

A-143-91

A-143-91

Jean-Charles St-Onge (Appellant)**Jean-Charles St-Onge (appellant)**

v.

c.

The Commissioner of Official Languages (Respondent)**Le commissariat aux langues officielles (intimé)***INDEXED AS: ST-ONGE v. CANADA (OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES) (CA.)**RÉPERTORIÉ: ST-ONGE c. CANADA (COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES) (CA.)*

Court of Appeal, Marceau, Desjardins and Décary J.J.A.—Ottawa, May 19 and June 30, 1992.

Cour d'appel, juges Marceau, Desjardins et Décary, J.C.A.—Ottawa, 19 mai et 30 juin 1992.

Official languages — Appeal from Trial Judge's dismissal of application for relief from Commissioner of Official Languages' decision — Appellant complaining about inadequate French language services by PSC in Toronto — Complaint rejected by Commissioner as no breach of Official Languages Act — Commissioner's discretion to refuse or cease to investigate complaint under Act, s. 58(4)(c) limited to cases not involving contravention or failure to comply with spirit and intent of Act — Commissioner erred in not considering appellant's difficulty in establishing oral contact in French with PSC and in not taking spirit and intent of Act into account.

Langues officielles — Appel à l'encontre d'un jugement rendu par un juge de première instance qui a rejeté une demande de redressement à l'égard d'une décision du commissaire aux langues officielles — L'appelant s'est plaint de la pauvreté du service offert en français par les bureaux de la Commission de la fonction publique du Canada à Toronto — Le commissaire a rejeté la plainte au motif qu'il n'y avait pas infraction à la Loi sur les langues officielles — Le pouvoir discrétionnaire du commissaire, en vertu de l'art. 58(4)c) de la Loi, de refuser ou de cesser d'instruire une plainte est circonscrite aux cas où l'objet de la plainte ne constitue pas une contravention de la loi ou une violation de son esprit et de l'intention du législateur — Le commissaire a commis une erreur en ignorant la difficulté que l'appelant a eue à avoir une prise de contact orale en français avec les bureaux de la Commission et en ne tenant pas compte de l'esprit de la Loi et de l'intention du législateur.

This was an appeal from a judgment of the Trial Division dismissing appellant's application for relief from a decision of the Commissioner of Official Languages. In applying for employment in civil engineering at the Toronto office of the Public Service of Canada, the appellant realized that the person responsible for hiring engineers was not bilingual. He complained to the Commissioner about the difficulty he had experienced in obtaining oral communication in French; it was only after having had to speak English to several officials that he was put through to the Director General who spoke French. The appellant felt that he had been disadvantaged in not being able to communicate directly with the person responsible for recruiting people in his specialty. The Commissioner rejected the complaint, there having been no breach of the *Official Languages Act*. Appellant then applied to the Trial Division for a declaratory judgment requiring the Commissioner to make recommendations to the Toronto offices of the Public Service Commission that employment application acknowledgment letters written in French be signed by an official able to speak that language and that French language services be available at all times. The Trial Judge observed that the Federal Court only exceptionally has jurisdiction to intervene in decisions of an administrative nature made in accordance with legislation; His Lordship concluded that the Commissioner's decision was within the statutory and discretionary powers conferred on him by the Parliament of Canada and that in exercising these pow-

Il s'agit d'un appel de la décision rendue par la Section de première instance rejetant la demande de redressement de l'appelant à l'égard d'une décision du Commissaire aux langues officielles. Ayant postulé un emploi en génie civil auprès du bureau de la Fonction publique du Canada à Toronto, l'appelant s'est rendu compte que le responsable de l'embauche des ingénieurs n'était pas bilingue. Il s'est plaint auprès du commissaire de la difficulté qu'il avait eue à obtenir une communication active en français; ce n'est qu'après avoir dû parler anglais à plusieurs préposés qu'il fut finalement dirigé vers le directeur général avec qui il put s'entretenir en français. L'appelant s'est senti désavantagé, n'ayant pu communiquer directement avec la personne responsable du recrutement des gens spécialisés dans son domaine. Le commissaire a rejeté la plainte au motif qu'il n'y avait pas infraction à la *Loi sur les langues officielles*. L'appelant s'est ensuite adressé à la Section de première instance afin d'obtenir un jugement déclaratoire ordonnant non seulement que le Commissaire aux langues officielles en vienne à formuler une recommandation auprès du bureau de la Commission de la fonction publique à Toronto de façon à ce que les accusés de réception envoyés en français soient signés par un agent de ressourcement qui puisse parler le français, mais également que le service actif en français soit disponible en tout temps. Le juge de première instance a observé que ce n'est que par exception que la Cour fédérale avait compétence pour intervenir dans des décisions d'ordre

ers, the Commissioner had committed no error of law or fact that could justify judicial intervention.

Held (Marceau J.A. dissenting), the appeal should be allowed.

Per Desjardins and Décaré J.J.A.: It was unfortunate that the Trial Judge had made reference to Chicoutimi and Saskatoon in that it is not possible to compare areas where there is no significant demand for one or other of the official languages with an area such as Toronto where a significant demand does exist and where Parliament, by section 22 of the *Official Languages Act*, has expressly imposed greater obligations on the offices of federal institutions and thereby conferred more extensive rights on the public in communicating with them and receiving their services. In *Canada (Attorney General) v. Viola*, the Federal Court of Appeal clearly explained the nature and object of the *Official Languages Act*, pointing out that it is an extension of the rights and guarantees recognized in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In fact, section 22 of the Act essentially reproduces paragraph 20(1)(a) of the Charter, which suggests that the Courts should interpret it in the same way as this provision of the Charter would be interpreted. The appellant's rights to receive service in French in Toronto are not lessened by the fact that he would have to work in English if he were to obtain the employment sought. The phrase "the spirit and intent of this Act", noted in subsection 58(4), is also found in subsection 56(1) which gives the Commissioner the duty to take all actions and measures within his authority to ensure recognition of the status of each of the official languages and compliance with the spirit and intent of the Act in the administration of the affairs of federal institutions. An unusual power to intervene has been conferred on the Commissioner who, when receiving a complaint, is expressly ordered by Parliament to get to the heart of the matter and not simply to examine the technical legality of the actions taken by the government department against which the complaint is laid.

