

T-2806-90

T-2806-90

Professional Institute of the Public Service
(Applicant)

L'Institut professionnel de la fonction publique
(requérant)

v.

a c.

Her Majesty the Queen (Respondent)

Sa Majesté la Reine (intimée)

and

et

Office of the Commissioner of Official Languages
(Intervenor)

b

Le Commissariat aux langues officielles
(intervenant)

INDEXED AS: PROFESSIONAL INSTITUTE OF THE PUBLIC SERVICE
v. CANADA (T.D.)

RÉPERTORIÉ: INSTITUT PROFESSIONNEL DE LA FONCTION
PUBLIQUE c. CANADA (1^{re} INST.)

Trial Division, Joyal J.—Ottawa, December 14 and
15, 1992 and January 26, 1993.

Section de première instance, juge Joyal—Ottawa, 14
et 15 décembre 1992 et 26 janvier 1993.

*Official languages — Application to set aside decision to
staff Revenue Canada position at Halifax on bilingual impera-
tive basis — Decision said to contravene Official Languages
Act, s. 91 as not objectively required — Bilingual requirement
justified by demographics, proactive component of bilingual
policy — Meaning of “objectively” under s. 91 — Object of
Act analyzed — Duties of federal institutions with respect to
official languages reviewed — Minority language service used
if available and made known to public — Commissioner of
Official Languages, in annual reports to Parliament, indicat-
ing lack of bilingual audit services in Atlantic Region — Des-
ignation neither frivolously nor arbitrarily imposed — Objec-
tivity test under s. 91 met.*

d

*Langues officielles — Demande en vue d'annuler la décision
de doter un poste bilingue à nomination impérative au bureau
de Revenu Canada à Halifax — La décision ne s'imposant pas
objectivement, elle contreviendrait à l'art. 91 de la Loi sur les
langues officielles — Les exigences en matière de bilinguisme
étaient justifiées par les données démographiques et le volet
proactif de la politique du bilinguisme — Sens de «objective-
ment» dans le cadre de l'art. 91 — Analyse de l'objet de la Loi
— Examen des obligations des institutions fédérales en matière
de langues officielles — La minorité linguistique a recours au
service qui lui est offert et dont l'existence est portée à sa con-
naissance — Dans son rapport annuel au Parlement, le com-
missaire aux langues officielles indiquait une lacune en
matière de services bilingues de vérification dans la région de
l'Atlantique — La désignation n'est ni capricieuse ni arbitraire
— Le critère d'objectivité sous le régime de l'art. 91 est res-
pecté.*

e

f

*Public Service — Selection process — Merit principle —
Whether bilingual imperative designation for Senior Business
Auditor position at Halifax District Office of Revenue Canada
in conformity with Public Service Employment Act and Regula-
tions — Duties on federal institutions with respect to minority
language rights — Institutional policies and commitments car-
ried out by public servants under Official Languages Act —
Bilingual proficiency more common among Francophones than
Anglophones — Attention to merit principle required in cir-
cumstances — Imperative staffing normal practice, non-imper-
ative exception under Public Service Employment Act.*

g

h

i

*Fonction publique — Processus de sélection — Principe du
mérite — La désignation bilingue à nomination impérative du
poste de vérificateur supérieur des dossiers d'entreprises au
bureau de district de Revenu Canada à Halifax est-elle con-
forme à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et à son
règlement d'application? — Obligations des institutions fédé-
rales à l'égard des droits linguistiques des minorités — Dans
le contexte de la Loi sur les langues officielles, les politiques et
les engagements institutionnels sont exécutés par les fonction-
naires — La compétence dans les deux langues est plus fré-
quente chez les francophones que chez les anglophones —
Dans certaines circonstances, le principe du mérite demande
une attention particulière — Sous le régime de la Loi sur l'em-
ploi dans la fonction publique, la dotation impérative constitue
la norme alors que la dotation non impérative est l'exception.*

This was an application to set aside respondent's decision to
staff a position of Senior Business Auditor (AU-02) in the Hal-
ifax District Office of Revenue Canada on a bilingual impera-
tive basis. The thrust of the applicant's case was that such des-
ignation was not objectively required and thus contravened

j

Il s'agit d'une demande visant à annuler la décision de l'inti-
mée de désigner un poste de vérificateur supérieur des dossiers
d'entreprises (AU-02) bilingue à nomination impérative au
bureau de district de Revenu Canada à Halifax. À l'appui de sa
demande, le requérant soutient qu'une telle désignation ne

section 91 of the *Official Languages Act*. According to the Director of the Halifax Office, there existed in 1989 an immediate need for a bilingual Senior Business Auditor at the AU-02 level which could not be deferred for the period of time needed to complete language training if the staffing action was conducted on a non-imperative basis. The issue was whether the bilingual imperative designation met the objectivity test under section 91 of the Act.

Held, the application should be dismissed.

Courts have seldom been called upon to intervene on bilingual requirements issues. However, in the case of *Canada (Attorney General) v. Viola*, the Federal Court of Appeal ruled that language requirements cannot be imposed frivolously or arbitrarily and that the purpose of section 91 is to provide comfort and reassurance, rather than create new law. The objectivity test under section 91 must be studied not only in respect of an individual designation which might be required to meet a demand for bilingual services, but must have regard for the "proactive" obligations imposed on federal institutions to promote the use of an official language in a minority setting. It is not sufficient, under a section 91 challenge, to merely demonstrate that respect for bilingual requirements under the *Official Languages Act* might also be achieved through other measures or means; there must be a finding that the staffing action proposed has no factual foundation. The object of the Act is not only to permit the use of our official languages and give citizens the right to deal with federal institutions in the language of their choice, but also to promote the use of both languages or, as expressed in the Act's preamble, "enhancing the vitality and supporting the development of English and French linguistic minority communities". It is only with respect to minority language rights in any given community that the purposes and objectives of the Act are put to the test. In order to attain these objectives, federal institutions are subject to a double duty. First, they must be in a position to respond to a citizen's right to communicate or to be provided services in either language. There are variables in the extent of meeting need and availability of such services. These variables are the product of many basic considerations, including demographic factors, the size of the minority constituency and the significant demand for minority language services. Of particular significance, in the context of the Act, is that institutional policies and commitments must be carried out by public servants. This is when the merit principle requires particular attention. The reality is that bilingual proficiency is more commonly found among Francophones than Anglophones. To foster bilingualism or to meet its statutory duties, the government, through its Public Service Commission, had to designate any number of positions as bilingual, but in so doing, assure that non-bilingual candidates for appointment would not be prejudiced. The second duty imposed on federal institutions is reflected in the preamble and section 41 of the Act: it requires them not only to respond to pressures for more or better bilingual services, but to initiate programmes to offer these services where there is a perceived need for them. A purposive or proactive component in language policies is not only in keeping with statutory obli-

s'imposait pas objectivement et contrevenait par conséquent à l'article 91 de la *Loi sur les langues officielles*. Selon le directeur du bureau d'Halifax, il fallait, en 1989, nommer immédiatement un vérificateur supérieur des dossiers d'entreprises bilingue au niveau AU-02 et on ne pouvait attendre la durée de la formation linguistique, comme cela aurait été le cas si le poste avait été désigné bilingue à nomination non impérative. La question est de savoir si la désignation bilingue à nomination impérative satisfait au critère d'objectivité sous le régime de l'article 91 de la Loi.

b Jugement: la demande doit être rejetée.

Les tribunaux ont rarement été appelés à intervenir dans des questions d'exigences en matière de bilinguisme. Toutefois, dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. Viola*, la Cour d'appel fédérale a jugé que les exigences linguistiques ne peuvent être posées de manière capricieuse ou arbitraire et que l'article 91 se veut réconfort et assurance plutôt que droit nouveau. Le critère d'objectivité sous le régime de l'article 91 doit être étudié non seulement dans le cadre d'une désignation individuelle requise afin de répondre à une demande de services dans les deux langues, mais également en fonction des obligations «proactives» imposées aux institutions fédérales, qui doivent promouvoir l'emploi d'une langue officielle dans un milieu minoritaire. Il n'est pas suffisant, dans le cadre d'une demande fondée sur l'article 91, de démontrer qu'il pourrait également être satisfait aux exigences en matière de bilinguisme prévues à la *Loi sur les langues officielles* grâce à d'autres mesures ou moyens; il faut pouvoir conclure que la dotation en personnel proposée n'a aucun fondement factuel. La Loi vise non seulement à permettre l'emploi de nos langues officielles et à donner aux citoyens le droit de communiquer avec les institutions fédérales dans la langue de leur choix, mais également à promouvoir l'emploi des deux langues ou, comme il est écrit dans le préambule de la Loi, à «favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones... et à appuyer leur développement». L'objet de la Loi et l'intention du législateur ne sont mis à l'épreuve que relativement aux droits linguistiques des minorités d'une collectivité. Pour atteindre ces objectifs, les institutions fédérales sont soumises à une obligation double. La première consiste à veiller à ce qu'elles soient en mesure de respecter le droit d'un citoyen de communiquer avec elles ou d'en recevoir les services dans l'une ou l'autre langue. La mesure dans laquelle on répond à des besoins ou dans laquelle on offre des services varie. Ces variations sont le fruit de nombreuses considérations fondamentales, dont les facteurs démographiques, l'importance du groupe minoritaire et la demande de services dans la langue de la minorité. Dans le contexte de la Loi, le fait que les politiques et les engagements institutionnels doivent être exécutés par les fonctionnaires revêt une importance particulière. C'est à ce moment-là que le principe du mérite demande une attention particulière. Le fait est que la compétence dans les deux langues est une caractéristique inhérente aux francophones plus qu'aux anglophones. Afin de promouvoir le bilinguisme ou de s'acquitter de ses obligations, le gouvernement, par l'entremise de la Commission de la fonction publique, a dû désigner un certain nombre de postes bilingues et, ce faisant, veiller à ce que les candidats unilingues à une nomination ne

gations, but is conducive to effective practices. From the experience of the Halifax Office when a French telephone information service was instituted, one could reasonably conclude that a minority language service would be used if available and made known to the public.

The Commissioner of Official Languages, an intervenor herein pursuant to subsection 78(1) of the Act, had made some negative comments with respect to the standards of bilingual services at the Halifax Office. These comments were an indication that the respondent's decision was not the result of an overnight, born-again conviction that instant bilingualism was called for, but that the need had long been outstanding. Moreover, according to the Office Director, there was at the time an immediate need for a bilingual AU-02 position which was justified by the demographics and by the proactive component of bilingual policy. The Director had also to take into account a policy directive issued by the Public Service Commission that "imperative staffing constitutes the normal application of the *Public Service Employment Act*, while non-imperative is an exception". Curial scrutiny of staffing actions must of necessity be circumscribed; so long as there is a factual basis on which a particular staffing action is taken, and so long as that action is in conformity with relevant statutes and more discrete regulations, courts cannot and should not intervene. The staffing action taken by the respondent, in calling for an AU-02 bilingual imperative designation, met the test imposed by section 91 of the *Official Languages Act*.

