

T-1444-13  
2015 FC 1230

T-1444-13  
2015 CF 1230

**Luc Tailleux** (*Applicant*)

**Luc Tailleux** (*demandeur*)

v.

c.

**Attorney General of Canada** (*Respondent*)

**Procureur général du Canada** (*défendeur*)

and

et

**Commissioner of Official Languages** (*Intervener*)

**Commissaire aux langues officielles** (*intervenant*)

**INDEXED AS: TAILLEUX v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)**

**RÉPERTORIÉ : TAILLEUX c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)**

Federal Court, Gascon J.—Ottawa, May 19 and October 30, 2015.

Cour fédérale, juge Gascon—Ottawa, 19 mai et 30 octobre 2015.

*Official Languages — Application pursuant to Official Languages Act (OLA), s. 77(1) seeking order declaring that Canada Revenue Agency (CRA) breached applicant’s right to work in language of his choice, directing CRA to revise policy so as to respect employee rights regarding language of work — Applicant, Francophone, writing note in CRA computer system in French after serving Anglophone taxpayer — Complying to supervisors’ request to rewrite note in English as per administrative procedure — Filing complaint with Commissioner of Official Languages (Commissioner), claiming CRA’s procedure deprived him of right to work in language of choice — Commissioner stating, after noting, inter alia, CRA’s reliance on OLA, s. 31, that OLA provisions on communications with, services to public prevailing over any inconsistent provisions in OLA on language of work, concluding reasonable for notes to be entered in taxpayer’s language — Issues scope of OLA, s. 36(2), of CRA’s language of work duties; whether CRA taking all reasonable measures to enable applicant to use language of work of his choice — Dispute herein twofold: scope of OLA, s. 31, meaning of words “such measures ... as can reasonably be taken” used in s. 36(2) — OLA, Part IV (Communications with and Services to the Public) taking precedence over OLA, Part V (Language of Work) to extent that provisions of Part V inconsistent with those of Part IV — Part IV only taking precedence to extent of inconsistency that has been identified — Meaning, scope of s. 31 not to be divorced from assessment of duties imposed on federal institutions by s. 36(2) — Ambiguity between French, English versions of s. 36(2) — Correct interpretation: Federal institutions having to take any other measures reasonable to take, in addition to those already set out at s. 36(1) — Measures adopted having to be justified objectively — Meaning common to both versions of s. 36(2) not universality of measures*

*Langues officielles — Demande en vertu de l’art. 77(1) de la Loi sur les langues officielles (LLO) par laquelle le demandeur recherchait une ordonnance déclarant que l’Agence du revenu du Canada (ARC) avait violé son droit de travailler dans la langue de son choix et intimant l’ARC de réviser sa politique de manière à respecter les droits de ses employés quant à la langue de travail — Le demandeur, un francophone, a rédigé une note en français dans un des systèmes informatiques de l’ARC après avoir servi une contribuable anglophone — Il s’est conformé à la demande de ses supérieurs de réécrire sa note en anglais, tel que le requerrait la procédure administrative en place — Le demandeur a déposé une plainte devant le Commissaire aux langues officielles (le commissaire) alléguant que la procédure de l’ARC le privait de son droit de travailler dans la langue de son choix — Le commissaire a mentionné, après avoir entre autres noté que l’ARC avait invoqué l’art. 31 de la LLO, que les dispositions de la LLO sur les communications avec le public et la prestation des services l’emportaient sur les dispositions incompatibles de la LLO portant sur la langue de travail et a conclu qu’il était raisonnable que les notes soient inscrites dans la langue de choix des contribuables — Il s’agissait de savoir quelle était la portée de l’art. 36(2) de la LLO et des obligations de l’ARC en matière de langue de travail et si l’ARC a pris toutes les mesures raisonnables possibles pour permettre au demandeur d’utiliser la langue de travail de son choix — Le différend en l’espèce était de deux ordres : la portée de l’art. 31 de la LLO, et le sens des mots « toutes autres mesures possibles » utilisés à l’art. 36(2) — La partie IV de la LLO (Communications avec le public et prestation des services) a préséance sur la partie V de la LLO (Langue de travail), dans la mesure où les dispositions de la partie V sont incompatibles avec celles de la partie IV — La partie IV n’aura préséance que dans la mesure de*

— *Sufficient for federal institution to demonstrate it considered all reasonable measures to enable employees to work in official language of choice — CRA complying herein with duty to allow members of public to receive services in official language of their choice in accordance with Part IV, meeting language of work requirements of Part V — Measure put into place by CRA justified, reasonable because notes in taxpayer's language essential, necessary to enable provision of service of equal quality in both official languages — Constitutional guarantee of applicant to be able to use language of work of choice yielding to taxpayers' right to be able to communicate with call centre agents, receive services in language of choice — Application dismissed.*

This was an application pursuant to subsection 77(1) of the *Official Languages Act* (OLA) seeking an order declaring that the Canada Revenue Agency (CRA) breached the applicant's right to work in the language of his choice and directing the CRA to revise its policy so as to respect its employees' rights regarding language of work.

The applicant, a Francophone, served an Anglophone taxpayer in the language of her choice, i.e. English. The applicant wrote a follow-up note in the CRA's computer systems in the language of work of his choice, i.e. French. The applicant's supervisors directed him to rewrite his note in the language of the taxpayer as required by the administrative procedure in place. The applicant argued that the note was not directed to the taxpayer but to a Francophone colleague. The applicant complied with his supervisors' request and ultimately wrote his note in English. The applicant filed a complaint with the Commissioner of Official Languages (Commissioner) claiming that the CRA's procedure deprived him of his right to work in the language of his choice. The Commissioner's investigation took into account the CRA's duties under Parts IV (Communications with and Services to the Public) and V (Language of Work) of the OLA. The Commissioner stated

*l'incompatibilité qui aura été recensée — Le sens et la portée de l'art. 31 ne peuvent être divorcés d'une appréciation de la teneur des obligations imposées aux institutions fédérales par l'art. 36(2) — Il existe certes une ambiguïté entre la version française et anglaise de l'art. 36(2) — L'interprétation correcte de l'art. 36(2) de la LLO est effectivement celle voulant que les institutions fédérales doivent prendre toutes autres mesures qu'il est raisonnable de prendre, en plus de celles déjà prévues à l'art. 36(1) de la LLO — Les mesures adoptées doivent donc pouvoir se justifier objectivement — Le sens commun aux deux versions de l'art. 36(2) n'est donc pas l'universalité des mesures — Il suffit à une institution fédérale de démontrer avoir considéré toutes les mesures raisonnables pour permettre à ses employés de travailler dans la langue officielle de leur choix — L'ARC a respecté son obligation de permettre aux membres du public de recevoir ses services dans la langue officielle de leur choix aux termes de la partie IV de la LLO, et a rencontré les exigences de la partie V de la loi sur la langue de travail — La mesure mise en place par l'ARC est justifiée et raisonnable, car les notes dans la langue du contribuable sont essentielles et nécessaires pour permettre à l'institution fédérale d'offrir un service de qualité égale dans les deux langues officielles — La garantie constitutionnelle du demandeur et des agents d'appel de l'ARC de pouvoir utiliser le français ou l'anglais comme langue de travail dans cette institution fédérale doit céder le pas au droit du contribuable de pouvoir communiquer avec les agents d'appel et recevoir leurs services dans la langue de son choix — Demande rejetée.*

Il s'agissait d'une demande en vertu du paragraphe 77(1) de la *Loi sur les langues officielles* (LLO) par laquelle le demandeur recherchait une ordonnance déclarant que l'Agence du revenu du Canada (ARC) avait violé son droit de travailler dans la langue de son choix et intimant l'ARC de réviser sa politique de manière à respecter les droits de ses employés quant à la langue de travail.

Le demandeur, un francophone, a servi une contribuable anglophone dans la langue de choix de celle-ci, soit l'anglais. Le demandeur a écrit une note dans un des systèmes informatiques de l'ARC dans la langue de travail de son choix, soit le français. Les supérieurs du demandeur lui ont demandé de réécrire sa note dans la langue de la contribuable, tel que le requerrait la procédure administrative en place. Le demandeur a prétendu que cette note ne s'adressait pas au contribuable, mais plutôt à un collègue francophone. Le demandeur s'est conformé à la demande de ses supérieurs et a finalement rédigé sa note en anglais. Le demandeur a déposé une plainte devant le Commissaire aux langues officielles (le commissaire) alléguant que la procédure de l'ARC le privait de son droit de travailler dans la langue de son choix. L'enquête du commissaire tenait compte des obligations de l'ARC prévues aux parties IV (Communications avec le public et prestation des

that, given the type of services that the CRA provides to taxpayers, the provisions of the OLA on communications with and services to the public prevail over any inconsistent language of work provisions of the OLA. The Commissioner noted the CRA's reliance on section 31 of the OLA, which states that Part IV prevails over any inconsistency in Part V on language of work and therefore gives precedence to the rights of members of the public to communicate and receive their services in their preferred official language. The Commissioner concluded that the procedure established by the CRA requiring that notes to the file be entered in the taxpayer's language was reasonable to avoid errors or undue delays in responding. The Commissioner therefore found that it was appropriate, under subsection 58(3) of the OLA, to exercise his discretion to refuse to investigate the applicant's complaint further.