The Commissioner had made two errors. First, he did not investigate the appellant's complaint relating to his difficulty in establishing oral communication in French with the Public Service Commission of Canada. He only noted the letter of May 17, 1990 and the telephone conversation with the Director in French on June 14, 1990, but he did not inquire into the legality of what occurred between these two incidents. Second, the Commissioner did not take the spirit and intent of the Act into account. In accordance with his duty as stated in subsection 56(1) of the Act and the power of investigation conferred on him by subsection 58(4), he should have determined whether the Public Service of Canada office in Toronto, as a federal institution in a place where there was a significant demand for the use of French, had complied with the spirit and intent of the Act in its communications with and service to the appellant.

administratif prises en vertu de la loi; le juge a conclu que la décision prise par le commissaire relevait des pouvoirs législatifs et discrétionnaires que le Parlement canadien lui avait accordés, et que dans l'exercice de ces pouvoirs, le commissaire n'avait commis aucune erreur de droit ou de fait de nature à justifier son intervention.

Arrêt (le juge Marceau, J.C.A., dissident): l'appel devrait être accueilli.

Les juges Desjardins et Décaré, J.C.A.: Il est malencontreux que le juge de première instance ait parlé des régions de Chicoutimi et de Saskatoon en ce qu'il ne saurait être question de comparer des régions, où il n'existe pas de demande importante, à des régions, telles Toronto, où il existe une demande importante et où le Parlement a expressément, par l'article 22 de la *Loi sur les langues officielles*, imposé davantage d'obligations aux bureaux des institutions fédérales et, du même coup, reconnu davantage de droits au public lorsqu'il communique avec eux ou reçoit des services. Dans *Canada (Procureur général) c. Viola*, la Cour d'appel fédérale a clairement expliqué la nature et l'objet de la *Loi sur les langues officielles*, indiquant qu'elle est l'expression de la reconnaissance des droits et garanties reconnus dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. En fait, l'article 22 de la Loi est essentiellement la reproduction de l'alinéa 20(1)a) de la Charte, ce qui invite les tribunaux à l'interpréter de la même manière que serait interprétée cette disposition de la Charte. Les droits de l'appelant de recevoir des services en français, à Toronto, ne sont pas réduits du simple fait qu'il devrait travailler en anglais s'il obtenait l'emploi sollicité. L'expression «l'esprit de la loi et l'intention du législateur», figurant au paragraphe 58(4), se retrouve également au paragraphe 56(1) qui donne au commissaire la mission de prendre, dans le cadre de sa compétence, toutes les mesures visant à assurer la reconnaissance du statut de chacune des langues officielles et de faire respecter l'esprit de la loi et l'intention du législateur en ce qui touche l'administration des affaires des institutions fédérales. Le commissaire se voit reconnaître un pouvoir d'intervention tout à fait inhabituel et le Parlement lui dicte expressément, lorsqu'il reçoit une plainte, d'aller au fond des choses et de ne pas se contenter d'examiner la légalité technique des mesures prises par l'administration qui fait l'objet de la plainte.

Le commissaire a commis deux erreurs. Premièrement, il ne s'est pas enquis du volet de la plainte de l'appelant qui avait trait à sa difficulté à entrer en contact oralement en français avec la Commission de la fonction publique du Canada. Le commissaire n'a fait que le constat de la lettre du 17 mai 1990 et de la conversation téléphonique en français avec le directeur, le 14 juin 1990, mais il ne s'est pas enquis de la légalité de ce qui s'est passé entre ces deux incidents. Deuxièmement, le commissaire n'a pas tenu compte de l'esprit de la loi et de l'intention du législateur. Il incombait au commissaire, en vertu de son obligation énoncée au paragraphe 56(1) de la Loi et en vertu du pouvoir d'enquête que lui confère le paragraphe 58(4) de la Loi, de déterminer si le bureau de la Commission de la fonction publique du Canada à Toronto, comme institution fédérale dans un lieu où l'emploi de la langue française fait l'objet d'une demande importante, avait respecté l'esprit de la

Per Marceau J.A. (dissenting): For this Court to be able to allow the appeal, two conditions must be met. First, it must be possible to read the application as being one for an order in the nature of *mandamus* to force the Commissioner to reopen his inquiry into the complaint made by the applicant. Second, it must be possible to say that, as a public official, the Commissioner acted without regard to a duty imposed on him by law. As to the first condition, it is very doubtful that a court of appeal could criticize a Trial Judge for not undertaking so extensive a transformation of the application before him. However, it is the second condition which seems more clearly absent. This Court could not assume that the Commissioner was concerned only with the formal and express requirements of the Act simply because he spoke in his letter of a "breach of the . . . Act". One must rely on a stronger factual basis to conclude that a public official disregarded his mandate and failed in his duty. As this Court and the Trial Court are courts of law, the Commissioner's statement that he had ascertained that no "breach of the . . . law" had been committed must be taken as conclusive by them.

The Trial Judge was correct in concluding that it was not his function to become involved in the good faith exercise by the Commissioner of the discretionary powers conferred on him by the Act. This is why the Act expressly provides that a complaint to the Commissioner and the action he may take on it temporarily suspend but do not in any way abrogate the right of action which the complainant may have against the federal institution which has allegedly not recognized his rights. The Commissioner, provided he is acting in good faith, is responsible to Parliament, not to the courts of law.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 20(1)(a).

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.

Official Languages Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, ss. 3(1), 22, 27, 35, 36, 50, 56(1), 58(4), 77.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Canada (Attorney General) v. Viola, [1991] 1 F.C. 373; (1990), 123 N.R. 83 (C.A.).

APPEAL from a judgment of the Trial Division ((1991), 44 F.T.R. 81) dismissing appellant's application for relief from a decision rendered by the Commissioner of Official Languages. Appeal allowed.

loi et l'intention du législateur lors de ses communications avec l'appelant et de la prestation de services à ce dernier.

Le juge Marceau, J.C.A. (dissent): Pour que cette Cour puisse maintenir l'appel, deux conditions sont requises. D'une part, il faut pouvoir lire la demande comme en étant une visant l'obtention d'une ordonnance de la nature d'un *mandamus* pour forcer le commissaire à reprendre son enquête sur la plainte que le requérant a soumise. D'autre part, il faut être en mesure d'affirmer que le commissaire, en tant qu'officier public, a agi au mépris d'un devoir que la loi lui impose. Quant à la première condition, il est fort douteux qu'une cour d'appel puisse reprocher à un juge de première instance de ne pas avoir procédé à une transformation aussi substantielle de la demande qui était devant lui. C'est la seconde condition, toutefois, qui semble le plus clairement absente. La Cour ne peut présumer que le commissaire s'en est rapporté uniquement aux exigences formelles et expresses de la Loi pour la seule raison qu'il ne parle dans sa lettre que «d'infraction à la Loi». Pour considérer qu'un officier public a faussé son mandat et manqué à son devoir, il faut une base factuelle plus solide. Cette Cour et la Cour de première instance étant des cours de justice, elles doivent considérer l'affirmation du commissaire selon laquelle il s'était assuré qu'aucune «infraction à la Loi» n'avait été commise comme étant décisive.