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], ss. 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22.
- Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4).
- Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, ss. 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 21, 22, 24, 28, 30, 32, 33, 39, 41, 46, 47, 48, 56, 66, 78, 80, 91.
- Public Service Employment Act*, R.S.C., 1985, c. P-33, ss. 10, 20.
- Public Service Official Languages Appointment Regulations*, SOR/81-787.
- Public Service Official Languages Exclusion Approval Order*, SOR/81-787.

soient pas lésés. La deuxième obligation légale des institutions fédérales est reflétée dans le préambule et l'article 41 de la Loi, qui obligent les institutions non seulement à réagir aux pressions exercées sur elles en vue d'obtenir des services bilingues plus nombreux ou plus efficaces, mais encore à élaborer des programmes visant la prestation de ces services là où le besoin se fait sentir. Le volet fonctionnel ou proactif des politiques linguistiques est non seulement compatible avec les obligations légales, mais il encourage les pratiques efficaces. L'expérience du service francophone de renseignements téléphoniques mis sur pied par le bureau d'Halifax permet raisonnablement de conclure que la minorité linguistique a recours au service qui lui est offert dans sa langue et dont l'existence est portée à sa connaissance.

Le commissaire aux langues officielles, qui est intervenu en l'espèce conformément au paragraphe 78(1) de la Loi, avait formulé des commentaires défavorables à l'égard de la qualité des services bilingues offerts au bureau d'Halifax. Ces commentaires montrent que la décision de l'intimée n'était pas fondée sur la conviction, soudaine et ravivée, que le bilinguisme instantané était nécessaire, mais que le besoin existait depuis longtemps. En outre, selon le directeur du bureau, il existait, à cette époque, un besoin immédiat pour un poste de AU-02 bilingue, que justifiaient les données démographiques et le volet proactif de la politique du bilinguisme. Le directeur devait également tenir compte de la directive d'orientation publiée par la Commission de la fonction publique, selon laquelle «sous le régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la dotation impérative constitue la norme alors que la dotation non impérative est l'exception.» L'examen par les tribunaux de la dotation en personnel doit nécessairement être circonscrit; lorsque les faits justifient une dotation particulière, et que cette dernière est conforme aux lois pertinentes et aux règlements plus spécifiques, les tribunaux ne peuvent et ne doivent pas intervenir. La dotation en personnel effectuée par l'intimée, exigeant que le poste AU-02 soit bilingue à nomination impérative, satisfait au critère imposé par l'article 91 de la *Loi sur les langues officielles*.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22.
- Décret d'exclusion sur les langues officielles dans la Fonction publique*, DORS/81-787.
- Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4).
- Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-33, art. 10, 20.
- Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31, art. 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 21, 22, 24, 28, 30, 32, 33, 39, 41, 46, 47, 48, 56, 66, 78, 80, 91.
- Règlement sur les langues officielles lors de nominations dans la Fonction publique*, DORS/81-787.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

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

CONSIDERED:

Gariépy v. Federal Court of Canada (Administrator) (1987), 14 F.T.R. 58 (F.C.T.D.).

AUTHORS CITED

Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Book I: The Official Languages. Ottawa: Queen's Printer, 1967.

APPLICATION to set aside decision to staff a position in the Halifax District Office of Revenue Canada on a bilingual imperative basis. Application dismissed.

COUNSEL:

Sean T. McGee for applicant.
Alain Préfontaine for respondent.
Peter B. Annis and *Richard Tardif* for intervenor.

SOLICITORS:

Nelligan/Power, Ottawa, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.
Scott & Aylen, Ottawa, for intervenor.

The following are the reasons for order rendered in English by

JOYAL J.:

THE ISSUE

This is an application to set aside a decision by the respondent to staff a position in the Halifax District Office of Revenue Canada on a bilingual imperative basis.

The position is that of Senior Business Auditor, known in the classification nomenclature of the Public Service of Canada as an AU-02 position.

The applicant's ground for review in this Court is that the respondent's decision was not objectively required and thus contravenes section 91 of the *Offi-*

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

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

DÉCISION EXAMINÉE:

Gariépy c. Cour fédérale du Canada (Administrateur) (1987), 14 F.T.R. 58 (C.F. 1^{re} inst.).

DOCTRINE

Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Livre I: Les langues officielles. Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1967.

DEMANDE visant à faire annuler la décision de doter un poste bilingue à nomination impérative au bureau de district de Revenu Canada à Halifax. Demande rejetée.

AVOCATS:

Sean T. McGee pour le requérant.
Alain Préfontaine pour l'intimée.
Peter B. Annis et *Richard Tardif* pour l'intervenant.

PROCUREURS:

Nelligan/Power, Ottawa, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée.
Scott & Aylen, Ottawa, pour l'intervenant.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE JOYAL:

LA QUESTION EN LITIGE

La présente demande vise à annuler la décision de l'intimée de doter un poste bilingue à nomination impérative au bureau de district de Revenu Canada à Halifax.

Il s'agit du poste de vérificateur supérieur des dossiers d'entreprises, classé AU-02 dans la nomenclature de la fonction publique du Canada.

Le requérant soutient, à l'appui de sa demande de contrôle, que la décision de l'intimée ne s'imposait pas objectivement et qu'elle contrevient par consé-

cial Languages Act [R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31]. Section 91 reads as follows:

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.

The applicant states that in so designating the position as bilingual imperative, the respondent

a) failed to apply an objective review of the staffing requirements of the position;

b) failed to properly consider the evidence on the nature and scope of the auditor's duties;

c) made a designation which was not objectively required for the functions of that office;

d) had failed to consider that the French language requirements could have reasonably been met through language training subsequent to appointment;

e) had failed to consider that the obligations under sections 21 and 22 of the Act could have been met without a bilingual imperative designation;

f) had unduly interfered, by reason of the designation, with employment opportunity rights of auditors at the Halifax District Office, as provided under section 39 of the Act.

The respondent, Her Majesty the Queen, and the intervenor, the Office of the Commissioner of Official Languages, contest the application and urge the Court to find that the bilingual imperative designation was made properly under the *Official Languages Act*, the *Public Service Employment Act* [R.S.C., 1985, c. P-33] and pertinent regulations, that the designation was objectively based, and that the Court should find that the requirements of section 91 of the *Official Languages Act* had been met.

THE FACTS

Pursuant to section 80 of the *Official Languages Act*, proceedings in this Court are determined in a summary manner. As a result, the evidence adduced at the hearing comprised various affidavits and exhibits together with transcripts of cross-examinations on

quent à l'article 91 de la *Loi sur les langues officielles* [L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31]. L'article 91 est ainsi libellé:

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.

Le requérant soutient qu'en désignant le poste bilingue à nomination impérative, l'intimée a:

a) omis d'examiner objectivement les exigences relatives à la dotation du poste;

b) omis d'étudier régulièrement la preuve portant sur la nature et l'étendue des fonctions du vérificateur;

c) effectué une désignation qui ne s'imposait pas objectivement pour l'exercice des fonctions en cause;

d) négligé la possibilité que les exigences linguistiques relatives au français aient pu être raisonnablement respectées au moyen d'une formation linguistique subséquente à la nomination;

e) négligé le fait que les obligations imposées par les articles 21 et 22 de la Loi auraient pu être remplies sans que le poste soit désigné bilingue à nomination impérative;

f) par cette désignation, indûment porté atteinte aux droits des vérificateurs du bureau de district d'Halifax en matière de chances d'emploi, contrairement à l'article 39 de la Loi.

L'intimée, Sa Majesté la Reine, et l'intervenant, le Commissariat aux langues officielles, contestent la demande et prient la Cour de conclure à la régularité de la désignation du poste bilingue à nomination impérative en vertu de la *Loi sur les langues officielles*, de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* [L.R.C. (1985), ch. P-33] et de leurs règlements d'application, à la nature objective de la désignation et au respect des exigences formulées à l'article 91 de la *Loi sur les langues officielles*.

LES FAITS

Conformément à l'article 80 de la *Loi sur les langues officielles*, les recours intentés devant cette Cour sont jugés en procédure sommaire. En conséquence, la preuve produite à l'audience comprenait plusieurs affidavits et pièces ainsi que les transcriptions des

some of these. The whole of the evidence is accordingly quite extensive and I should attempt to summarize it as best as possible.

The issue raised had its origins in 1989 when the Director of the Halifax District Office of Revenue Canada decided to designate as bilingual imperative a new Senior Business Auditor position at the AU-02 level.¹ This did not sit well with a number of auditors in the office and some ten of them signed a "To Whom It May Concern" letter objecting to the designation. In due course, proceedings were taken by the union on their behalf before the Federal Court and the issue became joined.

The opening shot by the applicant union was the evidence, in affidavit form, of Mr. Tom Nader, who was an AU-01 auditor at Halifax and who had originally signed a complaint with respect to the bilingual imperative designation of the AU-02 position. In Mr. Nader's opinion, there was no need for this designation. He stated that there were already two bilingual auditors, one at the AU-01 level and the other at the AU-03 level. Of the thousands of corporate tax returns filed in Halifax, only 10% were subject to audit and of those selected, only one might be in the French language. The two bilingual auditors could very well handle that task without trouble and, in any event, the duties would only be required for a couple of years, because by that time, the bilingual non-imperative incumbent of the AU-02 position would presumably have completed his or her language training.

Furthermore, stated Mr. Nader, AU-02 business auditors spend approximately 65% of their time communicating with clients. They are not required to respond to French language enquiries. The bilingual AUs on staff can meet the needs of French taxpayers.

¹ There were originally two bilingual imperative positions designated, one at the AU-02 level and the other at the AU-03 level. These two designations were the subject of a complaint by the applicant union to the Office of the Commissioner of Official Languages. Following an investigation, it was the view of the Office of the Commissioner that the AU-03 position be designated as bilingual non-imperative and Revenue Canada agreed to it. The designation with respect to the AU-02 position, however, was maintained and remains the subject of this litigation.

contre-interrogatoires tenus sur certains d'entre eux. La preuve est donc imposante, et je vais tenter de la résumer du mieux que je peux.

L'origine du litige remonte à 1989, lorsque le directeur du bureau de district de Revenu Canada à Halifax a décidé de désigner bilingue à nomination impérative un nouveau poste de vérificateur principal des dossiers d'entreprises de niveau AU-02¹. Certains vérificateurs du bureau n'ont pas prisé cette décision et, pour s'y opposer, quelque dix d'entre eux ont signé une lettre adressée «À qui de droit». En temps utile, le syndicat a, en leur nom, intenté un recours devant la Cour fédérale et la contestation a ensuite été liée.

