly violated this duty. This last conclusion lacks merit given the evidence in the record.

#### B. *Regularly and widely used computer systems*

[616] The Commissioner recommended that OSFI ensure that all computer systems regularly used by employees in bilingual regions are available in both official languages. It is the application of section 36(1)(b) which sets out the duty of federal institutions to ensure that regularly and

titre informatif seulement. Le défendeur prétend qu’il ne s’agissait donc clairement pas d’un outil de travail ou de matériel ou documentation « d’usage courant et généralisé » comme le prétend le demandeur. De toute manière, tous les documents contenus sur le portail Intranet sont maintenant toujours disponibles dans les deux langues officielles.

[613] Le commissaire a constaté dans son dernier rapport que tous les documents de politiques du BSIF sont bilingues. Un groupe de travail constitué de représentants clés de chaque secteur du BSIF a été mis sur pied en mai 2014 de faire en sorte que tout autre outil de travail d’usage courant et généralisé soit offert dans les deux langues officielles. Le commissaire a indiqué que la mise en œuvre de la recommandation 7 de son rapport était presque terminée.

[614] Je conclus que toute omission de la part du BSIF de fournir des documents ou des outils de travail relevant de l’article 36(1)a) a un caractère *de minimis* insuffisant pour exiger une quelconque réparation, notamment dans la mesure où le défendeur a pris des mesures dans un délai raisonnable à corriger toute lacune qui aurait pu constituer une violation de la LLO.

[615] Ainsi, la conclusion recherchée par le demandeur de « déclarer qu’en vertu de l’article 36(1)a) de la LLO, tout document diffusé par la haute direction du BSIF à l’endroit des surveillants et gestionnaires de la surveillance, notamment les documents d’analyse produits trimestriellement pour la haute direction doit être disponible dans les deux langues officielles » n’est pas fondée en droit. Il en est de même de l’autre conclusion voulant que le BSIF a contrevenu de façon répétée à cette obligation. Cette dernière conclusion manque un fondement au regard de la preuve au dossier.

#### B. *Systèmes informatiques d’usage courant et généralisé*

[616] Le commissaire recommandait que le BSIF s’assure que tous les systèmes informatiques utilisés régulièrement par les employés des régions bilingues soient offerts dans les deux langues officielles. Il s’agit de l’application de l’article 36(1)b) ce qui prévoit l’obligation

widely used computer systems can be used in either official language.

[617] The only two computer systems not available in both official languages at OSFI are SPA and SRA, namely, systems that are only used by employees assigned to the supervision of financial institutions. The respondent claims that, for the same reasons, these systems cannot be considered “widely” used, i.e. used by the vast majority of employees. Moreover, OSFI notes that the Treasury Board of Canada Policy on Language of Work (in effect at the time of the applicant’s complaint) stipulates that, in general, the requirement “does not include specialized software.”

[618] That said, the evidence showed that OSFI was working on updating its supervision technology, which includes acquiring a new bilingual system to replace the current systems.

[619] Furthermore, the conclusions sought by the applicant in this regard including, in particular, that of ordering the deployment of the SPA and SRA systems within 12 months, are entirely new and were not included in the applicant’s notice of application. Therefore, OSFI did not have the opportunity to produce any evidence regarding the time frame required to replace these systems.

[620] In his last report, the Commissioner noted that all computer systems that fall directly under the authority of OSFI, except one, are now available in English and French. The only exception is a highly specialized software used in managing the information technology services. In fiscal year 2015–2016, a study was conducted to find suitable replacements. In light of the foregoing, the OCOL concluded that Recommendation 6 was partially implemented, expressing his satisfaction at the commitment OSFI made to undertake studies and to implement a new system.

[621] Consequently, the applicant’s conclusion regarding the computer systems currently widely used is not supported by the evidence, nor by legislation.

des institutions fédérales à veiller à ce que les systèmes informatiques d’usage courant et généralisé puissent être utilisés dans l’une ou l’autre des langues officielles.

[617] Les deux seuls systèmes informatiques n’étant pas disponibles dans les deux langues officielles au BSIF sont le SPA et le SRA, soit des systèmes qui ne sont utilisés que par les employés affectés à la surveillance des institutions financières. Le défendeur prétend que pour les mêmes raisons, ces systèmes ne peuvent être considérés comme étant d’usage « généralisé », soit d’usage par la grande majorité des employés. D’ailleurs, le BSIF note que la Politique sur la langue de travail du Secrétariat du Conseil du Trésor (en vigueur au moment de la plainte du demandeur) prévoit qu’en général, l’exigence « exclut des logiciels spécialisés ».

[618] Ceci dit, la preuve a démontré que le BSIF travaillait à la mise à jour de sa technologie de surveillance, ce qui inclut l’acquisition d’un nouveau système bilingue en remplacement des systèmes actuels.

[619] Par ailleurs, les conclusions recherchées par le demandeur à ce chapitre, dont notamment celle d’ordonner le déploiement des systèmes SPA et SRA dans les douze mois sont totalement nouvelles et n’étaient pas incluses dans l’avis de demande du demandeur. Le BSIF n’a donc pas eu l’occasion de produire quelque preuve quant au délai nécessaire au remplacement de ces systèmes.

[620] Le commissaire a constaté dans son dernier rapport que tous les systèmes informatiques qui relèvent directement de l’autorité du BSIF, sauf un, sont dorénavant offerts en français et en anglais. La seule exception est un logiciel hautement spécialisé utilisé en gestion des services de technologie de l’information. À l’exercice financier 2015–2016, une étude devant permettre de trouver des remplacements convenables sera entreprise. Compte tenu de ce qui précède, le CLO a conclu que la recommandation 6 a été partiellement mise en œuvre, exprimant sa satisfaction de l’engagement qu’avait pris le BSIF d’entreprendre l’ et de mettre en place un nouveau système.