Le juge de première instance a eu raison de conclure qu'il ne lui revenait pas de s'immiscer dans l'exercice de bonne foi par le commissaire des pouvoirs discrétionnaires que la Loi lui accorde. C'est pour cela que la Loi prévoit formellement qu'une plainte au commissaire et le traitement qu'elle peut recevoir de sa part suspendent temporairement mais n'abrogent nullement le recours judiciaire que le plaignant peut avoir contre l'institution fédérale qui n'aurait pas respecté ses droits. Le commissaire, dans la mesure où il agit de bonne foi, relève du Parlement et non des cours de justice.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 20(1)a).

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.

Loi sur les langues officielles, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31, art. 3(1), 22, 27, 35, 36, 50, 56(1), 58(4), 77.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Canada (Procureur général) c. Viola, [1991] 1 C.F. 373; (1990), 123 N.R. 83 (C.A.).

APPEL d'une décision de la Section de première instance ((1991), 44 F.T.R. 81) rejetant la demande de redressement de l'appelant à l'égard d'une décision rendue par le Commissaire aux langues officielles. Appel accueilli.

COUNSEL:

J. Aidan O'Neill for respondent.

APPEARANCE:

Jean-Charles St-Onge on his own behalf.

SOLICITORS:

Johnston & Buchan, Ottawa, for respondent.

APPELLANT ON HIS OWN BEHALF:

Jean-Charles St-Onge, Timmins, Ontario.

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

MARCEAU J.A. (*dissenting*): I am sorry, but I am unable to accept the approach taken by my colleagues and, with respect, I must differ from them. In my opinion, this case is not one in which the Court can intervene, and the following is briefly why I think so.

The factual details are not that important. What must be borne in mind is that the decision by the Trial Division [(1991), 44 F.T.R. 81] which is on appeal was one dismissing an application made pursuant to section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7], the purpose of which was stated in the originating notice as follows:

[TRANSLATION] The applicant would like to obtain relief in respect of a decision made by the Office of the Commissioner of Official Languages so as to give effect to the new *Official Languages Act*. The applicant would like the original decision made by the office to be rejected and replaced by a new decision that is more fair and more in keeping with the present Act.

For this Court to be able to allow the appeal, quash the decision to dismiss and order the Commissioner of Official Languages to reconsider the appellant's complaint, two conditions must obviously be met. First, it must be possible to read the application as being one for an order in the nature of *mandamus* to force the Commissioner to reopen his inquiry into the complaint made by the applicant. Second, it must be possible to say that, as a public official, the Commissioner acted without regard to a duty imposed on him by law. As to the first condition, I will simply say that in my opinion it is very doubtful that a court of appeal could complain about a trial judge not undertaking so extensive a transformation of the applica-

AVOCAT:

J. Aidan O'Neill pour l'intimé.

A COMPARU:

Jean-Charles St-Onge en son nom personnel.

PROCUREURS:

Johnston & Buchan, Ottawa, pour l'intimé.

L'APPELANT EN SON NOM PERSONNEL:

Jean-Charles St-Onge, Timmins (Ontario).

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE MARCEAU, J.C.A. (*dissident*): Je regrette, mais je suis incapable d'accepter le point de vue de mes collègues et je veux, avec égards, m'en dissocier. À mon avis, ce cas n'en est pas un où la Cour peut intervenir et voici brièvement pourquoi je pense ainsi.

Le détail des faits importe peu. Ce qu'il faut bien avoir à l'esprit, c'est que cette décision de la Section de première instance dont est appel [(1991), 44 F.T.R. 81] en était une de rejet d'une requête faite en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7] dont l'objet était exprimé comme suit dans l'avis introductif:

Le requérant voudrait obtenir un redressement contre une décision prise par l'office du Commissariat aux langues officielles afin que la nouvelle Loi sur les langues officielles soit respectée. Le requérant voudrait que la décision originale prise par le Commissariat soit rejetée et remplacée par une nouvelle décision plus équitable et respectueuse de la présente Loi. (sic)

Pour que cette Cour puisse maintenir l'appel, casser la décision de rejet et ordonner au commissaire aux langues officielles de reconsidérer la plainte de l'appelant, deux conditions sont évidemment requises. D'une part, il faut pouvoir lire la demande comme en étant une visant l'obtention d'une ordonnance de la nature d'un *mandamus* pour forcer le commissaire à reprendre son enquête sur la plainte que le requérant a soumise. D'autre part, il faut être en mesure d'affirmer que le commissaire, en tant qu'officier public, a agi au mépris d'un devoir que la loi lui impose. Quant à la première condition, je me contenterai de dire qu'à mon avis, il est fort douteux qu'une cour d'appel puisse reprocher à un juge de

tion before him. However, it is the second condition which seems more clearly absent.

As we have seen, the matter starts with the content of a letter sent by the Commissioner to the appellant on August 31, 1990, in answer to a complaint made by the latter under the *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31. Once again, it reads:

[TRANSLATION] After carefully reviewing all the information you sent us, we have concluded that this case indicates no breach of the *Official Languages Act*. The Act requires federal agencies to use the preferred official language of their clients and this is what the P.S.C. did in the letter sent to you in French on May 17 and in your telephone conversation of June 14 with the Director.

We will therefore not be taking any further action on your complaint.

From the fact that the Commissioner speaks in his letter of reply only of a breach of the Act the appellant concluded that he failed to go beyond the strict wording of the provisions contained in the Act. He suggested that in doing so the Commissioner erred, as he should not only have considered whether the services in French had in fact been rendered as expressly required by the legislation, which certainly was the case, but also whether the problems that the appellant said he encountered in obtaining a proper telephone conversation in French were not an infringement of the spirit and intent of the Act, within the meaning of subsections 56(1) and 58(4) of the Act, which read:

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

58. . . .