Le coup d'envoi du syndicat requérant a été le témoignage, sous forme d'affidavit, de M. Tom Nader, vérificateur AU-01 à Halifax ayant initialement déposé une plainte à l'égard du poste AU-02 désigné bilingue à nomination impérative. De l'avis de M. Nader, cette désignation ne s'imposait pas puisque deux vérificateurs étaient bilingues, l'un de niveau AU-01 et l'autre de niveau AU-03. Des milliers de déclarations de revenus de sociétés produites à Halifax, seulement 10 % ont été l'objet d'une vérification et, de ce nombre, peut-être une seule déclaration était en français. Les deux vérificateurs bilingues pouvaient très bien s'acquitter de cette tâche sans difficulté et, quoi qu'il en soit, leurs services n'auraient été nécessaires que pendant environ deux ans puisqu'il y a lieu de croire que le titulaire du poste AU-02 bilingue à nomination non impérative aurait alors terminé sa formation linguistique.

En outre, a déclaré M. Nader, les vérificateurs AU-02 des dossiers d'entreprises consacrent approximativement 65 % de leur temps à communiquer avec les clients. Ils ne sont pas tenus de répondre aux demandes de renseignements formulées en français. Les vérificateurs bilingues au sein du personnel peu-

¹ Initialement, deux postes avaient été désignés bilingues à nomination impérative, l'un de niveau AU-02 et l'autre de niveau AU-03. Le syndicat requérant a déposé une plainte à l'égard des deux désignations auprès du Commissariat aux langues officielles. À la suite d'une enquête, le Commissariat a conclu que le poste AU-03 devait être bilingue à nomination non impérative, ce à quoi Revenu Canada a consenti. Toutefois, la désignation du poste AU-02 a été maintenue et elle fait l'objet du présent litige.

Mr. Nader broke down the Auditors' Group at Halifax, as of November 1, 1990, as follows:

TOTAL NUMBER OF AUDITORS	54
AU-01 Level	18
AU-02 Level	18
AU-03 Level	14
AU-04 Level	3
AU-05 Level	<u>1</u>
	54 54

He stated that employment turnover at Halifax is low and vacant AU-02 positions are very infrequent. In his 11 years at the Halifax Office, he was aware of only six competitions for AU-02 positions. In the event, stated Mr. Nader, the bilingual imperative designation for an AU-02 competition virtually eliminated any opportunity for advancement by any of the AU-01 employees within the Halifax District Office if they wished to remain in Halifax.

A response to this evidence was provided by Nathan B. Squires, Director of the Halifax District Office. He stated that the decision on the bilingual imperative designation for the new AU-02 position was made in consultation with the Assistant Deputy Minister, Atlantic Region. At that time, the required person-years for a number of new positions had not yet received Treasury Board endorsement, but it was decided to go ahead anyway with a closed competition on an anticipatory basis. As it turned out, there was one successful applicant for the designated AU-02 position in Halifax. He was put on the eligibility list, but as the requested person-year had not been approved by Treasury Board, the position could not be filled. The successful applicant subsequently accepted a position elsewhere, and the eligibility list has long since expired.

According to Mr. Squires, there existed in Halifax at that time a requirement for a bilingual imperative Senior Business Auditor at the AU-02 level. There was a need for this bilingual position to provide ser-

vent répondre aux besoins des contribuables francophones.

M. Nader a réparti le groupe des vérificateurs qui travaillaient à Halifax le 1^{er} novembre 1990 comme suit:

NOMBRE DE VÉRIFICATEURS	54
Niveau AU-01	18
Niveau AU-02	18
Niveau AU-03	14
Niveau AU-04	3
Niveau AU-05	<u>1</u>
	54 54

Il a déclaré que le renouvellement du personnel à Halifax était faible et que les postes AU-02 vacants étaient très rares. À sa connaissance, au cours de ses 11 ans passés au bureau d'Halifax, seulement six concours visant à combler des postes de AU-02 ont été tenus. En l'occurrence, a déclaré M. Nader, le concours tenu à l'égard du poste AU-02 bilingue à nomination impérative éliminait pour ainsi dire toute possibilité d'avancement pour les employés de niveau AU-01 du bureau de district d'Halifax qui désiraient y demeurer.

Nathan B. Squires, directeur du bureau de district d'Halifax, a répliqué à ce témoignage. Il a déclaré que la décision de désigner le nouveau poste AU-02 bilingue à nomination impérative avait été prise de concert avec le sous-ministre adjoint de la région de l'Atlantique. Même si, à cette époque-là, le Conseil du Trésor n'avait pas encore approuvé les années-personnes requises pour un certain nombre de nouveaux postes, il a tout de même été décidé de tenir un concours interne par anticipation. Finalement, un candidat a été reçu au poste de AU-02 à Halifax. Il a été placé sur la liste d'admissibilité, mais comme l'année-personne réclamée n'avait pas été approuvée par le Conseil du Trésor, le poste n'a pu être pourvu. Le candidat reçu a par la suite accepté un poste ailleurs, et la liste d'admissibilité a depuis longtemps expiré.

Selon M. Squires, à cette époque-là à Halifax, la nécessité de nommer un vérificateur supérieur des dossiers d'entreprises bilingue à nomination impérative au niveau AU-02 se faisait sentir. Cette nécessité

vice in French consonant with the duties of the position and the unavailability of existing bilingual capacity. Mr. Squires had reached the conclusion that such a need was immediate and could not have been deferred for the two years prescribed, had the position been designated non-imperative.

Mr. Squires stated in his affidavit that an AU-02 deals directly with taxpayers of both official language groups and the incumbent must spend 65% of his time in contact with business establishments. His geographical area of service, while in mainland Nova Scotia for usual tax purposes, extends to the whole of the Atlantic region when dealing with the Scientific Research Experimental Development (SRED) Program.

Mr. Squires added that a business audit by an AU-02 can be very intimidating to a taxpayer, and it is the duty of an auditor to be courteous, considerate, and to conduct his audits in the language of the taxpayer's choice, meaning, of course, in either official language.

According to departmental records, over a thousand French language tax returns were filed in Halifax in 1986. Of a similar number filed in 1987, some 34 of them showed business income and 13 were corporate tax returns. According to information supplied to the Director by the Fédération Acadienne de la Nouvelle-Écosse, this was not indicative of actual demand. In the Director's experience, taxpayers, for obvious reasons, are reluctant to ask for bilingual audits.

Mr. Squires further noted that the new *Official Languages Act* imposes a more active role on federal institutions in making bilingual services available to Canadian citizens. He referred in that respect to the shortcomings of the Halifax Office as reported by the Commissioner of Official Languages in his Annual Report over a number of prior years.

Mr. Squires disclosed that at the time of the designation of one AU-02 position as bilingual imperative,

de désigner un poste bilingue afin d'offrir des services en français découlait de la nature du poste et de l'impossibilité de l'effectif bilingue d'offrir ces services. M. Squire avait conclu que le besoin était immédiat et qu'on ne pouvait attendre deux ans pour y satisfaire, comme cela aurait été le cas si le poste avait été désigné bilingue à nomination non impérative.

M. Squires a déclaré dans son affidavit qu'un vérificateur AU-02, qui est en contact direct avec les contribuables des deux langues officielles, doit consacrer 65 % de son temps à communiquer avec les entreprises. Bien qu'il desserve la Nouvelle-Écosse continentale en matière d'impôt, il est responsable de l'ensemble de la région de l'Atlantique à l'égard du Programme de recherche scientifique et de développement expérimental (RSDE).

M. Squires a ajouté qu'une vérification des dossiers d'entreprises effectuée par un AU-02 peut s'avérer très intimidante pour un contribuable; le vérificateur doit donc se montrer courtois et aimable, et il doit effectuer ses vérifications dans la langue du choix du contribuable, c'est-à-dire, évidemment, dans l'une ou l'autre langue officielle.

Suivant les dossiers du Ministère, plus de mille déclarations de revenus ont été produites en français à Halifax en 1986. D'un nombre presque identique en 1987, quelque 34 déclarations faisaient état d'un revenu d'entreprise et les déclarations de revenus de sociétés s'élevaient à 13. Selon les renseignements fournis au Directeur par la Fédération Acadienne de la Nouvelle-Écosse, ces données ne reflètent pas la demande réelle. Le Directeur sait par expérience que, pour des raisons évidentes, les contribuables hésitent à demander des vérifications dans les deux langues.

M. Squires a également fait remarquer que la nouvelle *Loi sur les langues officielles* exige des institutions fédérales un rôle plus actif dans la prestation aux citoyens canadiens des services dans les deux langues. Il a renvoyé à cet égard aux lacunes du bureau d'Halifax signalées à quelques reprises au cours des années précédentes par le commissaire aux langues officielles dans son rapport annuel.

M. Squires a révélé qu'au moment où un poste de AU-02 a été désigné bilingue à nomination impérative,

there were approximately 54 auditors at Halifax. Of these, there were two bilingual auditors at the AU-01 level, one bilingual auditor at the AU-03 level and none at the AU-02 level. This resulted in a chronic shortcoming in bilingual capacity and Mr. Squires cited as an example of this, a twenty-line French letter addressed to a taxpayer in June 1989 which contained 49 grammatical and spelling errors. The taxpayer was not amused.

Mr. Squires had also considered the alternative of having certain AU-02 functions performed by the bilingual AU-01 auditors or by the bilingual AU-03 auditor. He had concluded that this had not worked in the past and would not work in the future. This kind of shuffling did not provide the expertise required of an AU-02, and as for the bilingual AU-03, the incumbent had enough to do in his office without having to hit the road in order to conduct audits anywhere within mainland Nova Scotia.

Mr. Squires had concluded that in fact, a bilingual non-imperative competition would not have satisfied the operational requirements of the Halifax Office. Such a designation is, of course, optional to a manager when no immediate need of bilingual proficiency is required. In such event, a unilingual applicant might qualify so long as he undertakes to take language courses. The problem was, however, that until such an applicant had achieved an appropriate level of language proficiency, bilingual services were not available and, for that matter, neither were the services of the incumbent while undertaking training.

Mr. Squires offered further evidence when cross-examined on his affidavit by applicant's counsel. He elaborated on an element in official languages policy which required that official language services not only be provided in response to need, but that such services be actively offered to the public. The number of French language tax returns was not altogether relevant in such circumstances, as he knew from his personal experience in doing audits in French-speaking areas such as Chéticamp and Île Madame, that the

tive, approximativement 54 vérificateurs travaillaient à Halifax. De ce nombre, deux vérificateurs de niveau AU-01 et un vérificateur de niveau AU-03 étaient bilingues, alors que le niveau AU-02 ne comptait aucun vérificateur bilingue. Il en est résulté un manque chronique de personnel bilingue et, à titre d'exemple, M. Squires a cité une lettre de vingt lignes rédigée en français et adressée à un contribuable en juin 1989, où l'on pouvait compter 49 fautes de grammaire ou d'orthographe. Le contribuable n'a pas trouvé cela drôle.