At issue was the scope of subsection 36(2) of the OLA and of the CRA's language of work duties, and whether the CRA took all reasonable measures to enable the applicant to use the language of work of his choice.

*Held*, the application should be dismissed.

The dispute herein was twofold: (1) the scope of section 31 of the OLA, and (2) the meaning of the words "such measures ... as can reasonably be taken" used in subsection 36(2) of the OLA. If section 31 clearly establishes that Part IV takes precedence over Part V, it does not do so absolutely but to the extent that the provisions of Part V are inconsistent with the provisions of Part IV. The French version of the section speaks of "*dispositions incompatibles de la partie V*" while the English version of the OLA provides that Part IV prevails "to the extent of the inconsistency". Interpreted jointly and with a meaning common to the two versions, this section clearly states that the window of inconsistency that section 31 refers to is limited. Indeed, Part IV will only take precedence to the extent of the inconsistency that has been identified. There cannot be an inconsistency without considering the scope and extent of section 36. The notion of conflict in section 31 should be interpreted narrowly because both Part IV and Part V must be given a liberal and purposive interpretation that is consistent with the preservation and development of both official language communities in Canada. The meaning and scope of section 31 cannot be divorced from an assessment of the duties imposed on federal institutions by subsection 36(2).

services) et V (Langue de travail) de la LLO. Le commissaire a mentionné que, compte tenu de la nature des services offerts aux contribuables par l'ARC, les dispositions de la LLO sur les communications avec le public et la prestation des services l'emportaient sur les dispositions incompatibles de la LLO portant sur la langue de travail. Le commissaire a souligné que l'ARC avait invoqué l'article 31 de la LLO, qui stipule que les dispositions de la partie IV l'emportent sur les dispositions incompatibles de la partie V portant sur la langue de travail, et donne donc préséance aux droits des membres du public de communiquer et de recevoir leurs services dans leur langue officielle de préférence. Le commissaire a conclu que la procédure mise en place par l'ARC et exigeant que les notes au dossier soient consignées dans la langue du contribuable, était raisonnable, et ce, pour éviter des erreurs ou des délais de réponse indus. Le commissaire a conséquemment estimé qu'il était approprié d'exercer sa discrétion afin d'interrompre l'enquête portant sur la plainte du demandeur, conformément au paragraphe 58(3) de la LLO.

Il s'agissait de savoir quelle était la portée du paragraphe 36(2) de la LLO et des obligations de l'ARC en matière de langue de travail et si l'ARC a pris toutes les mesures raisonnables possibles pour permettre au demandeur d'utiliser la langue de travail de son choix.

*Jugement* : la demande doit être rejetée.

Le différend était en l'espèce de deux ordres : 1) la portée de l'article 31 de la LLO, et 2) le sens des mots « toutes autres mesures possibles » utilisés au paragraphe 36(2) de la LLO. Si l'article 31 établit clairement que la partie IV a préséance sur la partie V, il le fait non pas dans l'absolu, mais bien dans la mesure où les dispositions de la partie V sont incompatibles avec celles de la partie IV. La version française de l'article parle de « dispositions incompatibles de la partie V » tandis que le texte anglais de la LLO décrète que la partie IV l'emporte (« *prevails* » en anglais) « *to the extent of the inconsistency* ». Interprété conjointement et dans un sens commun aux deux versions, cet article exprime donc clairement que la fenêtre de l'incompatibilité à laquelle renvoie l'article 31 est restreinte. En effet, la partie IV n'aura préséance que dans la mesure de l'incompatibilité qui aura été recensée. Il ne peut pas y avoir de mesure incompatible sans considérer la portée et l'étendue de l'article 36. La notion de conflit prévue à l'article 31 doit recevoir une interprétation restrictive puisque tant la partie IV que la partie V doivent bénéficier d'une interprétation libérale et téléologique qui est compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de chaque langue officielle au Canada. Le sens et la portée de l'article 31 ne peuvent être divorcés d'une appréciation de la teneur des obligations imposées aux institutions fédérales par le paragraphe 36(2).

There is an ambiguity between the French and English versions of subsection 36(2). The correct interpretation of subsection 36(2) is that federal institutions must take any other measures that it is reasonable to take, in addition to those already set out at subsection 36(1). These measures must assist in establishing and maintaining, in a realistic and practical manner, work environments that are conducive to the effective use of both official languages and accommodate the use of either of those languages by employees. The term “reasonable” presupposes an objective standard, and the measures adopted must therefore be able to be justified objectively. The Commissioner’s view that federal institutions must consider all measures that would enable them to meet the objective of subsection 36(2) and then weed out those that are not reasonable is not consistent with the French and English versions of the OLA. The English version speaks of “such measures” not “all measures”; only the French version speaks of [TRANSLATION] “all” other measures (“*toutes*” *autres mesures*). The meaning common to both versions of subsection 36(2) is therefore not the universality of measures. Subsection 36(2) only requires federal institutions to consider all reasonable measures. It is difficult to see how the reading of this section can be divided by separating the component “*toutes*” from the concept of “*raisonnables*”. The “reasonable” component is the essence and foundation of the duty under subsection 36(2). If a measure is not reasonable, the federal institution does not have to adopt it. This interpretation reflects the common meaning that emerges from the two versions of the OLA, and it is consistent with Parliament’s intent. It is sufficient for a federal institution to demonstrate that it considered all reasonable measures to enable its employees to work in the official language of their choice. Factors to consider whether a measure is reasonable or not include the extent of the operational or administrative difficulty caused by the measure in question, if its implementation conflicts with the federal institution’s duties under Part IV of the OLA or its mandate. The language proficiency of individuals should not be a factor in determining language rights.

By requiring that the applicant’s notes be written in the official language chosen by the taxpayer, the CRA not only complied with its duty to allow members of the public to receive its services in the official language of their choice in accordance with Part IV, but also met the language of work requirements of Part V. The measure that the CRA put into place was justified and reasonable because notes in the taxpayer’s language are essential and necessary to enable the federal institution to provide a service of equal quality in both official languages. The quality of service provided to taxpayers depends on the call centre agents’ ability to consult and understand the notes to taxpayers’ electronic files. The rights conferred on taxpayers by Part IV of the OLA must mean

Il existe certes une ambiguïté entre la version française et anglaise du paragraphe 36(2). L’interprétation correcte du paragraphe 36(2) est effectivement celle voulant que les institutions fédérales doivent prendre toutes autres mesures qu’il est raisonnable de prendre, en plus de celles déjà prévues au paragraphe 36(1). Ces mesures doivent contribuer à créer et maintenir, de façon réaliste et concrète, un milieu de travail propice à l’usage effectif des deux langues officielles et qui permet aux employés d’utiliser l’une ou l’autre de ces langues. Le terme « raisonnable » presuppose une norme objective et les mesures adoptées doivent donc pouvoir se justifier objectivement. L’opinion du commissaire voulant que les institutions fédérales doivent considérer toutes les mesures permettant d’atteindre l’objet du paragraphe 36(2) pour ensuite en élargir celles qui n’entrent pas sous l’aune du raisonnable n’est pas compatible avec les deux versions française et anglaise de la Loi. La version anglaise parle en effet de « *such measures* » et non pas de « *all measures* »; seule la version française parle de « toutes » autres mesures. Le sens commun aux deux versions du paragraphe 36(2) n’est donc pas l’universalité des mesures. Le paragraphe 36(2) n’impose aux institutions fédérales que de considérer toutes les mesures raisonnables. La Cour voit mal comment, dans l’interprétation et l’application pratique de la LLO, on peut scinder la lecture de cet article en séparant la composante « toutes » du concept de « raisonnables ». Le volet « raisonnable » constitue l’essence et le fondement de l’obligation contenue au paragraphe 36(2). Si une mesure n’est pas raisonnable, elle n’a pas à être adoptée par l’institution fédérale. Cette interprétation correspond au sens commun qui se dégage des deux versions de la Loi, et elle concorde avec l’intention législative. Ce qu’il suffit à une institution fédérale de démontrer, c’est d’avoir considéré toutes les mesures raisonnables pour permettre à ses employés de travailler dans la langue officielle de leur choix. Les facteurs à considérer pour savoir si une mesure est raisonnable ou non comprennent le degré de difficulté opérationnelle ou administrative causée par la mesure en question, si sa mise en œuvre entre en conflit avec les obligations de l’institution fédérale prévues à la partie IV de la LLO ou avec son mandat. La compétence linguistique des individus ne doit pas être un facteur dans la détermination des droits linguistiques.