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

- (a) the subject-matter of the complaint is trivial;
- (b) the complaint is frivolous or vexatious or is not made in good faith, or

première instance de ne pas avoir procédé à une transformation aussi substantielle de la demande qui était devant lui. C'est la seconde condition, toutefois, qui m'apparaît le plus clairement absente.

a On part, comme on l'a vu, du contenu de la lettre que le commissaire faisait parvenir à l'appelant, le 31 août 1990, en réponse à la plainte que ce dernier avait soumise en vertu de la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31. Je le rappelle:

b Après avoir étudié attentivement toutes les données que vous nous avez transmises, nous concluons qu'il n'y a pas dans ce dossier d'infraction à la Loi sur les langues officielles. La Loi exige des organismes fédéraux qu'ils utilisent la langue officielle préférée de leurs clients et c'est ce que la CFP a fait dans la lettre en français qu'elle vous adressait le 17 mai et lors de votre conversation téléphonique du 14 juin avec le directeur.

c Nous ne donnerons donc pas suite à votre plainte.

d De ce que le commissaire ne parle, dans sa lettre de réponse, que d'infraction à la Loi, on en conclut qu'il a omis d'aller au-delà du libellé strict des prescriptions que celle-ci contient. Et en cela, dit-on, il a eu tort, car il devait se demander non seulement si les services en français avaient bien été rendus comme l'exigent formellement les dispositions législatives, ce qui était certes le cas, mais aussi si les difficultés que l'appelant disait avoir eues à obtenir une conversation téléphonique valable en français ne constituaient pas une violation de l'esprit de la Loi et de l'intention du législateur, au sens des paragraphes 56(1) et 58(4) de la Loi qui se lisent:

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

f 58. . . .

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

- h a) elle est sans importance;
- i b) elle est futile ou vexatoire ou n'est pas faite de bonne foi;

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

First, as this Court is an appellate court, I do not think it can assume, regardless of the findings of fact made by the Trial Judge, that the Commissioner was concerned only with the formal and express requirements of the Act simply because he spoke in his letter of a “breach of the . . . Act”. To conclude that a public official disregarded his mandate and failed in his duty and that a court order should be made to compel him to correct the mistake, I think that a stronger factual basis is necessary.

Second, as this Court and the Trial Court are courts of law, it seems to me that the Commissioner’s statement that he had ascertained that no “breach of the . . . Act” had been committed must be taken as conclusive by them. It is certainly usual for a court of law to refer to what may be called the “spirit of the Act” and the “legislative intent” to resolve problems of legislative interpretation, but these concepts are not for the court something apart from the Act which can be given effect beyond what Parliament has expressly provided. The situation may be different for the Commissioner himself, because of the function of supervision, encouragement, criticism, promotion and development which he is called on to perform and the latitude which Parliament intended he should have in exercising his powers of recommendation. I think this is what explains the fact that Parliament thought of expressly referring to the aforementioned sections; but this was intended for the Commissioner alone, to support his action, not for courts of law that might be called on to assess the legality of his acts and positions taken by him.

My colleagues quote a long passage from the decision of this Court in *Canada (Attorney General) v. Viola*, [1991] 1 F.C. 373, at pages 386-387, to indicate the special nature of the *Official Languages Act*. I think they passed over rather quickly the last part of this citation:

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

^a D’une part, cette Cour étant une cour d’appel, il ne me paraît pas possible qu’elle puisse présumer, sans égard aux conclusions de fait du juge de première instance, que le commissaire s’en est rapporté uniquement aux exigences formelles et expresses de la Loi pour la seule raison qu’il ne parle dans sa lettre que «d’infraction à la Loi». Pour considérer qu’un officier public a faussé son mandat et manqué à son devoir et qu’un ordre de cour doit être émis pour le forcer à s’amender, il faut, je pense, une base factuelle plus solide.

^d D’autre part, cette Cour et la Cour de première instance étant des cours de justice, il me semble que l’affirmation du commissaire à l’effet qu’il s’était assuré qu’aucune «infraction à la Loi» n’avait été commise, doit être tenue, pour elles, comme étant décisive. Sans doute est-il normal pour une cour de justice de se référer à ce qu’on peut appeler «l’esprit de la loi» et «l’intention du législateur» pour résoudre des difficultés d’interprétation de dispositions législatives, mais ces notions ne se présentent pas pour elle comme des réalités séparées de la loi auxquelles effet peut être donné par delà ce que le Parlement aurait formellement prescrit. Il peut en être autrement du commissaire lui-même, à cause du rôle de surveillance, d’encouragement, de critique, de promotion et d’évolution qu’on lui demande de remplir et de la latitude qu’on veut qu’il ait dans l’exercice de ses pouvoirs de recommandation. Et c’est ce qui explique, je crois, qu’on ait pensé s’y référer formellement aux articles cités ci-haut. Mais on l’a fait à l’adresse du commissaire seul, pour appuyer son action, non à l’adresse des cours de justice susceptibles d’être appelées à vérifier la légalité de ses gestes et de ses prises de position.

ⁱ Mes collègues citent un long passage de la décision de notre Cour dans *Canada (Procureur général) c. Viola*, [1991] 1 C.F. 373, aux pages 386 et 387 dans le but de souligner le caractère spécial de cette *Loi sur les langues officielles*. Il me semble qu’ils ont passé un peu rapidement sur la dernière partie de cette citation:

To the extent, finally, that it is legislation regarding language rights, which have assumed the position of fundamental rights in Canada but are nonetheless the result of a delicate social and political compromise, it requires the courts to exercise caution and to “pause before they decide to act as instruments of change”, as Beetz J. observed in *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. et al. v. Association of Parents for Fairness in Education et al.*:

... legal rights as well as language rights belong to the category of fundamental rights,

Unlike language rights which are based on political compromise, legal rights tend to be seminal in nature because they are rooted in principle.

This essential difference between the two types of rights dictates a distinct judicial approach with respect to each. More particularly, the courts should pause before they decide to act as instruments of change with respect to language rights. [My emphasis.]

I believe that the Trial Judge dealt quite correctly with the application that was before him. I think he was right to conclude that it was not his function to become involved in the good faith exercise by the Commissioner of the discretionary powers conferred on him by the Act, both as regards the accepting of a complaint to assess its validity and the decision whether to pursue it and undertake any inquiry and also as to his decision on the merits of the complaint and whether action should be taken regarding it. Indeed, it seems to me this is why the Act takes the trouble to expressly provide that a complaint to the Commissioner and the action he may take on it temporarily suspend but do not in any way abrogate the right of action which the complainant may have against the federal institution which has allegedly not recognized his rights (section 77 of the Act). I feel that the system intends that the Commissioner, provided he is acting in good faith, is responsible for his action or inaction solely to Parliament and not to the courts of law. Finally, I feel that the reasons given by the Trial Judge in support of his refusal are substantially correct and I adopt them.

I would dismiss the appeal.

* * *

Dans la mesure, enfin, où elle constitue une loi relative à des droits linguistiques qui, au Canada, ont pris valeur de droits fondamentaux mais n'en demeurent pas moins le fruit d'un compromis social et politique fragile, elle invite les tribunaux à faire preuve de prudence, et à «hésiter à servir d'instruments de changement» ainsi que le rappelait le juge Beetz dans *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. et autre c. Association of Parents for Fairness in Education et autre*:

... les garanties juridiques ainsi que les droits linguistiques relèvent de la catégorie des droits fondamentaux.