M. Squires a aussi considéré la possibilité de faire exécuter certaines fonctions de niveau AU-02 par des vérificateurs AU-01 bilingues ou par le vérificateur AU-03 bilingue. Mais comme cette mesure avait échoué auparavant, il a conclu qu'elle n'aurait pas de succès dans l'avenir. Ce genre de palliatif n'assurait pas l'expertise exigée d'un AU-02, et quant au vérificateur AU-03 bilingue, il avait suffisamment à faire dans le cadre de ses fonctions sans avoir à parcourir toute la partie continentale de la Nouvelle-Écosse pour effectuer des vérifications.

M. Squires a conclu qu'en fait un concours visant un poste bilingue à nomination non impérative n'aurait pas satisfait aux exigences opérationnelles du bureau d'Halifax. Évidemment, une telle désignation est facultative lorsque, de l'avis du gestionnaire, il n'y a pas un besoin immédiat de compétence dans les deux langues. Dans un tel cas, le candidat unilingue peut être admissible s'il s'engage à suivre des cours de langues. La difficulté résidait toutefois dans le fait que, jusqu'à ce que le candidat ait atteint un niveau satisfaisant de compétence linguistique, les services dans les deux langues n'étaient pas offerts, pas plus d'ailleurs que les services du titulaire pendant la durée de sa formation.

M. Squires a offert une preuve supplémentaire lorsqu'il a été contre-interrogé sur son affidavit par l'avocat du requérant. Il a ajouté des précisions sur un volet de la politique en matière de langues officielles selon lequel des services dans les deux langues officielles doivent être offerts non seulement en réponse à un besoin, mais ils doivent aussi être offerts activement au public. Le nombre de déclarations de revenus produites en français n'était pas très pertinent dans de telles circonstances, puisque,

taxpayers there were not altogether comfortable in keeping English records and filing English tax returns. Whatever the offer of services might be, it would therefore be extremely difficult to make statistical projections as to what the response to an active offer might be.

In this respect, Mr. Squires noted that when his office was running an enquiries telephone line, a hundred calls or so were received annually from French-speaking taxpayers. When it was later decided to offer a separate French enquiries line, the number per year jumped to something like 1500 calls. This, in the mind of the witness, was an indication that when a bilingual service is actively offered, language groups will respond to it.

Also filed in evidence was the affidavit of Mr. Marcel Pilon, Director of the Official Languages Division in Revenue Canada, Taxation. Mr. Pilon had collected and collated a mass of statistical data, showing a French-speaking population in the central metropolitan area of Halifax of some 7,600 people, and a total French-speaking population in mainland Nova Scotia of 25,000 people. In the area covered by the Halifax office in dealing with the SRED Program, and which included the Atlantic Region generally, francophones made up just under 275,000 of the total population.

Mr. Pilon also listed accounting firms and legal firms in Nova Scotia offering bilingual services to their clients as well as the number of francophone businesses, corporations, fish-processing plants and commercial farmers operating in the area. He related the number of critical comments about the Halifax office made by the Official Languages Commissioner over the years 1982 to 1988, and noted in particular that in 1987, after repeated reminders, the Halifax Office had no more than 2% or 3% bilingual staff and not one professional bilingual auditor.

d'après l'expérience qu'il a acquise en effectuant des vérifications dans des régions francophones comme Chéticamp et Île Madame. M. Squires savait que les contribuables de ces régions n'étaient pas sans éprouver quelque difficulté à tenir des registres en anglais et à produire des déclarations de revenus dans cette langue. Peu importe la nature de l'offre des services, il serait par conséquent extrêmement difficile de faire des prévisions statistiques quant à la réponse à une offre active.

À cet égard, M. Squires a fait remarquer que, lorsqu'il avait mis à la disposition des contribuables une ligne téléphonique pour répondre à leurs demandes de renseignements, son bureau avait reçu annuellement environ une centaine d'appels de contribuables francophones. Lorsque, plus tard, le bureau avait offert une ligne distincte aux francophones, le nombre d'appels était passé à environ 1 500 par année. Dans l'esprit du témoin, cet écart indiquait que, lorsqu'un service bilingue est offert activement, les groupes linguistiques y répondent.

On a également produit en preuve l'affidavit de M. Marcel Pilon, directeur, Division des langues officielles à Revenu Canada, Impôt. M. Pilon a recueilli une multitude de données statistiques démontrant que la population francophone de la région métropolitaine d'Halifax s'élève à 7 600 et que la population francophone de la Nouvelle-Écosse continentale s'élève à 25 000 personnes. La région desservie par le bureau d'Halifax en matière de RSDE, qui comprend la région de l'Atlantique en général, regroupe près de 275 000 francophones.

M. Pilon a également énuméré des cabinets d'experts-comptables et d'avocats de la Nouvelle-Écosse offrant à leurs clients des services dans les deux langues et il a fait état du nombre d'entreprises, de sociétés, d'usines de transformation du poisson et d'agriculteurs commerciaux qui sont francophones dans cette région. Il a rapporté les commentaires négatifs formulés par le commissaire aux langues officielles de 1982 à 1988 à l'égard du bureau d'Halifax, et il a fait notamment remarquer que, en 1987, à la suite de rappels répétés, seulement 2 % ou 3 % du personnel du bureau d'Halifax était bilingue et aucun vérificateur professionnel ne l'était.

Further evidence was adduced in the affidavit of Ms. Vera McClay, Director, Official Languages Directorate, Public Service Commission. The witness set out the statutory and regulatory underpinnings upon which the provisions of the *Official Languages Act* are carried out. These included the *Public Service Employment Act*, the *Public Service Official Languages Exclusion Approval Order* [SOR/81-787], and the *Public Service Official Languages Appointment Regulations* [SOR/81-787].

Ms. McClay stated that it is policy to staff on a bilingual imperative basis when the position requires full bilingual proficiency at the time of the appointment. Conversely, a bilingual non-imperative designation may be made when the candidate need not meet all linguistic requirements of the position immediately. The processes involved are found in the exclusion approval order identified above.

The foregoing references to the facts do not cover all of the evidence adduced and contain only limited comment on the extensive exhibits filed in support. Nevertheless, I believe there is enough material now before us to set out the legal structures under which the issue before the Court has come into focus.

THE LAW

The fountainhead of official bilingualism is found in the Canadian constitution. Sections 16 to 22 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]] declare that English and French are the official languages of Canada, that they enjoy equal status, equal rights and equal privileges in all institutions of Parliament and government of Canada. More specifically, section 20 of the Charter gives a right to any member of the public in Canada to communicate with and to receive available services in the language of one's choice from any federal institution where there is a significant demand or where, due to the nature of the institution, it is reasonable that such communications with or services from it be available in both languages.

L'affidavit de Mme Vera McClay, directrice de la Direction des langues officielles à la Commission de la Fonction publique, a également été déposé en preuve. Le témoin a énoncé les bases législatives et réglementaires sur lesquelles repose l'application des dispositions de la *Loi sur les langues officielles*. Elles sont la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, le *Décret d'exclusion sur les langues officielles dans la Fonction publique* [DORS/81-787] et le *Règlement sur les langues officielles lors de nominations dans la Fonction publique* [DORS/81-787].

Selon Mme McClay, en principe, un poste est désigné bilingue à nomination impérative lorsqu'il requiert une compétence absolue dans les deux langues au moment de la nomination. Par contre, une désignation bilingue à nomination non impérative est possible lorsque le candidat n'est pas tenu de satisfaire immédiatement à toutes les exigences linguistiques du poste. Le décret d'exclusion mentionné ci-dessus prévoit les formalités nécessaires.

Les renvois précédents aux faits ne couvrent pas toute la preuve présentée et ne contiennent que des commentaires restreints sur les nombreuses pièces produites à l'appui. Néanmoins, je crois que nous disposons de suffisamment d'éléments pour établir les structures juridiques sur lesquelles porte la question en litige en l'espèce.

LE DROIT

Le bilinguisme officiel tire son origine dans la constitution canadienne. Les articles 16 à 22 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]] portent que le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada et qu'ils ont un statut et des droits et privilèges égaux dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada. Plus précisément, l'article 20 de la Charte prévoit que le public a, au Canada, droit à l'emploi de l'une ou l'autre de ces langues pour communiquer avec les institutions du Parlement ou pour en recevoir les services là où l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante ou là où l'emploi du français et de l'anglais se justifie par la vocation du bureau.

Next comes the *Official Languages Act*, a statute which has been described as a quasi-constitutional document. In its lengthy preamble, the Act repeats the constitutional rights and guarantees of the Charter with respect to communications with and services from the Government of Canada in either official language. The preamble also reflects on the in-house requirement of the government to provide equal opportunities to its employees to choose either language as their language of work.

There is also provision of equal access to government appointments for both English-speaking and French-speaking Canadians, with due regard for the merit principle.

Finally, there is a commitment of the Government of Canada to enhance the vitality and support the development of English and French linguistic minority communities as an integral part of the two language communities in Canada.

Part IV of the Act is relevant to the issue before me. It speaks of communications with and responses from government services in either official language. Paragraph 22(b) repeats the principle laid down in section 20 of the Charter concerning the "significant demand" for communications and services and later, in section 24 of the Act, provides by regulation the institutions of government in which it would "be reasonable" that communications and services be available in both official languages.

Section 28 might be termed the proactive clause. It imposes on federal institutions the duty to ensure that appropriate measures are taken to make it known to the public that services in either official language are available. Likewise, under section 30, these institutions are obliged to use communications media which will effectively and efficiently reach both language groups.

Subsection 32(1), in turn, prescribes in more detail the regulatory authority of the Governor in Council with respect to "significant demand", to circumstances not otherwise provided, and with respect to the services and the manner of providing them. It also

Vient ensuite la *Loi sur les langues officielles*, dite quasi-constitutionnelle. Dans son très long préambule, elle réitère les droits et les garanties prévus à la Charte en matière de communications avec le gouvernement du Canada et des services qu'il offre dans l'une ou l'autre langue officielle. Le préambule reflète également l'obligation interne imposée au gouvernement d'offrir à ses employés l'égalité d'utiliser la langue de leur choix.

La Loi garantit également des chances égales d'emploi au sein du gouvernement aux canadiens d'expression française et d'expression anglaise, dans le strict respect du principe du mérite.

Enfin, le gouvernement fédéral s'engage 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.

La partie IV de la Loi est également pertinente relativement à la question dont je suis saisi. Il y est question des communications avec le gouvernement et des services qu'il offre dans l'une ou l'autre langue officielle. L'alinéa 22b) réitère le principe énoncé à l'article 20 de la Charte à l'égard de la «demande importante» lorsqu'il s'agit de communiquer ou de recevoir des services, et l'article 24 de la Loi prévoit que sont fixées par règlement les institutions fédérales dont la vocation «justifie» l'emploi, pour communiquer avec leurs bureaux ou en recevoir les services, des deux langues officielles.

L'article 28 pourrait être appelé la clause proactive. Il impose aux institutions fédérales l'obligation de veiller à ce que les mesures voulues soient prises pour informer le public que les services sont offerts dans l'une ou l'autre langue officielle. De même, en vertu de l'article 30, ces institutions sont tenues d'utiliser les médias qui leur permettent d'assurer une communication efficace avec le public dans les deux langues officielles.