En exigeant que les notes du demandeur soient rédigées dans la langue officielle choisie par le contribuable, l’ARC a non seulement respecté son obligation de permettre aux membres du public de recevoir ses services dans la langue officielle de leur choix aux termes de la partie IV de la LLO, mais elle a aussi rencontré les exigences de la partie V de la loi sur la langue de travail. La mesure mise en place par l’ARC était justifiée et raisonnable, car les notes dans la langue du contribuable sont essentielles et nécessaires pour permettre à l’institution fédérale d’offrir un service de qualité égale dans les deux langues officielles. La qualité du service offert aux contribuables par les agents d’appel est tributaire de leur capacité de consulter et de comprendre les notes aux

something. The constitutional guarantee of the applicant and the CRA's call centre agents to be able to use French or English as the language of work in this federal institution must yield to the taxpayers' right to be able to communicate with call centre agents and receive their services in the language of their choice. Transferring calls to another bilingual agent capable of understanding the notes to the file is not a reasonable alternative because it would invariably lead to unequal service between Anglophone and Francophone taxpayers. It is not a measure that can reasonably be taken within the meaning of subsection 36(2) of the OLA.

dossiers électroniques des contribuables. Les droits conférés aux contribuables par la partie IV de la LLO doivent avoir un sens. La garantie constitutionnelle du demandeur et des agents d'appel de l'ARC de pouvoir utiliser le français ou l'anglais comme langue de travail dans cette institution fédérale doit céder le pas au droit du contribuable de pouvoir communiquer avec les agents d'appel et recevoir leurs services dans la langue de son choix. Le transfert d'appels à un autre agent bilingue capable de comprendre les notes au dossier n'est pas une alternative raisonnable, car elle déboucherait inéluctablement vers une inégalité de service entre contribuables anglophones et francophones. Il ne s'agit pas d'une mesure raisonnable au sens du paragraphe 36(2) de la LLO.

## STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 16(1), 20.  
*Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, ss. 2, 21, 22, 24, 27, 31, 34, 35, 36, 37, 38(2)(b), 58(3), 77(1),(4).

## CASES CITED

## APPLIED:

*Thibodeau v. Air Canada*, 2014 SCC 67, [2014] 3 S.C.R. 340; *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773; *R. v. Daoust*, 2004 SCC 6, [2004] 1 S.C.R. 217.

## CONSIDERED:

*Norton v. Via Rail Canada*, 2009 FC 704; *Schreiber v. Canada*, 1999 CanLII 8898, 69 C.R.R. (2d) 256 (F.C.T.D.); *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768, (1999), 173 D.L.R. (4th) 193; *R. v. Mercure*, [1988] 1 S.C.R. 234, (1988), 48 D.L.R. (4th) 1; *Doucet v. Canada*, 2004 FC 1444, [2005] 1 F.C.R. 671.

## REFERRED TO:

*DesRochers v. Canada (Industry)*, 2009 SCC 8, [2009] 1 S.C.R. 194; *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, (1985), 17 D.L.R. (4th) 422.

## AUTHORS CITED

Canada. Parliament. House of Commons. *Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee*

## LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 16(1), 20.  
*Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, art. 2, 21, 22, 24, 27, 31, 34, 35, 36, 37, 38(2)(b), 58(3), 77(1),(4).

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Thibodeau c. Air Canada*, 2014 CSC 67, [2014] 3 R.C.S. 340; *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773; *R. c. Daoust*, 2004 CSC 6, [2004] 1 R.C.S. 217.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Norton c. Via Rail Canada*, 2009 CF 704; *Schreiber c. Canada*, 1999 CanLII 8898 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768; *R. c. Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234; *Doucet c. Canada*, 2004 CF 1444, [2005] 1 R.C.F. 671.

## DÉCISIONS CITÉES :

*DesRochers c. Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8, [2009] 1 R.C.S. 194; *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177.

## DOCTRINE CITÉE

Agence du revenu du Canada. *Charte des droits du contribuable : Pour comprendre vos droits en tant que*

- on Bill C-72, 33rd Parl., 2nd Sess., Issue No. 1 (March 17 and 22, 1988) (Hon. Ramon Hnatyshyn).*
- Canada. Parliament. Senate. *Proceedings of the Special Committee of the Senate on Bill C-72, 33rd Parl., 2nd Sess., Issue No. 1 (July 19 and 20, 1988) (Hon. Ramon Hnatyshyn).*
- Canada Revenue Agency. *Taxpayer Bill of Rights Guide: Understanding your rights as a taxpayer*, online: <<http://www.cra-arc.gc.ca/E/pub/tg/rc17/rc17-14e.pdf>>.
- Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 2000.
- Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
- Klink, Jennifer *et al.* “Le droit à la prestation des services dans les langues officielles” in Michel Bastarache and Michel Doucet, eds., *Les droits linguistiques au Canada*, 3rd ed. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2014.
- contribuable*, en ligne : <<http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tg/rc17/rc17-14f.pdf>>.
- Canada. Parlement. Chambre des Communes. *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72, 33<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., fascicule n<sup>o</sup> 1 (17 et 22 mars 1988) (hon. Ramon Hnatyshyn).*
- Canada. Parlement. Sénat. *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-72, 33<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., fascicule n<sup>o</sup> 1 (19 et 20 juillet 1988) (hon. Ramon Hnatyshyn).*
- Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd. Montréal : Thémis, 1999.
- Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd. Toronto : Butterworths, 1983.
- Klink, Jennifer *et al.* « Le droit à la prestation des services dans les langues officielles » dans Michel Bastarache et Michel Doucet, dir., *Les droits linguistiques au Canada*, 3<sup>e</sup> éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2014.

APPLICATION pursuant to subsection 77(1) of the *Official Languages Act* seeking an order declaring that the Canada Revenue Agency (CRA) breached the applicant’s right to work in the language of his choice and directing the CRA to revise its policy so as to respect its employees’ rights regarding language of work. Application dismissed.

DEMANDE en vertu du paragraphe 77(1) de la *Loi sur les langues officielles* par laquelle le demandeur recherchait une ordonnance déclarant que l’Agence du revenu du Canada (ARC) avait violé son droit de travailler dans la langue de son choix et intimant l’ARC de réviser sa politique de manière à respecter les droits de ses employés quant à la langue de travail. Demande rejetée.

#### APPEARANCES

*James G. Cameron* for applicant.  
*Marie-Josée Montreuil* for respondent.  
*Kevin Shaar* and *Isabelle Bousquet* for intervener.

#### ONT COMPARU

*James G. Cameron* pour le demandeur.  
*Marie-Josée Montreuil* pour le défendeur.  
*Kevin Shaar* et *Isabelle Bousquet* pour l’intervenant.

#### SOLICITORS OF RECORD

*Raven, Cameron, Ballantyne & Yazbeck LLP*,  
 Ottawa, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.  
*Office of the Commissioner of Official Languages*  
 for intervener.

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Raven, Cameron, Ballantyne & Yazbeck, s.r.l.*,  
 Ottawa, pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le  
 défendeur.  
*Commissariat aux langues officielles* pour  
 l’intervenant.

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

*Voici les motifs du jugement et du jugement rendus en français par*

GASCON J.:

LE JUGE GASCON :

## I. Overview

[1] This case deals with the tension that exists between two aspects of the *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31 (OLA [or the Act]): the language rights of members of the public to be served by federal institutions in the official language of their choice and the language rights granted to officers and employees of federal institutions to work in either of the two official languages of Canada.

[2] The applicant Luc Tailleu, a Francophone, works in the federal public service. He is a taxpayer services agent at a Canada Revenue Agency (CRA) call centre in Montréal. Mr. Tailleu's position and the Montréal region where he works are both designated bilingual. In the course of his employment, Mr. Tailleu receives telephone calls from taxpayers and answers their questions about taxes and programs managed by the CRA. In August 2010, Mr. Tailleu served an Anglophone taxpayer in the language of her choice, i.e. English. After finishing his call with the taxpayer, Mr. Tailleu had to write a note in one of the CRA's computer systems to ensure that the necessary follow-up would be done in the taxpayer's file. Mr. Tailleu wrote this note in the language of work of his choice, i.e. French. Citing the policies in place at the CRA, Mr. Tailleu's supervisors directed him to rewrite his note in the language of the taxpayer, which Mr. Tailleu did.