À la différence des droits linguistiques qui sont fondés sur un compromis politique, les garanties juridiques tendent à être de nature plus féconde parce qu'elles se fondent sur des principes.

Cette différence essentielle entre les deux types de droits impose aux tribunaux une façon distincte d'aborder chacun. Plus particulièrement, les tribunaux devraient hésiter à servir d'instruments de changement dans le domaine des droits linguistiques. [J'ai souligné.]

Je crois que le juge de première instance a très correctement traité de la demande qui était devant lui. Je crois qu'il a eu raison de penser qu'il ne lui revenait pas de s'immiscer dans l'exercice de bonne foi par le commissaire des pouvoirs discrétionnaires que la Loi lui accorde, tant au niveau de la réception d'une plainte pour en apprécier la valeur et décider de l'opportunité d'entreprendre ou de poursuivre quelque enquête, qu'au niveau de sa disposition pour juger de son bien ou mal-fondé et de la nécessité ou non d'agir à son sujet. C'est pour cela d'ailleurs, il me semble, que la Loi prend la peine de prévoir formellement qu'une plainte au commissaire et le traitement qu'elle peut recevoir de sa part suspendent temporairement mais n'abrogent nullement le recours judiciaire que le plaignant peut avoir contre l'institution fédérale qui n'aurait pas respecté ses droits (article 77 de la Loi). Le système veut, je pense, que le commissaire, dans la mesure où il agit de bonne foi, soit responsable de son action ou inaction uniquement au Parlement et non aux cours de justice. Je crois, enfin, que les motifs que le juge de première instance a formulés au soutien de son refus sont substantiellement corrects et je les fais miens.

Je rejetterais l'appel.

* * *

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

DESJARDINS AND DÉCARY J.J.A.: The appellant is appealing from a judgment rendered by a Trial Judge who dismissed his application for relief from a decision rendered by the Commissioner of Official Languages on August 31, 1990.

On June 15, 1990, the appellant complained to the Commissioner of Official Languages about the poor quality of the service offered in French by the Public Service Commission of Canada offices in Toronto, serving the Ontario region which covers the town of Timmins where the appellant lives.

The appellant had inquired about the possibility of applying for a job in civil engineering with the Public Service of Canada offices in Toronto and on May 17, 1990, received a letter in French signed by Peter Corner, Resourcing Officer, telling him that he had the necessary certificates and qualifications and that his application for employment had been entered in the Public Service Commission national index for consideration when a position became vacant. The appellant tried to contact the person who signed the letter by telephone, as the latter was solely responsible for civil engineering opportunities with the Public Service offices in Toronto. What happened then is described by the appellant in the complaint he made to the Commissioner:¹

[TRANSLATION] After I had made several calls it was finally explained that Mr. Peter Corner, who is solely responsible for hiring engineers for the Public Service, is not bilingual. Some of the Public Service employees had tried to make me think he was bilingual.

The Director of Personnel, Stephen Bickerstaffe, called the appellant back on June 14, 1990 to tell him there were no openings for civil engineers in the Public Service. This conversation was held in French since Stephen Bickerstaffe is bilingual, but as he was not responsible for civil engineering opportunities, the only person who could have discussed available positions and positions that might be available was Peter Corner. In his complaint to the Commissioner, the appellant explained that he felt he had been put at a disadvantage as he could not communicate directly with the person responsible for recruiting people in

¹ A.B., at p. 12.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LES JUGES DESJARDINS ET DÉCARY, J.C.A.: L'appelant se pourvoit à l'encontre d'un jugement rendu par un juge de première instance qui a rejeté sa demande de redressement à l'égard d'une décision rendue le 31 août 1990 par le commissaire aux langues officielles.

Le 15 juin 1990, l'appelant s'est plaint auprès du commissaire aux langues officielles de la pauvreté du service offert en français par les bureaux de la Commission de la fonction publique du Canada à Toronto lesquels desservent la région de l'Ontario qui recouvre la ville de Timmins où habite l'appelant.

S'étant enquis de la possibilité de postuler un emploi en génie civil auprès des bureaux de la fonction publique du Canada à Toronto, l'appelant a reçu, le 17 mai 1990, une lettre en français signée Peter Corner, agent de ressource, l'avisant qu'il possédait les titres et les qualifications requises et que sa demande d'emploi avait été inscrite dans le répertoire national de la Commission de la fonction publique pour être étudiée dès qu'un poste deviendrait vacant. L'appelant tenta de rejoindre par téléphone le signataire de la lettre, le seul responsable des ouvertures en génie civil aux bureaux de la fonction publique de Toronto. Ce qui arriva alors est décrit par lui-même dans la plainte qu'il formula auprès du commissaire¹:

Après plusieurs appels, faits par moi-même, on m'a finalement expliqué que monsieur Peter Corner, le seul responsable à engager les ingénieurs pour la fonction publique, n'est pas bilingue. Quelques-uns des employés à la fonction publique avaient essayé de me faire croire qu'il était bilingue.

Le directeur du personnel, Stephen Bickerstaffe, rappela l'appelant le 14 juin 1990 pour lui dire qu'il n'y avait pas d'ouverture pour des ingénieurs civils dans la fonction publique. Cette conversation fut tenue en français puisque Stephen Bickerstaffe est bilingue, mais comme il n'était pas responsable pour les ouvertures en génie civil, la seule personne en mesure de discuter des postes disponibles et des postes pouvant le devenir était Peter Corner. Dans sa plainte au commissaire, l'appelant explique qu'il s'est senti désavantagé, n'ayant pas pu communiquer directement avec la personne responsable du recrute-

¹ D.A., à la p. 12.

his special field, and had to go through third persons who had no connection with the hiring departments.

On August 31, 1990 the Commissioner of Official Languages sent the appellant his answer to the complaint:²

[TRANSLATION] After carefully reviewing all the information you sent us, we have concluded that this case indicates no breach of the *Official Languages Act*. The Act requires federal agencies to use the preferred official language of their clients and this is what the PSC did in the letter sent to you in French on May 17 and in your telephone conversation of June 14 with the Director.

We will therefore not be taking any further action on your complaint. [Emphasis added.]

At that point the appellant, who is representing himself, applied to the Trial Division for a declaratory judgment directing not only that the Commissioner of Official Languages make a recommendation to the Public Service Commission office in Toronto that acknowledgments of receipt sent in French be signed by a resourcing officer who could speak French, but also that active service in French be available at all times and that a replacement be available in the event of absences.³

The Trial Judge observed that this Court only exceptionally has jurisdiction to intervene in decisions of an administrative nature made in accordance with legislation. Subsection 58(4) of the *Official Languages Act*⁴ (the "Act") provides:

58. . . .