Quant au paragraphe 32(1), il énonce avec plus de précision le pouvoir de réglementation du gouverneur en conseil à l'égard de la «demande importante», des circonstances à déterminer en cas de silence de la loi, ainsi que des services visés et les modalités de leur

authorizes the Governor in Council to have regard to: the French and English linguistic minority population served by the government; the proportion of that population and its characteristics; the volume of business in either language; and finally, any other factors the Governor in Council considers appropriate.

Part VI of the Act declares that the government is committed to the policy of providing opportunities to members of both language groups to obtain employment and advancement. Under subsection 39(2), the government is to take due account of the purposes and provisions of Parts IV and V in so doing. Nevertheless, the government must walk a very tight line, as subsection 39(3) states that the principles of section 39 may not be construed as abrogating or derogating from the principle of selection according to merit.

Part VII of the Act imposes further commitments on government, namely in regard to enhancing the vitality of French and English-speaking minority groups, in supporting and assisting their development, and in fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society.

More specifically, however, Part VIII of the Act, in sections 46 to 48, imposes responsibilities and duties on Treasury Board relating to the implementation of Part IV dealing with communications with and services from government, Part V dealing with language of work, and Part VI dealing with employment opportunities and advancement in the Public Service for both language groups.

Part IX of the Act speaks of the powers and duties of the Commissioner of Official Languages and particularly, under subsection 56(1), the Act provides that the Commissioner has the duty to assure the recognition of the status of each of the official languages and compliance with the spirit and intent of the Act in government administration. To do this, the Commissioner is given wide powers of investigation either on his own or pursuant to a complaint made to him.

Part X deals with Court remedies in respect of any right or duty under sections 4 to 7, sections 10 to 13, Part IV or V, or in respect of section 91. These reme-

fourniture. Il autorise également le gouverneur en conseil à tenir compte de la minorité francophone ou anglophone desservie par le gouvernement, de la proportion que cette minorité représente et de sa spécificité, du volume de communications ou des services assurés dans l'une ou l'autre langue et, enfin, de tout autre critère qu'il juge indiqué.

Aux termes de la partie VI de la Loi, le gouvernement s'engage à veiller à ce que les deux collectivités de langue officielle aient des chances égales d'emploi et d'avancement. Au titre de cet engagement, le gouvernement tient compte, en vertu du paragraphe 39(2), des objets et des dispositions des parties IV et V. Toutefois, il se trouve dans une situation délicate puisque, en vertu du paragraphe 39(3), les principes énoncés à l'article 39 n'ont pas pour effet de porter atteinte au principe de sélection fondé sur le mérite.

Sous le régime de la partie VII de la Loi, le gouvernement s'engage également à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones, à appuyer leur développement et à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage de l'anglais et du français dans la société canadienne.

Les articles 46 à 48 de la partie VIII de la Loi prévoient plus précisément que le Conseil du Trésor est chargé de l'application de la partie IV qui porte sur les communications avec le gouvernement et les services qu'il offre, de la partie V, qui régit la langue de travail et de la partie VI, qui vise les chances d'emploi et d'avancement au sein de la fonction publique pour les deux collectivités de langue officielle.

La partie IX de la Loi énonce les fonctions du commissaire aux langues officielles et prévoit particulièrement au paragraphe 56(1) qu'il incombe à ce dernier d'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 du gouvernement. Pour s'acquitter de cette mission, le commissaire est investi de généreux pouvoirs d'enquêtes, soit de sa propre initiative, soit à la suite de plaintes qu'il reçoit.

La partie X vise les recours judiciaires relevant d'une obligation ou d'un droit prévus aux articles 4 à 7 et 10 à 13, aux parties IV ou V, ou fondés sur l'ar-

ties are available by way of application to the Federal Court, Trial Division, and if the Court should find that the government has failed to comply with the Act, it may grant such remedies as it considers appropriate and just in the circumstances.

The other statute of material importance is the *Public Service Employment Act* which establishes the principles under which, by regulation, the provisions of the *Official Languages Act* in the matter of staffing of positions in the Public Service may be carried out.

Section 10 of that Act establishes the well-known doctrine that appointments be according to merit. Section 20, on the other hand, provides that employees appointed shall be qualified in the knowledge and use of the English or French language, or both, to the extent that the Commission deems it necessary for the proper functioning of government and the provision of proper services to the public.

In terms of demographic realities where minority language groups are scattered in many regions of Canada and in order to cope with the problem of unilingual persons applying for bilingual positions, practical or pragmatic steps to maintain an even playing field had to be taken. I interpret what was done in that regard as measures to reconcile duties to the public under the *Official Languages Act* with the more personal rights of persons who claim equal opportunities for appointment in the Public Service.

In the *Public Service Official Languages Exclusion Approval Order* and in the *Public Service Official Languages Appointment Regulations* are found the regulatory schemes to achieve the purpose I have just described. This scheme exempts a person from the bilingual requirements of a position if an undertaking is made to become proficient in both languages within a particular prescribed period following the appointment. The scheme also provides a safety net for a person who cannot become proficient within the prescribed period by allowing for the appointment of

ticle 91. Ces recours sont intentés par voie de demande à la Section de première instance de la Cour fédérale, et si le tribunal estime que le gouvernement ne s'est pas conformé à la Loi, il peut accorder la réparation qu'il estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

D'importance considérable, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* établit les principes en vertu desquels, par règlement, les dispositions de la *Loi sur les langues officielles* en matière de dotation au sein de la fonction publique peuvent être mises en application.

L'article 10 de la Loi définit la doctrine bien connue selon laquelle les nominations sont fondées sur le mérite. D'autre part, aux termes de l'article 20, les fonctionnaires affectés à un poste doivent posséder, en ce qui concerne la connaissance et l'usage, soit du français, soit de l'anglais, soit des deux langues, les qualifications que la Commission estime nécessaires pour que le gouvernement puisse remplir son office et fournir au public un service efficace.

Afin de répondre aux réalités démographiques, les minorités francophones et anglophones étant disséminées dans diverses régions du Canada, et pour faire face à la difficulté que représentent les candidatures unilingues à des postes bilingues, des mesures pratiques et pragmatiques devaient être prises pour que soit maintenue une certaine équité. À mon avis, les mesures prises à cet égard visent à concilier les obligations du gouvernement envers le public, prévues à la *Loi sur les langues officielles*, et les droits plus personnels des particuliers qui réclament une égale possibilité d'être nommés au sein de la fonction publique.

Le *Règlement sur les langues officielles lors de nominations dans la Fonction publique* et le *Décret d'exclusion sur les langues officielles dans la Fonction publique* exposent les dispositions réglementaires permettant de réaliser l'objectif dont je viens de faire mention. Ces dispositions dispensent un candidat des exigences de bilinguisme rattachées à un poste s'il s'engage à acquérir, à la suite de sa nomination, une compétence dans les deux langues dans le délai prescrit. Ces dispositions viennent également à l'aide de ceux qui n'acquiescent pas la compétence

that person to another position of a similar nature and for which he is qualified.

The regulations contain various other exemptions not material to the issue before me, but it appears clear from the foregoing orders that exemptions may only apply to what the Approval Order calls the "non-imperative" appointment of a unilingual person.

POSITION OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

The Commissioner, under a court order dated January 15, 1991, became an intervenor pursuant to subsection 78(1) of the *Official Languages Act*. This intervention, in my view, is consonant with the statutory powers and duties of the Commissioner to ensure recognition of the status of our official languages and compliance with the spirit and intent of the Act in federal institutions.

In commenting on the position taken by counsel for the Commissioner, I note that the originating notice of motion was first filed by the applicant on October 23, 1990 and was amended on November 15, 1990. The applicant at that time requested the following relief:

- a) an order setting aside the designation of the AU-02 position as "bilingual imperative";
- b) an order declaring that the said position be designated "bilingual non-imperative".

One will recognize that in the two years which intervened until the hearing of the application on December 14 and 15, 1992, other events had wound their inexorable ways. As noted earlier, the anticipated person-years were not authorized, the AU-02 bilingual imperative staffing process was not completed, and the eligibility list has long since expired.

In the face of counsel for the Commissioner's admonition that there might no longer be an issue before the Court, the applicant filed at the hearing a second amended originating notice of motion limiting the relief asked of this Court to the following:

voulue dans le délai prescrit, en prévoyant leur nomination à un poste de nature semblable pour lequel ils sont qualifiés.

- a Les règlements contiennent d'autres exemptions qui ne sont pas pertinentes en l'espèce, mais il paraît clair à la lecture des décrets déjà mentionnés que les exemptions ne peuvent s'appliquer qu'à ce que le décret appelle la nomination «non impérative» d'une personne unilingue.

POSITION DU COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

En vertu d'une ordonnance de la Cour rendue le 15 janvier 1991, le commissaire est intervenu conformément au paragraphe 78(1) de la *Loi sur les langues officielles*. J'estime cette intervention compatible avec les fonctions légales du commissaire, qui doit veiller à la reconnaissance du statut de nos langues officielles et au respect de l'esprit de la Loi et de l'intention du législateur au sein des institutions fédérales.

Quant à la position adoptée par l'avocat du commissaire, je remarque que l'avis de requête introductif d'instance a d'abord été déposé par le requérant le 23 octobre 1990 et qu'il a été modifié le 15 novembre 1990. Le requérant a alors demandé le redressement suivant:

- a) une ordonnance annulant la désignation du poste AU-02 comme «bilingue à nomination impérative»;
- b) une ordonnance désignant le même poste comme «bilingue à nomination non impérative».

L'on sait qu'au cours des deux années qui se sont écoulées jusqu'à l'audition de la demande les 14 et 15 décembre 1992, certains événements ont suivi leurs cours. Comme je l'ai déjà mentionné, les années-personnes anticipées n'ont pas été approuvées, le processus de dotation du poste AU-02 bilingue à nomination impérative a été interrompu et la liste d'admissibilité a depuis longtemps expiré.

L'avocat du commissaire ayant averti que la question soumise à la Cour ne se posera peut-être plus, le requérant a déposé à l'audience un deuxième avis modifié de requête introductif d'instance limitant le redressement demandé à la Cour à ceci:

– An Order declaring that the Respondent's announced intention to staff on an imperative basis in competition 89-TAX-NFLD-CC-37 was not objectively required and contravened section 91 of the *Official Languages Act*.

It was consequently agreed that the hearing should go as planned. In terms of the amount of evidentiary material collected by the parties and the arduous preparations by each of the three counsel, I believe it would have been unconscionable to abort the process before hearing from the parties.