[621] En conséquence, la conclusion du demandeur concernant des systèmes informatiques couramment utilisés et généralisés n’est appuyée ni par la preuve ni par la loi.

## XII. Conclusion

[622] For the reasons provided, the application is dismissed. There is therefore no requirement to consider the issues concerning the remedy sought by the applicant. This is not a case where it is appropriate to award costs, and none are ordered.

### JUDGMENT in T-759-15

THIS COURT'S JUDGMENT is that the application for judicial review is dismissed and no costs are awarded.

#### ANNEX A

*Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp), c. 31, section 2:

##### **Purpose**

**2** The purpose of this Act is to

(a) ensure respect for English and French as the official languages of Canada and ensure equality of status and equal rights and privileges as to their use in all federal institutions, in particular with respect to their use in parliamentary proceedings, in legislative and other instruments, in the administration of justice, in communicating with or providing services to the public and in carrying out the work of federal institutions;

(b) support the development of English and French linguistic minority communities and generally advance the equality of status and use of the English and French languages within Canadian society;

*Official, Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp), c. 31, section 31:

##### **Relationship to Part V**

**31** In the event of any inconsistency between this Part and Part V, this Part prevails to the extent of the inconsistency.

*Official Languages Act*, section 35(1)(b):

## XII. Conclusion

[622] Pour les motifs évoqués, la demande sera rejetée. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner les questions relatives au redressement demandé par le demandeur. Il ne s'agit pas d'un cas où il est approprié d'accorder des dépens, et aucuns dépens ne sont adjugés.

### JUGEMENT DANS LE DOSSIER T-759-15

LA COUR rejette la présente demande de contrôle judiciaire et aucuns dépens ne sont adjugés.

#### ANNEXE A

*Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, article 2 :

##### **Objet**

**2** La présente loi a pour objet :

a) d'assurer le respect du français et de l'anglais à titre de langues officielles du Canada, leur égalité de statut et l'égalité de droits et privilèges quant à leur usage dans les institutions fédérales, notamment en ce qui touche les débats et travaux du Parlement, les actes législatifs et autres, l'administration de la justice, les communications avec le public et la prestation des services, ainsi que la mise en oeuvre des objectifs de ces institutions;

b) d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones et, d'une façon générale, de favoriser, au sein de la société canadienne, la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais;

*Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, article 31 :

##### **Incompatibilité**

**31** Les dispositions de la présente partie l'emportent sur les dispositions incompatibles de la partie V.

*Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, article 35(1)(b) :

**Duties of government****35 (1) ...**

**(b)** in all parts or regions of Canada not prescribed for the purpose of paragraph (a), the treatment of both official languages in the work environments of the institution in parts or regions of Canada where one official language predominates is reasonably comparable to the treatment of both official languages in the work environments of the institution in parts or regions of Canada where the other official language predominates.

*Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp), c. 31, sections 36(1)(a)(i),(ii),(c)(i) and 36(2):

**Minimum duties in relation to prescribed regions**

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

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

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

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

...

**(c)** ensure that,

**(i)** where it is appropriate or necessary in order to create a work environment that is conducive to the effective use of both official languages, supervisors are able to communicate in both official languages with officers and employees of the institution in carrying out their supervisory responsibility, and

...

**Additional duties in prescribed regions**

**(2)** Every federal institution has the duty to ensure that, within the National Capital Region and in any part or region of Canada, or in any place outside Canada, that is

**Obligations des institutions fédérales****35 (1) [...]**

**b)** ailleurs au Canada, la situation des deux langues officielles en milieu de travail soit comparable entre les régions ou secteurs où l'une ou l'autre prédomine.

*Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, articles 36(1)a)c), et 36(2) :

**Obligations minimales dans les régions désignées**

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

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

[...]

**c)** de veiller à ce que, là où il est indiqué de le faire pour que le milieu de travail soit propice à l'usage effectif des deux langues officielles, les supérieurs soient aptes à communiquer avec leurs subordonnés dans celles-ci et à ce que la haute direction soit en mesure de fonctionner dans ces deux langues.

[...]

**Autres obligations**

**(2)** Il leur incombe également de veiller à ce que soient prises, dans les régions, secteurs ou lieux visés au paragraphe (1), toutes autres mesures possibles permettant de

prescribed for the purpose of paragraph 35(1)(a), such measures are taken in addition to those required under subsection (1) as can reasonably be taken to establish and maintain work environments of the institution that are [1st category] conducive to the effective use of both official languages and [2nd category] accommodate the use of either official language by its officers and employees.

*Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp), c. 31, section 91:

**Staffing generally**

**91** Nothing in Part IV or V authorizes the application of official language requirements to a particular staffing action unless those requirements are objectively required to perform the functions for which the staffing action is undertaken.

créer et de maintenir [1ere catégorie] en leur sein un milieu de travail propice à l'usage effectif des deux langues officielles et [2<sup>e</sup> catégorie] qui permette à leur personnel d'utiliser l'une ou l'autre.

*Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, article 91 :

**Dotation en personnel**

**91** Les parties IV et V n'ont pour effet d'autoriser la prise en compte des exigences relatives aux langues officielles, lors d'une dotation en personnel, que si elle s'impose objectivement pour l'exercice des fonctions en cause.