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

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

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

(c) the subject-matter of the complaint does not involve a contravention or failure to comply with the spirit and intent

² A.B., at p. 15.

³ A.B., at p. 102.

⁴ R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31.

ment des gens spécialisés dans son domaine, et ayant dû passer par des tierces personnes qui n'avaient aucun rattachement avec les ministères embaucheurs.

Le 31 août 1990, le commissaire aux langues officielles faisait parvenir à l'appelant sa réponse à la plainte²:

Après avoir étudié attentivement toutes les données que vous nous avez transmises, nous concluons qu'il n'y a pas dans ce dossier d'infraction à la *Loi sur les langues officielles*. La Loi exige des organismes fédéraux qu'ils utilisent la langue officielle préférée de leurs clients et c'est ce que la CFP a fait dans la lettre en français qu'elle vous adressait le 17 mai et lors de votre conversation téléphonique du 14 juin avec le directeur.

Nous ne donnerons donc pas suite à votre plainte. [Nous soulignons.]

C'est alors que l'appelant, qui se représente lui-même, s'adressa à la Section de première instance afin d'obtenir un jugement déclaratoire ordonnant non seulement que le commissaire aux langues officielles en vienne à formuler une recommandation auprès du bureau de la Commission de la fonction publique à Toronto de façon à ce que les accusés de réception envoyés en français soient signés par un agent de ressourcement qui puisse parler le français, mais également que le service actif en français soit disponible en tout temps et qu'un remplaçant soit disponible en cas d'absence³.

Le premier juge observa que ce n'était que par exception que cette Cour avait compétence pour intervenir dans des décisions d'ordre administratif prises selon des dispositions statutaires. Le paragraphe 58(4) de la *Loi sur les langues officielles*⁴ (la «Loi») prévoit en effet:

58. . . .

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

a) elle est sans importance;

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

c) son objet ne constitue pas une contravention à la présente loi ou une violation de son esprit et de l'intention du législa-

² D.A., à la p. 15.

³ D.A., à la p. 102.

⁴ L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31.

of this Act, or does not for any other reason come within the authority of the Commissioner under this Act. [Emphasis added.]

On the basis of section 22⁵ the Trial Judge concluded that while the Act requires that services be provided in either official language, it does not purport to specify in what ways or by what methods the government must provide its services. The Act thus does not indicate any percentage of bilingual public servants or their categories or particular duties in each of the many public departments throughout the country. The Trial Judge went on to observe that the Act allows the Commissioner to examine, analyse or investigate in any area to ensure that service is adequate and especially that no offences are committed, but the Commissioner is not bound by the representations of any individual who complains that service is inadequate or the federal employer is at fault. The Trial Judge added that the Court could take judicial notice of certain aspects of reality in an institution as large as the federal Public Service and that, while the Act requires services to be in the individual's language of choice, it is readily understandable that Chicoutimi, Quebec is not Saskatoon, Saskatchewan and that the situation cuts both ways in either language. However, he noted that the fundamental rule is still the same, that is to provide the individual with public services in the language of his choice. He concluded that the Commissioner's decision was one which was within the statutory and discretionary powers conferred on the Commissioner by the Parliament of Canada, and that in exercising the powers so conferred the Commissioner had committed no error

⁵ S. 22 of the *Official Languages Act*:

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

(a) within the National Capital Region; or

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

The expression "federal institution" defined in s. 3(1) of the Act includes "any board, commission . . . established to perform a governmental function by or pursuant to an Act of Parliament . . ."

teur ou, pour toute autre raison, ne relève pas de la compétence du commissaire. [Nous soulignons.]

a Le premier juge s'appuya sur l'article 22⁵ pour conclure que si la Loi impose des services dans une langue de choix quelconque, elle ne prétend pas spécifier les façons ou méthodes suivant lesquelles l'autorité publique doit mettre ses services en vigueur. b Ainsi, la Loi n'indique pas le pourcentage de fonctionnaires bilingues ou leur catégorie, ou leur fonction particulière dans chacun des multiples ministères publics dans tous les coins du pays. Toujours selon le premier juge, la Loi permet au commissaire d'étudier, c d'analyser et de faire enquête pour s'assurer que le service est adéquat ou qu'aucune infraction ne soit commise, mais le commissaire n'est pas lié par les représentations d'un citoyen quelconque se plaignant d des services inadéquats ou que l'employeur fédéral était en faute. Le premier juge ajouta que la Cour pouvait prendre connaissance judiciaire d'une certaine réalité dans un service aussi vaste que la fonction publique fédérale et que si la Loi exige des services dans la langue du choix du citoyen, on pouvait facilement reconnaître que Chicoutimi (Québec) n'était pas Saskatoon (Saskatchewan), et que la situation dans une langue ou dans l'autre avait deux tranchants. Il reconnut, cependant, que le principe fondamental demeurerait le même, à savoir celui d'assurer au f citoyen des services publics dans la langue de son choix. Il conclut que la décision prise par le commissaire en était une qui relevait de ses pouvoirs statutaires et discrétionnaires que le Parlement canadien g lui avait accordés, et que dans l'exercice des pouvoirs

⁵ L'art. 22 de la *Loi sur les langues officielles*:

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

L'expression «institutions fédérales», définie au paragraphe 3(1) de la Loi, comprend «tout organisme— . . . commission . . .—chargé de fonctions administratives sous le régime d'une loi fédérale . . . »

of law or fact that could justify the Court's intervention.

In this Court, the appellant relied primarily on the part of his complaint that concerned the difficulty he had in obtaining oral communication in French when he first contacted the Commission's offices in Toronto. He told the Court that it was not until after he had been obliged to speak in English to several employees that he was finally put through to the Director General of the Commission's office, with whom he was able to speak in French.

The appellant cited section 27 of the Act, which comes under the heading "Communications with and Services to the Public" and which reads as follows:

27. Wherever in this Part there is a duty in respect of communications and services in both official languages, the duty applies in respect of oral and written communications and in respect of any documents or activities that relate to those communications or services. [Emphasis added.]

The respondent acknowledged that paragraph 58(4)(c) of the Act is so worded that the Commissioner's discretion to refuse or cease to investigate a complaint is limited to cases where the subject-matter of the complaint does not involve a contravention or failure to comply with the spirit and intent of the Act. The respondent further admitted that Toronto was a place where there is a significant demand for the use of French as provided for in section 22 of the Act, which to begin with, distinguishes the Toronto area from the two areas, Chicoutimi and Saskatoon, to which the Trial Judge somewhat unfortunately referred. There could be no question of comparing the legal position of areas in which there is no significant demand with that of areas such as Toronto where a significant demand exists and where Parliament, by section 22 of the Act, has expressly imposed greater obligations on the offices of federal institutions and thereby conferred more extensive rights on the public in communicating with them and receiving their services.