Nevertheless, counsel for the Commissioner took the view that on the basis of the Federal Court of Appeal decision in the case of *Canada (Attorney General) v. Viola*, [1991] 1 F.C. 373, the Court's scope of review under a section 91 challenge was somewhat circumscribed. Counsel suggested the following as the limitations on the parameters of the Court's enquiry:

– whether the decision was based on relevant considerations supported by some but not necessarily sufficient evidence;

– whether the decision was so unreasonable that no other reasonable decision-maker could come to the same conclusion; or

– whether the decision was exercised on any incorrect premise of law.

In effect, counsel for the Commissioner was suggesting that it was not open to the Court to substitute its own opinion for that of the decision-maker simply on the grounds that the Court disagreed with it.

FINDINGS

I should first of all elaborate on what the Federal Court of Appeal said in the *Viola* case cited above. On the facts, the Court had to decide whether the Public Service Commission Appeal Board had jurisdiction to find that a bilingual imperative designation was grounds for deciding that such a designation in the circumstances was contrary to the merit principle. In deciding that the Appeal Board was without jurisdiction in the matter, the Court referred to the provi-

– Une ordonnance selon laquelle l'intention annoncée de l'intimée de doter un poste par nomination impérative dans le cadre du concours 89-TAX-NFLD-CC-37 ne s'imposait pas objectivement et contrevenait à l'article 91 de la *Loi sur les langues officielles*.

Il a donc été convenu que l'audience serait tenue tel que prévu. Compte tenu de la quantité d'éléments de preuve recueillis par les parties et du travail acharné des trois avocats dans la préparation de leur preuve, il aurait été inadmissible d'interrompre les procédures avant l'audition des parties.

Néanmoins, l'avocat du commissaire a invoqué l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Viola*, [1991] 1 C.F. 373, de la Cour d'appel fédérale, pour soutenir que l'étendue du pouvoir de contrôle de la Cour dans le cadre d'une demande fondée sur l'article 91 est quelque peu restreint. L'avocat a formulé les critères suivants à titre de limites au pouvoir d'enquête de la Cour:

– la décision est-elle fondée sur des considérations pertinentes étayées par une preuve qui n'est pas nécessairement suffisante?

– la décision est-elle déraisonnable à un tel point qu'aucun autre décideur raisonnable aurait tiré la même conclusion?

– la décision repose-t-elle sur un principe de droit erroné?

En fait, l'avocat du commissaire semblait indiquer qu'il n'appartenait pas à la Cour de substituer sa propre opinion à celle d'un décideur simplement parce qu'elle ne la partage pas.

CONCLUSIONS

J'apporterai avant tout des précisions sur la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Viola*, précité. La Cour devait décider, à partir des faits, si le Comité d'appel de la Commission de la fonction publique avait compétence pour conclure que la désignation d'un poste comme étant bilingue à nomination impérative était, dans les circonstances, contraire au principe du mérite. En concluant au défaut de compétence du Comité d'appel sur la question, la

sions of section 91 of the *Official Languages Act* in the following terms (at page 388):

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 . . .

The thrust of the applicant’s case is that the respondent’s designation lacks objectivity. The applicant assumes a fairly heavy burden in establishing this. I would not suggest that this requires, on the applicant’s part, evidence that the designation was clearly frivolous or patently arbitrary, but at least, as was suggested by counsel for the Commissioner, it requires a finding 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. This is a more stringent field of enquiry than that which might be encountered in a section 18 application [*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4)].

On review of the evidence, I should find that the case for the respondent meets the objectivity test under section 91 of the *Official Languages Act*. That objectivity test, in my respectful view, must be studied not only in respect of an individual designation which might be required to meet a demand for bilingual services, but must have regard for the “proactive” obligations imposed on federal institutions to promote the use of an official language in a minority setting.

The applicant, in this regard, does not object to a bilingual designation but to a bilingual imperative designation. This suggests an even narrower test under section 91 and it indicates, in my view, how much lighter is the burden of establishing an objectively based designation. This means that it is not sufficient, under a section 91 challenge, to merely demonstrate that respect for bilingual requirements under the *Official Languages Act* might also be achieved through other measures or other means. There must be, in my mind, a finding that the staffing action proposed has no factual foundation. This

Cour a invoqué l’article 91 de la *Loi sur les langues officielles* dans les termes suivants (à la page 388):

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 . . .

L’argument du requérant repose sur le manque d’objectivité de la désignation de l’intimée. Pour l’établir, le requérant assume un fardeau plutôt lourd. Je ne voudrais pas suggérer qu’il doit prouver le caractère clairement capricieux ou manifestement arbitraire de la désignation; mais, comme l’avocat du commissaire l’a laissé entendre, le requérant doit à tout le moins établir que la preuve n’étayait pas la désignation, ou que cette dernière était manifestement déraisonnable, ou qu’une erreur de droit a été commise. Il s’agit là d’un pouvoir de contrôle plus strict que celui exercé relativement à une demande fondée sur l’article 18 [*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4)].

Après avoir étudié la preuve, je conclus que l’argument de l’intimée satisfait au critère d’objectivité relatif à l’article 91 de la *Loi sur les langues officielles*. À mon humble avis, ce critère d’objectivité doit être étudié non seulement dans le cadre d’une désignation individuelle requise afin de répondre à une demande de services dans les deux langues, mais également en fonction des obligations «proactives» imposées aux institutions fédérales, qui doivent promouvoir l’emploi d’une langue officielle dans un milieu minoritaire.

À cet égard, le requérant ne s’oppose pas à une désignation bilingue, mais plutôt à une désignation bilingue à nomination impérative. Cela implique un critère encore plus restreint applicable à l’article 91, et indique, à mon avis, combien le fardeau d’établir l’objectivité d’une désignation est plus léger. En conséquence, il n’est pas suffisant, dans le cadre d’une demande fondée sur l’article 91, de démontrer qu’il pourrait également être satisfait aux exigences en matière de bilinguisme prévues à la *Loi sur les langues officielles* grâce à d’autres mesures ou moyens. Il faut, à mon avis, pouvoir conclure que la dotation

implies that the field of enquiry proposed by counsel for the Commissioner has some legitimacy.

In the case before me, it is obvious that there exists under the *Official Languages Act* a broad picture and a narrower one. The object of the Act is not only to permit the use of our official languages and give citizens the right to deal with federal institutions in the language of their choice. It is more than that. It is to promote the use of both languages or, as expressed in the Act's preamble, "enhancing the vitality and supporting the development of English and French linguistic minority communities". Such a policy commitment by the Government of Canada imposes a double duty which must sooner or later be exercised in concrete terms.

The first duty is to assure that federal institutions are in a position to respond to a citizen's right to communicate with or to be provided services from them in either language. Admittedly, there are variables in the extent or depth of meeting need and availability. One must never lose sight of the main issue, namely that it is only with respect to minority language rights in any given community that the purposes and objectives of the Act are put to the test. The majority language rights in any such community are dynamically respected and pose no problems.

These variables are the product of many basic considerations. I need not list them all, but they do include demographic factors, the size of the minority constituency, the exposure of particular federal agencies to citizen relationships, the proper functioning of these agencies to meet their operational requirements, the significant demand for minority language services, as well as the other considerations which are outlined in section 32 and section 33 of the Act.

Of particular significance, in the context of that statute, is that institutional policies and commitments must be carried out by public servants. This is when the merit principle requires tender and loving care.

en personnel proposée n'a aucun fondement factuel. Cela implique que l'étendue du pouvoir d'enquête proposée par l'avocat du commissaire a quelque légitimité.

^a En l'espèce, il est évident que la *Loi sur les langues officielles* présente un tableau général et un tableau plus restreint. La Loi ne vise pas seulement à permettre l'emploi de nos langues officielles et à donner aux citoyens le droit de communiquer avec les institutions fédérales dans la langue de leur choix. Elle fait plus que cela. Elle vise à promouvoir l'emploi des deux langues ou, comme il est écrit dans le préambule de la Loi, à «favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones . . . et à appuyer leur développement». Un tel engagement de principe du gouvernement fédéral impose une obligation double qui doit tôt ou tard se traduire concrètement.

^b La première obligation consiste à veiller à ce que les institutions fédérales soient en mesure de respecter le droit d'un citoyen de communiquer avec elles ou d'en recevoir les services dans l'une ou l'autre langue. Il est vrai que la mesure dans laquelle on répond à des besoins ou dans laquelle on offre des services varie. Il ne faut pas perdre de vue la question principale, à savoir que l'objet de la Loi et l'intention du législateur ne sont mis à l'épreuve que relativement aux droits linguistiques des minorités d'une collectivité. Les droits linguistiques de la majorité de la même collectivité sont dynamiquement respectés et ne posent aucune difficulté.

^c Ces variations sont le fruit de nombreuses considérations fondamentales. Sans avoir à les énumérer toutes, je souligne les facteurs démographiques, l'importance du groupe minoritaire, la mesure dans laquelle certains offices fédéraux entretiennent des relations avec les citoyens, le fonctionnement efficace de ces offices lorsqu'il s'agit de répondre aux exigences opérationnelles, la demande importante de services dans la langue de la minorité et les considérations énoncées aux articles 32 et 33 de la Loi.

^d Dans le contexte de la même Loi, le fait que les politiques et les engagements institutionnels doivent être exécutés par les fonctionnaires revêt une importance particulière. C'est à ce moment-là que le principe du mérite demande une attention particulière.

The reality of the two language groups in Canada is that bilingual proficiency is a more inherent feature of French language groups than English language groups. So too in the federal Public Service, where the same inherent feature applies. To foster bilingualism or to meet its statutory duties, the government, through its Public Service Commission, had to designate any number of positions as bilingual, but in so doing, assure that non-bilingual candidates for appointment would not be prejudiced.

Maintaining equilibrium or balance between the tenets of statutory policy and the realities of people in the public sector obviously demanded a particularly deft and delicate touch. I need not comment in detail on how balance was achieved, except to note the provisions in statutes and regulations respecting "grandfather" rights, exclusion orders, language training at public expense, security of position if language proficiency is not achieved within prescribed delays, and other measures of a similar nature.

I would add that the designations made over the years have not been of a nature to provoke numerous recourses to the courts. This does not mean that fears and susceptibilities flowing from historical experiences or from individual cases have not flared up in many cases, but it is a fact that courts have seldom been called upon to intervene on bilingual requirements issues. There is of course the *Viola* case which I have cited. There is also the case of *Gariépy v. Federal Court of Canada (Administrator)* (1987), 14 F.T.R. 58 (F.C.T.D.), where again a challenge was made to a bilingual imperative designation. That case, however, dealt with an application for interlocutory injunction pending trial on the issue of the merits. Admittedly, my colleague Muldoon J. used some fairly strong language in granting the applicant interlocutory relief, but the merits of the issue did not reach trial, the parties having later reconciled their differences in some manner or another.