[3] However, Mr. Tailleu filed a complaint with the Commissioner of Official Languages (the Commissioner) claiming that the CRA's procedure deprived him of his right under the OLA to work in the language of his choice. In June 2013, the Commissioner informed Mr. Tailleu of his decision to stop his investigation into Mr. Tailleu's complaint (and hence to dismiss it). After noting the CRA's unsuccessful efforts to reconcile its duties to serve the public and Mr. Tailleu's language rights, the Commissioner concluded that the procedure put in place by the CRA was reasonable because making notes to the file in the taxpayer's preferred language is necessary to avoid errors or undue delays in responding.

## I. L'aperçu

[1] La présente affaire porte sur la tension qui existe entre deux volets de la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31 (LLO [ou la Loi]) : les droits linguistiques reconnus aux membres du public d'être servi par une institution fédérale dans la langue officielle de leur choix, et les droits linguistiques octroyés aux agents des institutions fédérales de travailler dans l'une ou l'autre des deux langues officielles du Canada.

[2] Le demandeur M. Luc Tailleu, un francophone, travaille dans la fonction publique fédérale. Il y occupe le poste d'agent des services aux contribuables dans un centre d'appels de l'Agence du revenu du Canada (ARC) situé à Montréal. Le poste de M. Tailleu, tout comme la région de Montréal où il travaille, sont tous deux désignés comme étant bilingues. Dans le cadre de son emploi, M. Tailleu reçoit des appels téléphoniques des contribuables et répond à leurs questions au sujet des impôts et des programmes gérés par l'ARC. En août 2010, M. Tailleu sert une contribuable anglophone dans la langue de choix de celle-ci, soit l'anglais. Suite à son appel avec la contribuable, M. Tailleu doit écrire une note dans un des systèmes informatiques de l'ARC afin d'assurer le suivi du traitement du dossier de la contribuable. M. Tailleu rédige alors cette note dans la langue de travail de son choix, soit le français. Invoquant les politiques en place au sein de l'ARC, les supérieurs de M. Tailleu le contraignent de refaire sa note dans la langue de la contribuable, ce à quoi M. Tailleu se conforme.

[3] M. Tailleu dépose toutefois une plainte devant le Commissaire aux langues officielles (le commissaire) alléguant que la procédure de l'ARC le prive de son droit, prévu à la LLO, de travailler dans la langue de son choix. En juin 2013, le commissaire informe M. Tailleu de sa décision d'interrompre son enquête sur la plainte formulée par M. Tailleu (et donc du rejet de celle-ci). Après avoir constaté les efforts infructueux de l'ARC pour tenter de réconcilier ses obligations de service au public et les droits linguistiques de M. Tailleu, le commissaire conclut en effet que la procédure mise en place par l'ARC est raisonnable, car le maintien des notes au dossier dans la langue de préférence du

[4] On August 27, 2013, disagreeing with the Commissioner's conclusions, Mr. Tailleux filed this application under subsection 77(1) of the OLA. In his application, Mr. Tailleux submits that the CRA infringed his right to work in French. He seeks an order from this Court declaring that the CRA breached his right to work in the language of his choice and directing the CRA to revise its policy so as to respect its employees' rights regarding language of work. The CRA contends that, through the Attorney General of Canada, it explored all reasonable measures to try to accommodate Mr. Tailleux but that its duty to serve Canadian taxpayers in the language of their choice does not allow it to change its policies in the circumstances.

[5] The Commissioner intervened in this proceeding to argue the interpretation that should be given, in his view, to the sections of the OLA at issue in this case.

[6] Mr. Tailleux's application raises two issues:

- A. What is the scope of subsection 36(2) of the OLA and of the CRA's language of work duties?
- B. In the circumstances, did the CRA take all reasonable measures to enable Mr. Tailleux to use the language of work of his choice?

[7] For the following reasons, the Court finds that Mr. Tailleux's application should be dismissed. The Court is of the opinion that the CRA took all reasonable measures to enable Mr. Tailleux and its other employees to use the language of work of their choice, but that the requirement to write the "notepad" in the taxpayer's language of choice is essential and necessary to ensure that the CRA provides equal service to Anglophone taxpayers; therefore, it must take precedence. With respect to the alternative solution proposed by Mr. Tailleux to establish

con-tribuable est nécessaire pour éviter des erreurs ou des délais de réponse indus.

[4] Le 27 août 2013, en désaccord avec les conclusions du commissaire, M. Tailleux dépose la présente demande en vertu du paragraphe 77(1) de la LLO. Dans sa demande, M. Tailleux soutient que l'ARC porte atteinte à son droit de travailler en français. Il recherche une ordonnance de cette Cour déclarant que l'ARC a violé son droit de travailler dans la langue de son choix et intimant l'ARC de réviser sa politique de manière à respecter les droits de ses employés quant à la langue de travail. L'ARC soutient pour sa part, par l'entremise du Procureur général du Canada, avoir exploré toutes les mesures raisonnables possibles pour essayer d'accueillir M. Tailleux mais que ses obligations de servir les contribuables canadiens dans la langue de leur choix ne lui permettent pas de modifier ses politiques dans les circonstances.

[5] Le commissaire est intervenu aux procédures pour faire valoir quelles devrait être, selon lui, l'interprétation à donner aux articles de la LLO en cause dans le présent dossier.

[6] La demande de M. Tailleux soulève deux questions en litige :

- A. Quelle est la portée du paragraphe 36(2) de la LLO et des obligations de l'ARC en matière de langue de travail?
- B. L'ARC a-t-elle pris, dans les circonstances, toutes les mesures raisonnables possibles pour permettre à M. Tailleux d'utiliser la langue de travail de son choix?

[7] Pour les motifs qui suivent, la Cour conclut que la demande de M. Tailleux doit échouer. En effet, la Cour est d'avis que l'ARC a pris toutes les mesures raisonnables possibles pour permettre à M. Tailleux et à ses autres employés d'utiliser la langue de travail de leur choix, mais que l'exigence de rédiger les « blocs-notes » dans la langue de choix du contribuable est essentielle et nécessaire pour permettre à l'ARC d'assurer un service égal aux contribuables anglophones; elle doit donc avoir préséance. Quant à la solution alternative proposée



a mechanism to transfer calls, the Court is of the view that this avenue is beyond the scope of reasonable measures that the CRA can consider in the circumstances.

## II. Background

[8] Before addressing the issues, it is important to situate the context of Mr. Tailleux's application, namely the facts surrounding his complaint, the Commissioner's decision, the type of services provided by the CRA and the statutory framework of the OLA.

### *A. Facts involving Mr. Tailleux*

[9] Mr. Tailleux works in the CRA's Taxpayer Service and Debt Management Branch. As a taxpayer services agent in the Montréal region, Mr. Tailleux receives telephone calls from taxpayers and answers their questions about taxes and programs managed by the CRA. As a bilingual employee, Mr. Tailleux deals with calls from Anglophone and Francophone taxpayers.

[10] The volume of calls received by the CRA is considerable, and Mr. Tailleux (like the other CRA agents assigned to taking calls) continually moves from one call to another during his work day. On each call, Mr. Tailleux receives questions, information and data from taxpayers. In his day-to-day activities, Mr. Tailleux must, among other things, enter in one of the CRA's computer systems the information obtained from taxpayers in his telephone discussions with them, as well as the issues or actions that may result from these calls.

[11] On August 5, 2010, after dealing with a call from an Anglophone taxpayer and in an effort to resolve her case, Mr. Tailleux wrote a note in the "notepad" part of the CRA's T1 and Benefit Case Management System (T1BEN). The T1BEN system is one of the computer software systems put in place by the CRA to assist in processing requests from taxpayers. Specifically, the T1BEN system is used to forward taxpayers' files for

par M. Tailleux d'instaurer un mécanisme de transfert d'appels, la Cour est d'avis que cette avenue se situe hors du champ des mesures raisonnables que peut considérer l'ARC dans les circonstances.

## II. Le contexte

[8] Avant de traiter des questions en litige, il importe de situer le contexte de la demande de M. Tailleux, et notamment les faits entourant sa plainte, la décision du commissaire, la nature des services offerts par l'ARC et le cadre législatif de la LLO.