In *Canada (Attorney General) v. Viola*,⁶ this Court said the following:

⁶ [1991] 1 F.C. 373, at pp. 386-387.

ainsi conférés, le commissaire n'avait commis aucune erreur de droit ou de fait de nature à justifier son intervention.

Devant nous, l'appelant a surtout insisté sur cette partie de sa plainte qui a trait à la difficulté qu'il a eue à obtenir une communication active en français, lors de ses premiers contacts avec les bureaux de la Commission à Toronto. Ce n'est, nous a-t-il dit, qu'après avoir dû parler anglais à plusieurs préposés qu'il fut finalement dirigé vers le directeur général du bureau de la Commission avec qui il put s'entretenir en français.

L'appelant invoque l'article 27 de la Loi, lequel fait partie du chapitre intitulé «Communications avec le public et prestation des services» et qui se lit comme suit:

27. L'obligation que la présente partie impose en matière de communications et services dans les deux langues officielles à cet égard vaut également, tant sur le plan de l'écrit que de l'oral, pour tout ce qui s'y rattache. [Nous soulignons.]

L'intimé a reconnu que l'alinéa 58(4)c) de la Loi est ainsi rédigé que la discrétion du commissaire de refuser ou de cesser d'instruire une plainte est circonscrite au cas où l'objet de la plainte ne constitue pas une contravention de la loi, ou une violation de son esprit et de l'intention du législateur. L'intimé a également reconnu que Toronto était un lieu où l'emploi de la langue française fait l'objet d'une demande importante selon que le prévoit l'article 22 de la Loi, ce qui, au départ, distingue la région de Toronto des deux régions, Chicoutimi et Saskatoon, auxquelles réfère malencontreusement le juge de première instance. Il ne saurait être question, en effet, de comparer la situation juridique de régions, où il n'existe pas de demande importante, à celle de régions, telle Toronto, où il existe une demande importante et où le Parlement a expressément, par l'article 22 de la Loi, imposé davantage d'obligations aux bureaux des institutions fédérales et, du même coup, reconnu davantage de droits au public lorsqu'il communique avec eux et en reçoit des services.

Dans *Canada (Procureur général) c. Viola*,⁶ notre Cour s'est exprimée ainsi:

⁶ [1991] 1 C.F. 373, aux p. 386 et 387.

The 1988 *Official Languages Act* is not an ordinary statute. It reflects both the Constitution of the country and the social and political compromise out of which it arose. To the extent that it is the exact reflection of the recognition of the official languages contained in subsections 16(1) and (3) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, it follows the rules of interpretation of that Charter as they have been defined by the Supreme Court of Canada. To the extent also that it is an extension of the rights and guarantees recognized in the Charter, and by virtue of its preamble, its purpose as defined in section 2 and its taking precedence over other statutes in accordance with subsection 82(1), it belongs to that privileged category of quasi-constitutional legislation which reflects "certain basic goals of our society" and must be so interpreted "as to advance the broad policy considerations underlying it." To the extent, finally, that it is legislation regarding language rights, which have assumed the position of fundamental rights in Canada but are nonetheless the result of a delicate social and political compromise, it requires the courts to exercise caution and to "pause before they decide to act as instruments of change", as Beetz J. observed in *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. et al. v. Association of Parents for Fairness in Education et al.*:

... legal rights as well as language rights belong to the category of fundamental rights,

Unlike language rights which are based on political compromise, legal rights tend to be seminal in nature because they are rooted in principle.

This essential difference between the two types of rights dictates a distinct judicial approach with respect to each. More particularly, the courts should pause before they decide to act as instruments of change with respect to language rights.

We feel it is important to note that section 22 of the Act essentially reproduces paragraph 20(1)(a) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*,⁷ which suggests that the Court should interpret it in the same

⁷ S. 20(1)(a) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] reads as follows:

20. (1) Any member of the public in Canada has the right to communicate with, and to receive available services from, any head or central office of an institution of the Parliament or government of Canada in English or French, and has the same right with respect to any other office of any such institution where

(a) there is a significant demand for communications with and services from that office in such language....

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

... les garanties juridiques ainsi que les droits linguistiques relèvent de la catégorie des droits fondamentaux.

À la différence des droits linguistiques qui sont fondés sur un compromis politique, les garanties juridiques tendent à être de nature plus féconde parce qu'elles se fondent sur des principes.

Cette différence essentielle entre les deux types de droits impose aux tribunaux une façon distincte d'aborder chacun. Plus particulièrement, les tribunaux devraient hésiter à servir d'instruments de changement dans le domaine des droits linguistiques.

Il nous apparaît important de noter que l'article 22 de la Loi est essentiellement la reproduction de l'alinéa 20(1)(a) de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁷, ce qui invite la Cour à l'interpréter de la

⁷ L'art. 20(1)(a) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] se lit ainsi:

20. (1) Le public a, au Canada, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services; il a le même droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions là où, selon le cas:

a) l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante;

way as this provision of the Charter would be interpreted.

Further, it appears from section 31 of the Act that the provisions of Part IV, dealing with the language of communications with and services to the public (including sections 22 and 27), prevail over inconsistent provisions of Part V, dealing with the language of work. It follows, in our opinion, that under Part IV the rights of the public in an area such as Toronto where demand is considered to be significant are not diminished by the fact that that area has not been "designated" bilingual with respect to the language of work under sections 35 and 36 of the Act. In other words, the appellant's rights to receive service in French in Toronto are not lessened merely by the fact that the appellant would have to work in English if he were to obtain the employment sought.

The phrase "the spirit and intent of this Act", noted in subsection 58(4) of the Act, is also found in subsection 56(1) of the Act which gives the Commissioner the duty to take all actions and measures within his authority to ensure recognition of the status of each of the official languages and compliance with the spirit and intent of the Act in the administration of the affairs of federal institutions.⁸ The spirit and intent of the Act bring us to the preamble of the *Official Languages Act*, in particular the following paragraph:⁹

And Whereas the Constitution of Canada also provides for guarantees relating to the right of any member of the public to communicate with, and to receive available services from, any institution of the Parliament or government of Canada in either official language;

⁸ S. 56(1) of the *Official Languages Act* reads as follows:

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

⁹ A.B., at p. 34.

même manière que serait interprétée cette disposition de la Charte.