This brings me to comment on what I view is the second duty which the statute imposes on federal institutions. If there is imposed a tight line in designations of individual positions to protect the majority

Le fait est que la compétence dans les deux langues, au sein de nos deux groupes linguistiques au Canada, est une caractéristique inhérente aux francophones plus qu'aux anglophones. Il en est de même au sein de la fonction publique, où on retrouve les mêmes caractéristiques inhérentes. Afin de promouvoir le bilinguisme ou de s'acquitter de ses obligations légales, le gouvernement, par l'entremise de la Commission de la fonction publique, a dû désigner un certain nombre de postes bilingues et, ce faisant, veiller à ce que les candidats unilingues à une nomination ne soient pas lésés.

Le maintien de l'équilibre entre les principes qui sous-tendent la politique législative et la situation de fait chez les fonctionnaires exigeait de toute évidence beaucoup de doigté. Je n'ai pas à préciser dans le détail la façon dont l'équilibre a été atteint, mais je peux mentionner les dispositions législatives et réglementaires portant sur les droits acquis, les décrets d'exclusion, la formation linguistique aux frais du public, la sécurité d'un poste si la compétence linguistique n'est pas acquise dans le délai prescrit et d'autres mesures de semblable nature.

J'ajouterai que les désignations effectuées au cours des ans n'ont pas été de nature à saisir les tribunaux de nombreux recours. Certes, dans de nombreux cas, les craintes et les susceptibilités nées des expériences passées ou d'expériences individuelles ont été ravivées, mais les tribunaux ont rarement été appelés à intervenir dans des questions d'exigences en matière de bilinguisme. Il y a évidemment l'affaire *Viola* que j'ai citée, et l'arrêt *Gariépy c. Cour fédérale du Canada (Administrateur)* (1987), 14 F.T.R. 58 (C.F. 1^{re} inst.), où, là encore, on contestait une désignation bilingue à nomination impérative. Toutefois, cette affaire portait sur une demande d'injonction interlocutoire en attendant le procès au fond. Il faut convenir que mon collègue le juge Muldoon a utilisé un langage assez fort en accordant au demandeur une injonction interlocutoire; toutefois, la question n'a pas eu à être tranchée au fond, les parties s'étant par la suite mises d'accord.

J'aimerais maintenant me pencher sur ce qui, à mon avis, constitue la deuxième obligation légale des institutions fédérales. Si la protection du groupe linguistique majoritaire dans la fonction publique exige

language group in the Public Service, the other duty is reflected in the preamble to the Act and in section 41 of the Act. My interpretation of section 41 gives credence to the proposition that policy requires the respondent not only to react or respond to pressures for more or better bilingual services, but to initiate programmes to offer these services where there is a perceived need for them, a need which might not be fully reflected in a statistical analysis of the number of enquiries, the number of files, or the current incidence of French and English cases in any particular public office.

Although these factors are relevant to a proper application of the designation rules, they are not exclusive. To hold otherwise would go against sociological profiles of minority language groups drawn in the *Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Book I* (1967), at page XXX, which stated that there are many French Canadians “so accustomed to the inferior status of their own language that they are unaware of it . . .”, and which concluded in Chap. V, No. 260 [at page 89], that “When it becomes usual for the language of the minority to receive little or no recognition in a given region, the minority reluctantly falls into line.”

On that premise, a purposive or proactive component in language policies is not only in keeping with statutory obligations, but is conducive to effective practices. In other words, the respondent has to initiate a level of bilingual services and not simply respond to individual or group demands. Otherwise, the syndrome outlined in 1967 would continue indefinitely, and lip service only would increasingly be paid to the statutory duties Parliament has imposed on the respondent.

A clear example of the effect of this approach is of course the experience of the Halifax Office when it instituted a French telephone information service. French enquiries, in the first year of the service’s operation, went from 100 to 1400-1500 calls. From

une marge de manœuvre étroite dans la désignation de certains postes, le préambule et l’article 41 de la Loi imposent une deuxième obligation. Mon interprétation de l’article 41 va dans le sens de la proposition selon laquelle des considérations de principe obligent l’intimée non seulement à réagir ou à répondre aux pressions exercées sur elle en vue d’obtenir des services bilingues plus nombreux ou plus efficaces, mais encore à élaborer des programmes visant la prestation de ces services là où le besoin se fait sentir, besoin que ne traduirait pas nécessairement une analyse statistique du nombre des demandes de renseignements ou des dossiers, ou encore le pourcentage de francophones et d’anglophones dans un bureau fédéral particulier.

Bien que ces facteurs soient pertinents quant à l’application régulière des règles de la désignation, ils ne sont pas les seuls. La conclusion contraire irait à l’encontre du profil sociologique des minorités linguistiques tracé dans le *Rapport de la Commission royale d’enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Livre I* (1967), à la page XX; il est écrit que de nombreux canadiens français sont «habitué à l’état d’infériorité de leur propre langue qu’ils en sont inconscients . . . » et, au chapitre V, n° 260 [à la page 90], on conclut que «Pourant, lorsque cette situation est devenue habituelle, c’est-à-dire lorsque la langue de la minorité est peu ou point reconnue dans une région, la minorité est forcée de se conformer à la pratique courante».

En partant de ce principe, le volet fonctionnel ou proactif des politiques linguistiques est non seulement compatible avec les obligations légales de l’intimée, mais il encourage les pratiques efficaces. En d’autres termes, l’intimée doit instaurer un certain niveau de services bilingues, et non se contenter simplement de répondre à des demandes individuelles ou collectives. Autrement, le syndrome décrit en 1967 se perpétuerait indéfiniment et, de plus en plus, l’intimée ne respecterait qu’en paroles les obligations légales que le Parlement lui a imposées.

Le service francophone de renseignements téléphoniques mis sur pied par le bureau d’Halifax est un exemple manifeste des conséquences de cette position. Au cours de la première année d’existence du service, les demandes formulées en français sont pas-

this, one could reasonably conclude that if a minority language service is available, and is made known to the public, it will be used.

Another aspect worthy of review is the Commissioner's comments with respect to the standards of bilingual services at some of the district offices of Revenue Canada, and more particularly the Halifax Office. The Commissioner's role in this respect follows again from several provisions of the *Official Languages Act*. The more generic provision is found in subsection 56(2), which reads as follows:

56. . . .

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

In fulfilling these duties and in reporting annually to Parliament, pursuant to section 66, the Commissioner had this to say regarding the staffing of positions in Revenue Canada:

In 1983 — "weak francophone participation in the Maritimes . . ."

In 1984 — "There has been only a slight improvement in the representation of official language minorities in the regional establishments since 1982."

In 1985 — "The Department should do everything possible to increase the bilingual capacity of its audit and collections services; this deficiency is particularly unfortunate in a department with coercive powers."

In 1986 — "Little has been done to resolve the language difficulties mentioned last year relating to the audit and collections programmes . . ."

" . . . (some) district offices, including Halifax . . . have no bilingual auditors."

In 1987 — "The major weakness in service to the public is to be found in the audit and collections group. Even though we have been bringing this situa-

sées de 100 à 1 400 ou 1 500. Il est raisonnable d'en conclure que la minorité linguistique a recours au service qui lui est offert dans sa langue et dont l'existence est portée à sa connaissance.

Les commentaires du commissaire à l'égard de la qualité des services bilingues dans certains bureaux de district de Revenu Canada, et plus particulièrement au bureau d'Halifax, méritent également notre attention. À cet égard, le commissaire tient son rôle de nombreuses dispositions de la *Loi sur les langues officielles*. La disposition la plus générale est le paragraphe 56(2), ainsi libellé:

56. . . .

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

C'est en s'acquittant de cette mission et en présentant au Parlement un rapport annuel conformément à l'article 66 que le commissaire a tenu les propos suivants à l'égard de la dotation des postes à Revenu Canada:

En 1983 — «[faible] présence francophone dans les Maritimes . . . »

En 1984 — «Par contre, les résultats sont moins heureux quant à la représentation des minorités de langue officielle dans les bureaux régionaux depuis 1982.»

En 1985 — «Le Ministère doit donc tout mettre en œuvre pour augmenter considérablement la capacité bilingue de ses services de vérification et de recouvrement; une telle lacune est particulièrement regrettable étant donné le caractère manifestement intimidant de ce ministère.»

En 1986 — «Cependant, il [le Ministère] a consenti peu d'efforts pour résoudre les problèmes linguistiques liés aux programmes de vérification et de recouvrement que nous soulevions l'an dernier.»

« . . . [certains] bureaux de district, dont [celui] d'Halifax, n'ont aucun vérificateur professionnel bilingue . . . »

En 1987 — «La principale lacune en matière de service se situe du côté des services de vérification et de recouvrement. Bien que nous ayons porté cette situa-

tion to the Department's attention since 1982, it still has no bilingual auditor in Halifax . . .”

In 1988 — “The poor bilingual capability of departmental auditors improved somewhat during 1988 . . . now, the Halifax region has three (bilingual auditors) . . .”

These comments by the Commissioner might only be material were Revenue Canada to be nominated for a bilingual merit award, but they are an indication to me that the respondent's decision was not by an overnight, born-again conviction that instant bilingualism was called for, but that the need, at least as perceived by the Commissioner, had long been outstanding.

The door opened in 1989 when the respondent applied to Treasury Board to create new positions in the audit section. No existing positions among AU-01s, AU-02s or AU-03s were designated. No dislocation of current incumbents occurred. The Director, Mr. Squires, decided that two new positions, one at the AU-02 level and the other at the AU-03 level, would be designated bilingual imperative. He lost on the AU-03 position after a complaint was made to the Commissioner. He was left with one anticipated appointment for an AU-02.

Mr. Squires, in consultation with others, reached the conclusion that there was an immediate need for a bilingual AU-02 position. In his view, the demographics justified it. The Halifax Office had to service not only some 7,600 Halifax francophones, but also an additional 25,000 in mainland Nova Scotia and 275,000 in the Atlantic Region in respect of the S.R.E.D. Program.

In his view, the proactive component of bilingual policy also justified it. The experience of the French telephone enquiries line was a strong message to him that the demand for minority language services was there, if such services were not only made available but also made known to the minority language group.

tion à l'attention du Ministère à maintes reprises depuis 1982, il n'y a toujours aucun vérificateur bilingue à Halifax . . . »

a En 1988 — «La situation concernant la faible capacité bilingue des vérificateurs s'est améliorée quelque peu au cours de l'année. [La région] d'Halifax . . . compte maintenant trois [vérificateurs bilingues] . . . »

b Les commentaires du commissaire ne seraient peut-être pertinents que si Revenu Canada devait recevoir une prime au mérite pour bilinguisme, mais ils montrent que la décision de l'intimée n'était pas fondée sur la conviction, soudaine et ravivée, que le bilinguisme instantané était nécessaire, mais sur le fait que le besoin, à tout le moins aux yeux du commissaire, existait depuis longtemps.

d La porte s'est ouverte en 1989, lorsque l'intimée a demandé au Conseil du Trésor de créer de nouveaux postes dans la section des vérifications. Aucun poste de niveau AU-01, AU-02 et AU-03 existant à l'époque n'a été désigné. Les titulaires en poste à cette époque n'ont pas été déplacés. Le directeur, M. Squires, a décidé de désigner deux nouveaux postes bilingues à nomination impérative, l'un au niveau AU-02 et l'autre au niveau AU-03. Sa décision a été annulée quant au poste AU-03 après que le commissaire eut été saisi d'une plainte. Seule la nomination anticipée pour le poste de AU-02 a subsisté.

g De concert avec des collègues, M. Squires a conclu qu'il existait un besoin immédiat pour un poste de AU-02 bilingue. De son avis, les données démographiques justifiaient une telle désignation. Le bureau d'Halifax desservait non seulement quelque 7 600 francophones d'Halifax, mais aussi 25 000 sur la partie continentale de la Nouvelle-Écosse et 275 000 dans la région de l'Atlantique dans le cadre du programme R.S.D.E.

j Selon M. Squires, le volet proactif de la politique linguistique justifiait également la désignation. L'expérience du service francophone de renseignements téléphoniques lui montrait clairement que la demande de services dans la langue de la minorité se manifestait si ces services étaient non seulement offerts, mais également portés à la connaissance de la minorité linguistique.