### *A. Les faits impliquant M. Tailleux*

[9] M. Tailleux travaille dans la Direction générale des services aux contribuables et de la gestion des créances de l'ARC. À titre d'agent des services aux contribuables dans la région de Montréal, M. Tailleux reçoit des appels téléphoniques des contribuables et répond à leurs questions au sujet des impôts et des programmes administrés par l'ARC. En tant qu'employé bilingue, M. Tailleux traite les appels provenant de contribuables à la fois anglophones et francophones.

[10] Le volume d'appels reçus par l'ARC est considérable et M. Tailleux (tout comme les autres agents de l'ARC assignés à la réception des appels) passe continuellement d'un appel à l'autre pendant sa journée de travail. À chaque appel, M. Tailleux reçoit des questions, des informations et des données du contribuable. Dans l'exercice quotidien de ses fonctions, M. Tailleux doit notamment consigner dans l'un ou l'autre des systèmes informatiques de l'ARC les différents renseignements obtenus des contribuables lors de ses discussions téléphoniques avec eux, ainsi que les questions ou mesures qui peuvent découler de ces appels.

[11] Le 5 août 2010, après avoir traité un appel d'une contribuable anglophone et dans le but de régler son dossier, M. Tailleux écrit une note dans la partie « bloc-notes » du système de gestion des cas T1 prestations (T1PRE) de l'ARC. Ce système T1PRE figure parmi les logiciels informatiques mis en place par l'ARC pour aider au traitement des demandes reçues des contribuables. Plus particulièrement, le système T1PRE est

[TRANSLATION] “action”, to follow up and to create records to enter all the actions taken in a given file.

[12] Because the intended recipient of his note was another Francophone employee who also had a bilingual position at the CRA, Mr. Tailleux wrote his note in the language of work of his choice, i.e. French. However, after some exchanges with his supervisors, Mr. Tailleux was forced to rewrite his note in the taxpayer’s language, i.e. English, as required by the administrative procedure in place at the CRA. Mr. Tailleux argues that this note was not directed to the taxpayer but that its purpose was to ask his Francophone colleague to send an internal request for a payment to be issued. It was therefore unnecessary, according to Mr. Tailleux, to write it in English. Mr. Tailleux adds that this was the first time in almost 20 years in his position at the CRA that he received a request to rewrite a note in the TIBEN system. He indicates that before, he had always written these notes in the language of his choice, i.e. French.

[13] In his written submissions filed with the Court, Mr. Tailleux said that, in his opinion, it was not necessary that all notes and forms be written in the taxpayer’s language for an effective, timely follow-up of the taxpayer’s file. Specifically, Mr. Tailleux stated that his note of August 2010 was never intended for the taxpayer. At the hearing before this Court, counsel for Mr. Tailleux recognized however that it was necessary that notes to the file such as the one that is the subject of this dispute be written and kept in the taxpayer’s language in order to adequately deal with the taxpayer’s file. On the other hand, Mr. Tailleux submits that the CRA could easily implement a system by which calls received by unilingual Anglophone agents who are unable to deal with a taxpayer’s request because of notes to the file in French, could be transferred to bilingual agents.

utilisé pour transmettre les dossiers des contribuables pour « action », pour faire le suivi et pour créer des registres permettant de saisir toutes les actions prises dans un dossier donné.

[12] Puisqu’il destine sa note à un autre employé francophone occupant lui aussi un poste bilingue au sein de l’ARC, M. Tailleux rédige sa note dans la langue de travail de son choix, soit le français. Après quelques échanges avec ses supérieurs, M. Tailleux se voit cependant contraint de réécrire sa note dans la langue de la contribuable, soit l’anglais, tel que le requiert la procédure administrative en place au sein de l’ARC. M. Tailleux prétend que cette note ne s’adressait pas au contribuable, mais avait plutôt pour objet de demander à son collègue francophone d’acheminer une demande interne pour procéder à l’émission d’un paiement. Il n’était donc pas nécessaire, selon M. Tailleux, de la rédiger en anglais. M. Tailleux ajoute que c’était la première fois, en près de 20 ans dans le poste qu’il occupe à l’ARC, qu’il recevait une telle demande de réécrire une note dans le système TIBEN. Il indique qu’auparavant, il avait toujours écrit ces notes dans la langue de son choix, soit le français.

[13] Dans ses soumissions écrites déposées devant la Cour, M. Tailleux se disait d’avis qu’il n’était pas nécessaire que tous les notes et formulaires soient rédigés dans la langue du contribuable pour permettre un suivi effectif et sans délai du dossier du contribuable. Plus particulièrement, M. Tailleux mentionnait que sa note d’août 2010 ne se destinait en aucun temps à la contribuable. Lors de l’audience devant cette Cour, l’avocat de M. Tailleux a toutefois reconnu la nécessité que les notes au dossier comme celle qui fait l’objet du présent litige soient écrites et conservées dans la langue du contribuable afin de traiter adéquatement le dossier du contribuable. En revanche, M. Tailleux soumet cependant que l’ARC pourrait aisément mettre en place un système par lequel pourraient être transférés à des agents bilingues les appels reçus par des agents unilingues anglophones qui seraient incapables de traiter une demande du contribuable en raison de la présence de notes au dossier rédigées en français.

[14] Although he complied with his supervisors' request and ultimately wrote his note in English in this case, Mr. Tailleux filed a complaint with the Commissioner. In it, he claimed that the CRA procedure deprived him of his right to work in the language of his choice, as the OLA contemplates.

*B. Commissioner's decision*

[15] On June 28, 2013, the Commissioner sent Mr. Tailleux an email advising him of the results of the investigation into his complaint.

[16] In his correspondence, the Commissioner indicated that his investigation had taken into account the CRA's duties under Parts IV [sections 21 to 33] ("Communications with and Services to the Public") and V [sections 34 to 38] ("Language of Work") of the OLA and that he had considered the CRA's mandate. The CRA describes this mandate as "to administer tax, benefits and related programs and to ensure compliance on behalf of governments across Canada". The Commissioner noted in his investigation report that [TRANSLATION] "the CRA receives and processes millions of income tax returns per year as well as benefit payments" and that [TRANSLATION] "consequently, there is a very high volume of interactions between CRA agents and taxpayers".

[17] The Commissioner stated, in particular, that, given the type of services that the CRA provides to taxpayers, the provisions of the OLA on communications with and services to the public prevail over any inconsistent language of work provisions of the OLA and Mr. Tailleux's right to work in the language of his choice.

[18] The Commissioner's investigation noted, *inter alia*, that the CRA was basing its position on section 27 of the OLA, which provides that the duty in respect of communications and services in both official languages applies in respect of oral and written communications and in respect of any documents or activities that relate to those communications or services. In addition, the Commissioner's investigation noted that the CRA also

[14] Bien qu'il se soit conformé à la demande de ses supérieurs et ait finalement rédigé sa note en anglais dans le présent dossier, M. Tailleux dépose toutefois une plainte devant le commissaire. Il y allègue que la procédure de l'ARC le prive de son droit de travailler dans la langue de son choix, tel que le prévoit pourtant la LLO.

*B. La décision du commissaire*

[15] Le 28 juin 2013, le commissaire fait parvenir à M. Tailleux un courriel lui faisant part des résultats de l'enquête menée au sujet de sa plainte.

[16] Dans sa correspondance, le commissaire indiquait que son enquête a tenu compte des obligations de l'ARC prévues aux parties IV [articles 21 à 33] (« Communications avec le public et prestation des services ») et V [articles 34 à 38] (« Langue de travail ») de la LLO et qu'il a considéré le mandat de l'ARC. L'ARC décrit ce mandat comme étant « d'administrer les programmes fiscaux, de prestations et autres programmes connexes et d'assurer l'observation fiscale pour le compte des gouvernements dans l'ensemble du Canada ». Le commissaire a noté dans son rapport d'enquête que « [l']ARC reçoit et traite des millions de déclarations de revenus par année ainsi que des paiements de prestations » et que, « [c]onséquent, le volume d'interactions entre les agents de l'ARC et les contribuables est très élevé ».

[17] Le commissaire a notamment mentionné que, compte tenu de la nature des services offerts aux contribuables par l'ARC, les dispositions de la LLO sur les communications avec le public et la prestation des services l'emportaient sur les dispositions incompatibles de la LLO portant sur la langue de travail et le droit de M. Tailleux de travailler dans la langue de son choix.