De plus, il appert de l'article 31 de la Loi que les dispositions de la partie IV, qui porte sur la langue des communications avec le public et de la prestation des services (dont les articles 22 et 27), l'emportent sur les dispositions incompatibles de la partie V, qui porte sur la langue de travail. Il s'ensuit à notre avis que les droits du public, en vertu de la partie IV, dans une région comme Toronto où la demande est jugée importante, ne sont pas diminués du fait que, par ailleurs, en ce qui a trait à la langue de travail, cette même région n'ait pas été «désignée» bilingue en vertu des articles 35 et 36 de la Loi. En d'autres termes, les droits de l'appelant de recevoir les services en français, à Toronto, ne sont pas moindres du simple fait que l'appelant, s'il obtenait l'emploi sollicité, devrait travailler en anglais.

L'expression «l'esprit de la loi et l'intention du législateur», notée au paragraphe 58(4) de la Loi, se retrouve également au paragraphe 56(1) de la Loi qui donne au commissaire la mission de prendre, dans le cadre de sa compétence, toutes les mesures visant à assurer la reconnaissance du statut de chacune des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la Loi et l'intention du législateur en ce qui touche l'administration des affaires des institutions fédérales⁸. L'esprit de la Loi et l'intention du législateur nous ramènent au préambule de la *Loi sur les langues officielles* notamment le paragraphe suivant⁹:

Attendu:

qu'elle prévoit en outre des garanties quant au droit du public à l'emploi de l'une ou l'autre de ces langues pour communiquer avec les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services;

⁸ L'art. 56(1) de la *Loi sur les langues officielles* se lit ainsi:

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

⁹ D.A., à la p. 34.

This duty imposed on a deputy-head¹⁰ to ensure that the spirit and intent of the Act are complied with in a given case is exceptional. A quite unusual power to intervene has been conferred on the Commissioner and, when he receives a complaint, Parliament has expressly ordered him to get to the heart of the matter and not simply to examine the technical legality of the actions taken by the government department against which the complaint is laid.

We have no choice but to conclude that, in his decision of August 31, 1990, the Commissioner made two errors.

First, as to whether there was a contravention of the Act, he did not investigate the aspect of the appellant's complaint relating to his difficulty in establishing oral contact in French with the Public Service Commission of Canada, which obliged him to make several telephone calls before he could finally get hold of someone who could answer his questions in the language of his choice. The Commissioner only noted the letter of May 17, 1990 and the telephone conversation with the Director in French on June 14, 1990—as to which there was no need for him to intervene, since the Commissioner concluded to his satisfaction that these two incidents did not involve a contravention of the Act and no basis for intervention had been suggested. However, he did not inquire into the legality of what occurred between these two incidents. The Court must accordingly return the file to him so he can undertake such an examination.

Second, in considering the matter the Commissioner did not take the spirit and intent of the Act into account. In accordance with his duty as stated in subsection 56(1) of the Act and the power of investigation conferred on him by subsection 58(4) of the Act, the Commissioner should have determined whether the Public Service of Canada office in Toronto, as a federal institution in a place where there was a significant demand for the use of French, had complied with the spirit and intent of the Act in its communications with and service to the appellant.

¹⁰ S. 50 of the *Official Languages Act*.

Cette responsabilité qui est attribuée à un administrateur général¹⁰ de vérifier si l'esprit de la Loi et l'intention du législateur ont été respectés dans un cas donné, est exceptionnelle. Le commissaire se voit reconnaître un pouvoir d'intervention tout à fait inhabituel et le Parlement lui dicte expressément, lorsqu'il reçoit une plainte, d'aller au fond des choses et de ne pas se contenter d'examiner la légalité technique du comportement de l'administration qui fait l'objet de la plainte.

Force nous est de constater que, dans sa décision du 31 août 1990, le commissaire a commis deux erreurs.

D'une part, en ce qui a trait à l'aspect contravention à la Loi, il ne s'est pas enquis de ce volet de la plainte de l'appelant qui avait trait à sa difficulté à entrer en contact oralement en français avec la Commission de la fonction publique du Canada, ce qui l'obligea à faire plusieurs appels téléphoniques avant de finalement rejoindre quelqu'un qui pouvait donner réponse à ses questions dans la langue de son choix. Le commissaire n'a fait que le constat de la lettre du 17 mai 1990 et de la conversation téléphonique en français avec le directeur, le 14 juin 1990—ce sur quoi il n'y a pas lieu d'intervenir, le commissaire ayant jugé à sa satisfaction que ces deux incidents ne constituaient pas contravention à la Loi et aucun motif d'intervention n'ayant été mis de l'avant. Il ne s'est cependant pas enquis de la légalité de ce qui s'est passé entre ces deux incidents. Nous devons en conséquence lui retourner le dossier pour qu'il entreprenne cet examen.

D'autre part, le commissaire n'a pas tenu compte dans son appréciation du dossier, de l'esprit de la Loi et de l'intention du législateur. Il importait au commissaire, en vertu de sa mission exprimée au paragraphe 56(1) de la Loi et en vertu du pouvoir d'enquête que lui confère le paragraphe 58(4) de la Loi, de déterminer si le bureau de la Commission de la fonction publique du Canada à Toronto, comme institution fédérale dans un lieu où l'emploi de la langue française fait l'objet d'une demande importante, avait respecté l'esprit de la Loi et l'intention du législateur lors de ses communications avec l'appelant et de la prestation de ses services à ce dernier.

¹⁰ Art. 50 de la *Loi sur les langues officielles*.

The Trial Judge ignored this aspect of the appellant's complaint, relating to his initial oral contact with the Commission offices in Toronto, and the failure by the Commissioner of Official Languages to take the spirit and intent of the Act into account when he considered the matter.

For all these reasons, we would allow the appeal, reverse the judgment rendered by the Trial Division on February 11, 1991, and rendering the judgment which should have been rendered, would return the matter to the Commissioner of Official Languages for it to be decided by him in accordance with these reasons.

We would award the appellant court costs both in this Court and in the Trial Division.

Le premier juge a ignoré cet aspect de la plainte de l'appelant, qui a trait à sa prise de contact orale avec les bureaux de la Commission à Toronto, ainsi que l'omission faite par le commissaire aux langues officielles de tenir compte de l'esprit de la Loi et de l'intention du législateur lorsqu'il a évalué le dossier.

Pour toutes ces raisons, nous accueillerions l'appel, nous infirmerions le jugement rendu par la Section de première instance, le 11 février 1991, et, rendant le jugement que celle-ci aurait dû rendre, nous retournerions l'affaire au commissaire aux langues officielles pour qu'il la décide conformément aux présents motifs.

Nous accorderions à l'appelant les frais judiciaires autant dans cette Cour que devant la Section de première instance.