The Director was especially aware of the sensitive role of an AU-02 auditor in exercising compliance duties. His own experience in the field had led him to conclude that many French-speaking taxpayers were uncomfortable in dealing with English-speaking auditors, but these taxpayers, obviously, would have been the last ones to make a big case out of it.

In terms of existing volumes of French language files, he resisted the alternative "fill-in" method of allocating an AU-01 to these files. After all, he had only two bilingual AU-01s and the ensuing rotation would create problems of conflict of duties, illness, leave of absence, promotions and transfers. In any event, the basic competence of an AU-02 auditor to deal with the more complex business files and corporate returns was not necessarily found in an AU-01.

The Director was also aware of concurrent developments among both lawyers and accountants in the Halifax area relating to the provision of bilingual services to their respective clienteles. This indicated to him that these individual elements formed part of the whole in an effort to overcome, in the field of taxation, relative stagnation in the provision of minority language services.

As far as unilingual auditors' opportunity for advancement was concerned, the Director must have noted that out of a complement of 54 auditors, two AU-01s and one AU-03 were bilingual. There was no single bilingual AU-02 on staff. More than this, any opportunity for advancement among the AU-01 incumbents, of which the witness Mr. Nader was one, was only marginally affected. There were four unilingual AU-02 positions to be filled in Halifax. Furthermore, in the last ten years, unilingual auditors had shown no interest in getting into language training. If some level of bilingual proficiency is one means of advancement in the Public Service, perhaps the Director was getting a message there somewhere.

Finally, Mr. Squires must have been aware of the policy directive, dated September 28, 1981, issued by

Le directeur était particulièrement conscient du rôle délicat d'un vérificateur AU-02 lorsqu'il s'agit de respecter la politique linguistique. Sa propre expérience dans le domaine l'avait amené à conclure que, si plusieurs contribuables francophones n'étaient pas à l'aise avec les vérificateurs anglophones, de toute évidence, ils seraient les derniers à en faire toute une affaire.

En ce qui concerne le nombre des dossiers francophones, il a écarté la solution provisoire qui consiste à affecter un AU-01 à ces dossiers. Après tout, il ne disposait que de deux AU-01 bilingues et la rotation qu'imposerait une telle décision créerait des conflits au niveau des fonctions, des congés de maladie, des congés autorisés, des promotions et des transferts. Quoiqu'il en soit, le vérificateur AU-01 ne possédait pas nécessairement la compétence fondamentale d'un vérificateur AU-02 qui lui permettrait de traiter les dossiers d'entreprises et les déclarations de société plus complexes.

Le directeur était également au courant de l'expansion, chez les avocats et les comptables de la région d'Halifax, de la prestation de services bilingues à leurs clientèles respectives. Il pouvait voir que ces efforts individuels faisaient partie de la tentative générale visant à mettre fin, dans le domaine fiscal, au marasme relatif de la prestation de services dans la langue de la minorité.

Quant aux chances d'avancement des vérificateurs unilingues, le directeur a dû remarquer que, parmi un effectif de 54 vérificateurs, seulement deux AU-01 et un AU-03 étaient bilingues. Le personnel ne comptait aucun vérificateur AU-02 bilingue. De plus, les chances d'avancement des AU-01, groupe dont faisait partie le témoin M. Nader, n'étaient amoindries que d'une manière marginale. Quatre postes unilingues AU-02 devaient être dotés à Halifax. En outre, au cours des dix dernières années, les vérificateurs unilingues n'avaient démontré aucun intérêt à entreprendre une formation linguistique. Si un certain niveau de compétence dans les deux langues est un moyen d'avancement au sein de la fonction publique, peut-être le message se précisait-il dans l'esprit du directeur.

Enfin, M. Squires devait connaître la directive d'orientation publiée le 28 septembre 1981 par

Mr. Edgar Gallant, Chairman of the Public Service Commission, that "imperative staffing constitutes the normal application of the *Public Service Employment Act*, while non-imperative is an exception."

I should add another comment. The carrying on of statutory duties and obligations of the *Official Languages Act* in the strongly English-speaking environment of the Halifax Office, as well as in other similar places, must not always be easy. Language, as is often noted, includes strong cultural ties and characteristics, and there are historical discordant notes still being heard over language duality in Canada. No matter his background, the individual manager must remain publicly discreet, yet there must come to his ears, from time to time, negative observations from colleagues and friends, which add to the constraints of his office and which impose upon him many conflicting pressures. He often faces ignorance of the law, which in turn breeds fear, and which in turn breeds resentment. The manager must cope with all this and still run a happy ship.

As I said, his role is not an easy one. And yet, those who harbour grievances from time to time might consider that the dynamics of the Public Service, which is comprised of some 75% English-speaking Canadians, should *prima facie* provide some assurance that position designations, as a rule, will be objectively founded and not frivolously or arbitrarily imposed.

CONCLUSION

I have no hesitation in concluding that the staffing action taken by the respondent in 1989, in calling for an AU-02 bilingual imperative designation, meets the test imposed by section 91 of the *Official Languages Act*. In reaching this conclusion, I do not wish to imply that the challenge made to this Court by the applicant is devoid of merit. There are always two sides to an issue, and the enquiry opened the door to two divergent perceptions and views, and two opposing analyses of the factual bases on which designations are founded.

I repeat, however, that curial scrutiny of staffing actions must of necessity be circumscribed. I agree

M. Edgar Gallant, président de la Commission de la fonction publique, selon laquelle [TRADUCTION] «sous le régime de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, la dotation impérative constitue la norme alors que la dotation non impérative est l'exception.»

J'ajouterais le commentaire suivant. Le respect des obligations imposées par la *Loi sur les langues officielles* dans l'environnement fortement anglophone du bureau d'Halifax, comme à d'autres endroits semblables, n'est sûrement pas toujours une tâche facile. La langue, on l'a souvent souligné, emporte de forts liens et traits culturels, et la dualité linguistique au Canada suscite encore des notes discordantes. Quelles que soient ses origines, le gestionnaire doit demeurer publiquement discret, même s'il entend à l'occasion des commentaires négatifs de ses collègues et ses amis, qui s'ajoutent aux contraintes de ses fonctions et lui imposent de nombreuses pressions contradictoires. Il est fréquemment aux prises avec l'ignorance du droit, qui suscite la crainte qui, elle, nourrit le ressentiment. Le gestionnaire doit tenir compte de tous ces facteurs tout en s'efforçant de satisfaire tout le monde.

Je le répète, sa tâche est délicate. Mais pourtant, ceux qui entretiennent des griefs à l'occasion pourraient garder à l'esprit que la dynamique de la fonction publique, composée d'environ 75 % de canadiens d'expression anglaise, devrait à première vue fournir une certaine garantie que les désignations de postes, en principe, seront faites objectivement et non imposées de manière capricieuse ou arbitraire.

CONCLUSION

Je n'hésite aucunement à conclure que la dotation en personnel effectuée par l'intimée en 1989, exigeant que le poste AU-02 soit bilingue à nomination impérative, satisfait au critère imposé à l'article 91 de la *Loi sur les langues officielles*. En concluant ainsi, je ne veux pas dire que la demande soumise à cette Cour par le requérant est dénuée de fondement. Il y a toujours deux volets à une question, et l'examen a ouvert la porte à deux perceptions divergentes, et à deux analyses contradictoires du fondement factuel sur lequel les désignations reposent.

Je répète toutefois que l'examen par les tribunaux de la dotation en personnel doit nécessairement être

with the view expressed by the Court of Appeal in the *Viola* case (*supra*) that the test would be the same without the objectivity test imposed by section 91 of the statute and that, of course, no frivolous or arbitrary approach to bilingual staffing can be countenanced. The “spirit and intent” of the Act, as set out in subsection 56(1) must always be respected.

So long, however, as there is a factual basis on which a particular staffing action is taken, and so long as that action is in conformity with relevant statutes and more discrete regulations, this Court cannot and should not intervene. That a court might have reached another conclusion, or that a court might have preferred an alternative to the staffing action taken, are no grounds, in my view, for judicial intervention. To define more extensively this somewhat narrow scope of review would only lead to obfuscation or semantic confusion.

Counsel for the parties were particularly cogent and thorough in their presentations, and I am grateful to them for it. Admittedly, the issue is now moot and my findings, which are retrospective to 1989, might not necessarily apply if further staffing action has or should be taken where the factual basis whereof I spoke might have assumed a different colour. In any event, the comments and observations made herein will hopefully be of some guidance in dealing with future issues.

The application is dismissed with costs.

circonscrit. Je partage l'opinion de la Cour d'appel dans l'arrêt *Viola*, précité, selon laquelle, d'une part, le critère serait le même en l'absence du critère d'objectivité établi à l'article 91 de la Loi et, d'autre part, aucune méthode capricieuse ou arbitraire de dotation bilingue ne doit évidemment être encouragée. Aux termes du paragraphe 56(1), l'«esprit de la présente loi et l'intention du législateur» doivent toujours être respectés.

Toutefois, lorsque les faits justifient une dotation particulière, et que cette dernière est conforme aux lois pertinentes et aux règlements plus spécifiques, cette Cour ne peut et ne doit pas intervenir. Le fait qu'un tribunal aurait pu conclure autrement ou aurait préféré une autre solution à la dotation effectuée ne constitue pas, à mon avis, un motif d'intervention judiciaire. Délimiter avec plus de précision les limites de ce pouvoir de contrôle quelque peu étroit ne ferait qu'obscurcir la question ou créer une confusion sémantique.

Les avocats des parties ont fait des observations particulièrement convaincantes et approfondies, et je leur en suis reconnaissant. On doit reconnaître que la question est maintenant théorique, et mes conclusions, qui sont rétroactives à 1989, ne s'appliqueront pas nécessairement à une autre dotation reposant sur un fondement factuel différent. Quoi qu'il en soit, j'espère que les commentaires et les observations en l'espèce seront utiles à l'avenir.

La demande est rejetée avec dépens.