[18] L'enquête du commissaire notait entre autres que l'ARC appuyait sa position sur l'article 27 de la LLO, lequel prévoit que l'obligation en matière de communications et services dans les deux langues officielles vaut tant sur le plan de l'écrit que de l'oral, et pour tout ce qui se rattache aux communications et services offerts. De plus, l'enquête du commissaire soulignait que l'ARC invoquait également l'article 31

cited section 31 of the OLA, which states that Part IV prevails over any inconsistency in Part V on language of work and therefore gives precedence to the rights of members of the public to communicate and receive their services in their preferred official language. Lastly, the Commissioner observed that the CRA had unsuccessfully tried to reconcile the public's right with its agents' rights:

[TRANSLATION] The CRA also stated that it had tried to find ways to uphold employees' rights while complying with its duties to serve the public. However, it was unable to reconcile the two parts of the [OLA] given its official language duties and institutional objectives.

[19] In his decision, the Commissioner indicated that he had met with CRA representatives to obtain explanations on the procedures in effect and to determine whether the front-line CRA agents can find the information necessary to respond to taxpayers' requests without having to consult the notes to the file. The investigation described some of the CRA's explanations and findings in the following terms:

[TRANSLATION] The CRA confirmed that front-line agents must respond and take action concerning compliance and enforcement. They must be able to understand the notes entered in taxpayers' files so that they can respond to questions immediately or obtain the necessary information from taxpayers whose file has been found to be non-compliant and has been assigned to a compliance officer.

[20] Based on his investigation, the Commissioner concluded that the procedure established by the CRA requiring that notes to the file be entered in the taxpayer's language was reasonable:

[TRANSLATION] The investigation showed that if a CRA employee wrote notes to the file in the employee's preferred official language rather than the taxpayer's, this could cause errors or undue delays in response time. In addition, in order to respond to taxpayers' calls in real time, the agent has to understand the notes to the file to determine whether they are related to the new request. Therefore, in order to ensure equal, immediate service to all clients, we believe it is reasonable that notes be

de la LLO, qui stipule que les dispositions de la partie IV l'emportent sur les dispositions incompatibles de la partie V portant sur la langue de travail, et donne donc préséance aux droits des membres du public de communiquer et de recevoir leurs services dans leur langue officielle de préférence. Le commissaire observait enfin que l'ARC a tenté de réconcilier le droit du public et les droits de ses agents, mais sans succès :

L'ARC a aussi affirmé avoir tenté de trouver des moyens de faire respecter les droits des employés tout en respectant ses obligations de service au public. Toutefois, elle n'a pu arriver à réconcilier les deux parties de la [LLO] compte tenu de ses obligations et ses objectifs institutionnels en matière de langues officielles.

[19] Dans sa décision, le commissaire indiquait avoir rencontré les représentants de l'ARC pour obtenir des explications sur les procédures en vigueur et pour déterminer si les agents de première ligne de l'ARC peuvent trouver l'information nécessaire afin de répondre aux requêtes des contribuables sans devoir consulter les notes aux dossiers. L'enquête relatait d'ailleurs certaines des explications et constatations de l'ARC dans les termes suivants :

L'ARC a confirmé que les agents de première ligne doivent répondre et prendre action concernant des sujets de conformité et d'observation. Ils doivent être en mesure de comprendre les notes inscrites aux dossiers des contribuables afin de répondre immédiatement aux questions ou d'obtenir l'information nécessaire des contribuables dont le dossier a été jugé non conforme et assigné à un agent d'observation.

[20] À la lumière de son enquête, le commissaire a conclu que la procédure mise en place par l'ARC et exigeant que les notes au dossier soient consignées dans la langue du contribuable, était raisonnable :

L'enquête a démontré que si un employé de l'ARC écrivait les notes au dossier dans sa propre langue officielle de préférence plutôt que dans celle de préférence du contribuable, cela pourrait causer des erreurs ou des délais de réponse indus. De plus, afin de répondre aux appels des contribuables en temps réel, il est nécessaire que l'agent comprenne les notes aux dossiers pour déterminer si elles sont reliées à la nouvelle requête. Par conséquent, dans le but d'assurer un service égal, immédiat et sans

entered in the files in the taxpayers' official language of choice.

[21] The Commissioner therefore found that it was appropriate, under subsection 58(3) of the OLA, to exercise his discretion to refuse to investigate Mr. Tailleux's complaint further because he considered any further investigation unnecessary.

### C. CRA

[22] The CRA plays a sensitive role in the operation of the federal government. It is the federal institution responsible for the administration and establishment of assessments and the collection of hundreds of billions of tax dollars every year in Canada. Its mandate is to administer tax, benefits and related programs and to ensure tax compliance on behalf of governments across Canada. The CRA receives and processes millions of income tax returns per year as well as benefit payments.

[23] Under the self-assessment tax system in place in Canada, the CRA is responsible for providing accurate information to taxpayers promptly so that taxpayers can comply with Canada's tax laws.

[24] Under Part IV of the OLA, the CRA has a duty to provide its services to Canadian taxpayers in the official language of their choice. This duty extends to all CRA services, whether they are provided on the Internet, by telephone, in writing or at designated bilingual offices. This is recognized in the *Taxpayer Bill of Rights Guide: Understanding your rights as a taxpayer* established by the CRA. The purpose of this Bill of Rights is to ensure adequate service for taxpayers, and it states in section 2 that taxpayers have the right to receive services in either official language. Section 6 recognizes the right of taxpayers to complete, accurate, clear and timely information.

déjà à tous les clients, nous considérons qu'il est raisonnable que les notes soient inscrites aux dossiers dans la langue officielle de choix des contribuables.

[21] Le commissaire a conséquemment estimé qu'il était approprié d'exercer sa discrétion afin d'interrompre l'enquête portant sur la plainte de M. Tailleux, conformément au paragraphe 58(3) de la LLO, puisqu'il considérait inutile de la poursuivre.

### C. L'ARC

[22] L'ARC remplit un rôle névralgique dans le fonctionnement de l'appareil gouvernemental fédéral. Elle est l'institution fédérale responsable de l'administration, de l'établissement de la cotisation et de la perception de centaines de milliards de dollars en impôts et en taxes chaque année au Canada. Elle a pour mandat d'administrer les programmes fiscaux, de prestations et autres programmes connexes et d'assurer l'observation fiscale pour le compte des gouvernements dans l'ensemble du Canada. L'ARC reçoit et traite des millions de déclarations de revenus par année ainsi que des paiements de prestations.

[23] Dans le cadre du régime fiscal d'autocotisation en place au Canada, l'ARC a la responsabilité de fournir aux contribuables des renseignements exacts et dans les plus brefs délais, pour que les contribuables puissent respecter les lois fiscales du Canada.

[24] Aux termes de la partie IV de la LLO, l'ARC a l'obligation de fournir ses services aux contribuables canadiens dans la langue officielle de leur choix. Cette obligation s'étend à l'ensemble des services offerts par l'ARC, peu importe que ceux-ci soient rendus par internet, par téléphone, par écrit ou dans les bureaux désignés bilingues. Ceci est notamment reconnu dans la *Charte des droits du contribuable : Pour comprendre vos droits en tant que contribuable* instaurée par l'ARC. Cette Charte vise à assurer un service adéquat pour les contribuables et stipule notamment, à son article 2, que le contribuable a le droit de recevoir des services dans l'une ou l'autre des deux langues officielles. L'article 6 reconnaît pour sa part le droit du contribuable à des renseignements complets, exacts, clairs et opportuns.

[25] Call centres like the one Mr. Tailleux works at are an important component of the services provided by the CRA to Canadian taxpayers. To deliver these telephone services, the CRA publishes national toll-free telephone numbers accessible to callers from both official language groups. Separate telephone numbers are provided for each official language and dedicated to each of the two language clientele. The CRA considers this an active offer of service put in place to respond, in real time, to requests from members of the Anglophone and Francophone communities in Canada. The volume of telephone interactions between CRA agents and taxpayers is very high: in fact, the CRA received no fewer than 16.5 million calls in 2012-2013.

[26] The CRA has nine call centres throughout Canada. The Montréal call centre, where Mr. Tailleux works, is one of them. Although they are located in different regions of the country, these nine call centres are inter-connected; thus, a taxpayer's call will be routed to the next available agent in any CRA call centre, regardless of where the agent is located. The calls are in fact redirected to the different call centres based on volume, irrespective of their place of origin and the taxpayer's location.

[27] We add that employees at the CRA call centres occupy key positions within the federal institution because they are often the point of entry for taxpayers to access their file and tax information. This involves complex work that is generally sensitive and delicate for the taxpayer who has decided to use the CRA's telephone system.

[28] The CRA directs taxpayers' calls based on the language chosen by the taxpayer and his or her selection of the English or French toll-free telephone line. In this way, calls from Francophone taxpayers who use the Francophone toll-free number are forwarded to the CRA's bilingual agents. Calls from Anglophone taxpayers who use the Anglophone toll-free number are sent to unilingual Anglophone agents or to bilingual agents. In other words, the CRA's bilingual agents (like

[25] Les centres d'appels comme celui où travaille M. Tailleux constituent un volet important des services offerts par l'ARC aux contribuables canadiens. Pour dispenser ces services téléphoniques, l'ARC publie des numéros de téléphone sans frais nationaux auxquels les appelants des deux groupes de langues officielles ont accès. Des numéros de téléphone distincts sont prévus pour chaque langue officielle et dédiés à chacune des deux clientèles linguistiques. L'ARC considère ceci comme une offre active de services mise en place pour répondre, en temps réel, aux demandes provenant des membres des communautés anglophone et francophone au Canada. Le volume d'interactions téléphoniques entre les agents de l'ARC et les contribuables est très élevé : l'ARC a en effet reçu pas moins de 16,5 millions d'appels en 2012-2013.

[26] L'ARC dispose de neuf centres d'appels dispersés à travers le Canada. Le centre d'appel de Montréal, où travaille M. Tailleux, est un de ceux-ci. Bien qu'ils soient situés dans différentes régions du pays, ces neuf centres d'appel sont interreliés; ainsi, un appel d'un contribuable sera acheminé au prochain agent disponible dans l'un ou l'autre des centres d'appels de l'ARC, peu importe l'endroit où l'agent se trouve. Les appels sont en effet redirigés dans les différents centres d'appels selon l'achalandage et indépendamment de leur lieu d'origine et de la localisation du contribuable.

[27] Ajoutons que les employés affectés aux centres d'appels de l'ARC occupent un poste clé au sein de cette institution fédérale, car ils constituent souvent la porte d'entrée des contribuables pour avoir accès à leur dossier et à des informations fiscales. Il s'agit là d'un travail complexe, qui est généralement sensible et délicat pour le contribuable ayant décidé de se prévaloir du système d'appels téléphoniques de l'ARC.

[28] Les appels des contribuables sont aiguillés par l'ARC en fonction de la langue choisie par le contribuable et de sa sélection de la ligne téléphonique sans frais de langue anglaise ou française. Ainsi, les appels provenant de contribuables francophones qui utilisent le numéro sans frais francophone sont acheminés à des agents bilingues de l'ARC. Pour leur part, les appels provenant de contribuables anglophones qui se servent du numéro sans frais anglophone sont envoyés à des

Mr. Tailleux) deal with calls that may come from Anglophone or Francophone taxpayers, based on the demand.

[29] There is no unilingual Francophone call centre agent at the CRA. Indeed, the CRA's call centres use only unilingual Anglophone agents or bilingual agents. From the Anglophone taxpayer's perspective, this means that his or her telephone call may be handled by either a unilingual Anglophone call centre agent or a bilingual call centre agent. However, for a Francophone taxpayer, all telephone calls are handled by bilingual call centre agents. The CRA identifies taxpayers' files as "French" or "English" based on the preferred official language declared by the taxpayer.

[30] All the front-line agents working in CRA call centres use different computer software to do their work and to quickly clarify the questions that taxpayers ask them when they call. In addition to the TIBEN system described above, this software includes the following:

- The Automated Collections and Source Deductions Enforcement System (ACSES). This system is a record of collection files. It enables agents to view information and enter the steps taken with respect to a taxpayer's account. It includes a permanent diary that serves as a chronological record of all entries in the diary;
- The Electronic Letter Creation System (ELCS). This system is used to send, by letter, information or requests for information to clients or their representatives. It includes a "notepad" where agents can enter notes to the taxpayer's file;

agents unilingues anglophones ou encore à des agents bilingues. Autrement dit, les agents bilingues de l'ARC (comme c'est le cas pour M. Tailleux) traitent des appels pouvant provenir de contribuables tant anglophones que francophones, selon la demande.

[29] Il n'y a pas d'agent d'appel unilingue francophone au sein de l'ARC. Les centres d'appels de l'ARC n'ont en effet recours qu'à des agents unilingues anglophones ou à des agents bilingues. De la perspective du contribuable anglophone, cela signifie donc que son appel téléphonique peut être traité à la fois par un agent d'appel unilingue anglophone ou par un agent d'appel bilingue. Par contre, pour le contribuable francophone, tous les appels téléphoniques sont pris en mains par des agents d'appel bilingues. L'ARC identifie les dossiers des contribuables comme étant « français » ou « anglais » selon la langue officielle de préférence déclarée par le contribuable.

[30] Tous les agents de première ligne travaillant dans les centres d'appels de l'ARC utilisent différents logiciels informatiques pour effectuer leur travail et pour pouvoir clarifier rapidement les questions que leur adressent les contribuables lors de leurs appels téléphoniques. Parmi ces logiciels, outre le système TIBEN décrit précédemment, on peut mentionner ceux-ci :

- Le système automatisé pour les recouvrements et les retenues à la source (SARRS). Ce système est un registre des dossiers de recouvrement. Il permet aux agents de consulter des renseignements et d'y consigner les mesures prises à l'égard du compte d'un contribuable. Il comprend un journal permanent qui sert de registre chronologique de toutes les entrées au journal;
- Le système de création électronique de lettres (SCEL). Ce système est utilisé pour communiquer, par lettre, des informations ou des demandes d'informations aux clients ou à leurs représentants. Il comprend un « bloc-notes » où les agents peuvent inscrire des notes au dossier du contribuable;

- The Electronic Revenue Accounting System (ERA). This system is used to process financial and non-financial information about a taxpayer's account. Some of these actions may be carried out by call centre agents while others may be sent to the tax centre;
- Le système universel Delpac System (SUDS). This system enables agents to access enforcement actions that are taken if a taxpayer does not file his or her income tax returns.
- Le système de comptabilisation de recettes électroniques (CRÉ). Ce système est utilisé pour traiter des renseignements financiers et non financiers sur le compte d'un contribuable. Certaines de ces actions peuvent être exécutées par les agents des centres d'appels alors que d'autres peuvent être envoyées au centre fiscal;
- Le système universel Delpac System (SUDS). Ce système permet aux agents d'accéder aux mesures de contraintes appliquées si un contribuable ne produit pas ses déclarations d'impôts.

[31] This dispute deals with a note written by Mr. Tailleur in the "notepad" part of one of the CRA's electronic systems, the TIBEN system. Mr. Tailleur's complaint deals only with the notes entered in this "notepad" part (also called "diary") of the CRA's electronic systems.

[31] Le présent litige porte sur une note rédigée par M. Tailleur dans la partie « bloc-notes » d'un des systèmes électroniques de l'ARC, soit le système TIPRE. La plainte de M. Tailleur porte d'ailleurs uniquement sur les notes entrées dans cette partie « bloc-notes » (aussi appelée « journal ») des systèmes électroniques de l'ARC.

[32] The notes entered in taxpayers' files by call centre agents compile observations and information in the CRA's electronic systems. These notes can be used for various purposes. They are used to both initiate actions on taxpayers' accounts and to find out the status of a file and what has happened in it. In the case of telephone calls, these notes are prepared by call centre agents during or after their conversation with the taxpayer; they may, for example, relate the details of a discussion with a taxpayer, refer to a taxpayer's aggressive or insistent behaviour or to repeated communications by a taxpayer, identify a step to take or be the vehicle for simply sending a document or for a change of address.

[32] Les notes consignées aux dossiers des contribuables par les agents d'appel colligent des observations et informations dans les systèmes électroniques de l'ARC. Ces notes peuvent servir à différentes fins. En effet, elles sont utilisées à la fois pour commencer des actions sur les comptes d'un contribuable et pour connaître l'état d'un dossier et savoir ce qui s'y passe. Dans le cas des appels téléphoniques, ces notes sont préparées par les agents d'appel pendant ou suite à leur conversation avec le contribuable; elles peuvent par exemple relater les détails d'une discussion avec un contribuable, faire état du comportement agressif ou insistant d'un contribuable ou de communications répétées par un contribuable, identifier une mesure à prendre ou encore être le véhicule pour le simple envoi d'un document ou pour un changement d'adresse.

[33] The CRA submits that it is necessary for its call centre agents to understand these notes so that they can provide a service to the public in real time that meets the CRA's commitments and duties as well as taxpayers' expectations. The CRA has therefore established procedures for information requests (the Procedure) that its call centre agents must follow. The Procedure, last updated on December 16, 2009, includes a section entitled "Language – Responsibilities and Service Standards",

[33] L'ARC soutient qu'il est nécessaire pour ses agents d'appel de comprendre ces notes afin de pouvoir offrir, en temps réel, un service au public qui respecte les engagements et obligations de l'ARC et les attentes des contribuables. L'ARC a donc mis en place des procédures en matière de demande de renseignements (la Procédure), auxquels ses agents d'appel sont assujettis. La Procédure, dont la dernière mise à jour date du 16 décembre 2009, comporte une section intitulée



which sets out the language standards to follow. Because the CRA has a duty to provide its services in the official language chosen by the taxpayer and because the CRA wants to ensure that calls are managed consistently regardless of the taxpayer's language, the Procedure provides that all data entered in the "notepad" portion or in the "diary" in the CRA's T1BEN, ELCS, ERA, ACSES and SUDS systems must be entered in the official language chosen by the taxpayer. Accordingly, CRA employees must complete these notes and forms in processing a taxpayer's file in the taxpayer's preferred language.

[34] The Court notes that all entries other than the data that must be included in the "notepad" portions may, however, be entered in the CRA's electronic systems in the official language chosen by the call centre agent.

[35] Mr. Tailleu argues that, prior to 2009, employees could write these notes and forms in their chosen language of work and that that was, in fact, his personal experience at the CRA. The CRA disagrees with this statement and indicates that its language of service procedures have been in place and applied for a long time, in accordance with the requirements of the OLA.

#### D. Provisions of OLA

[36] The OLA is at the heart of this dispute. Its purpose is to "ensur[e] respect for English and French as the official languages of Canada and the equality of status and equal rights and privileges as to their use in all federal institutions" (*Thibodeau v. Air Canada*, 2014 SCC 67, [2004] 3 S.C.R. 340 (*Thibodeau*), at paragraph 9). It also specifies the powers and duties of federal institutions with respect to official languages. In fact, "[t]he OLA and its regulations form a comprehensive statutory regime that governs all matters related to language rights within federal institutions" (*Norton v. Via Rail Canada*, 2009 FC 704 (*Norton*), at paragraph 61).

« Langue – Responsabilités et normes de service », qui précise les normes à suivre en matière de langue. Puisque l'ARC a l'obligation de fournir ses services dans la langue officielle choisie par le contribuable, et que l'ARC veut s'assurer que les appels soient gérés de façon uniforme peu importe la langue du contribuable, la Procédure prévoit notamment que toutes les données entrées dans la partie « bloc-notes » ou dans le « journal » des systèmes T1PRE, SCEL, CRÉ, SARRS et SUDS de l'ARC doivent l'être dans la langue officielle choisie par le contribuable. Ainsi, les employés de l'ARC doivent compléter ces notes et formulaires dans le traitement du dossier d'un contribuable dans la langue de préférence de ce dernier.

[34] La Cour observe que toutes les entrées autres que les données devant figurer dans ces parties « blocs-notes » peuvent toutefois être consignées dans les systèmes électroniques de l'ARC dans la langue officielle choisie par l'agent d'appel.

[35] M. Tailleu prétend qu'avant 2009, les employés pouvaient écrire ces notes et formulaires dans la langue de travail choisie, et que telle avait effectivement été son expérience personnelle au sein de l'ARC. L'ARC est en désaccord avec cette affirmation et indique plutôt que ses procédures en matière de langue de service sont en place et appliquées depuis longtemps, conformément aux exigences de la LLO.

#### D. Les dispositions de la LLO

[36] La LLO est au cœur du présent litige. Son objet est « d'assurer le respect du français et de l'anglais à titre de langues officielles du Canada, leur égalité de statut et l'égalité de droits et privilèges quant à leur usage dans les institutions fédérales » (*Thibodeau c. Air Canada*, 2014 CSC 67, [2014] 3 R.C.S. 340 (*Thibodeau*), au paragraphe 9). Elle vise aussi à préciser les pouvoirs et obligations des institutions fédérales en matière de langues officielles. En fait, « [l]a LLO et ses règlements forment un régime légal complet qui régit toutes les questions qui ont trait aux droits linguistiques au sein des institutions fédérales » (*Norton c. Via Rail Canada*, 2009 CF 704 (*Norton*), au paragraphe 61).

[37] Language rights are a cornerstone of Canadian society, and the OLA is therefore a fundamental law of the land, closely linked to the values and rights enshrined in the Canadian Constitution and particularly in 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] (Charter). Moreover, the Supreme Court of Canada has recognized its quasi-constitutional status (*Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773 (*Lavigne*), at paragraph 25). Thus, the language rights engaged in this case are all based on the Constitution.

[38] The OLA contains a number of parts including Part IV on communication with members of the public and the right to be served by federal institutions in the official language of their choice, and Part V on language of work and the equality of status and use of both official languages in Government of Canada institutions. Each of these parts has a constitutional foundation: section 20 of the Charter for language of service and subsection 16(1) of the Charter for language of work (*Schreiber v. Canada*, 1999 CanLII 8898, 69 C.R.R. (2d) 256 (F.C.T.D.) (*Schreiber*), at paragraph 125; see also Jennifer Klink *et al.* “Le droit à la prestation des services dans les langues officielles” in Michel Bastarache and Michel Doucet, eds., *Les droits linguistiques au Canada*, 3rd ed. (Cowansville, Quebec: Yvon Blais, 2014), at pages 523 and 524).

[39] In Part IV of the OLA, section 21 sets out the right of members of the public to communicate with and to receive available services from federal institutions. Sections 22 and 24 impose a duty on federal institutions to ensure that any member of the public can communicate with and receive available services of equal quality from their offices in either official language. In addition, section 27 provides that the duties of federal institutions in respect of communications and services in both official languages apply in respect of oral and written communications and in respect of any documents or activities that relate to those communications or services.

[37] Les droits linguistiques constituent une pierre d’assise de la société canadienne, et la LLO s’affiche donc comme une loi fondamentale du pays, étroitement liée aux valeurs et aux droits prévus par la Constitution canadienne, et notamment par la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] (Charte). La Cour suprême du Canada lui a d’ailleurs reconnu un statut quasi constitutionnel (*Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773 (*Lavigne*), au paragraphe 25). Les droits linguistiques en jeu dans la présente affaire sont donc tous de source constitutionnelle.

[38] La LLO comporte plusieurs parties, dont la partie IV sur les communications avec le public et le droit d’être servi par les institutions fédérales dans la langue officielle de son choix et la partie V sur la langue de travail et l’égalité de statut et d’usage des deux langues officielles dans les institutions du gouvernement du Canada. Chacune de ces parties a un ancrage constitutionnel, soit l’article 20 de la Charte pour la langue de service et le paragraphe 16(1) de la Charte pour la langue de travail (*Schreiber c. Canada*, 1999 CanLII 8898 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) (*Schreiber*), au paragraphe 125; voir aussi Jennifer Klink *et al.* « Le droit à la prestation des services dans les langues officielles » dans Michel Bastarache et Michel Doucet, dir., *Les droits linguistiques au Canada*, 3<sup>e</sup> éd. Cowansville, Québec : Yvon Blais, 2014, aux pages 523 et 524).

[39] Au sein de la partie IV de la LLO, l’article 21 prévoit le droit du public de communiquer avec les institutions fédérales et d’en recevoir les services. Les articles 22 et 24 imposent aux institutions fédérales l’obligation de veiller à ce que les membres du public puissent communiquer avec leurs bureaux et recevoir des services de qualité égale dans l’une ou l’autre des langues officielles. Par ailleurs, l’article 27 prévoit que les obligations des institutions fédérales en matière de communications et services dans les deux langues officielles valent également, tant sur le plan de l’écrit que de l’oral, pour tout ce qui s’y rattache.

[40] Lastly, section 31 of the OLA expressly provides that, in the event of any inconsistency, the language rights of members of the public to communicate with and to receive available services from federal institutions in the official language of their choice prevail over the language rights conferred by Part V on officers and employees of federal institutions. Section 31 reads as follows:

**Relationship to Part V**

**31** In the event of any inconsistency between this Part and Part V, this Part prevails to the extent of the inconsistency.

[41] With respect to Part V of the OLA on language of work, section 34 prescribes that English and French are the languages of work in all federal institutions and confers on officers and employees of these institutions “the right to use” either official language. Sections 35 to 37 of the OLA set out more specifically the duties of federal institutions in respect of language of work.

[42] In particular, section 35 of the OLA creates a distinction between the language rights of employees working in prescribed regions and employees working outside those regions. It sets out a general rule that institutions must establish and maintain an environment that accommodates employees’ use of the official language of their choice in prescribed regions:

**Duties of government**

**35 (1)** Every federal institution has the duty to ensure that

(a) within the National Capital Region and in any part or region of Canada, or in any place outside Canada, that is prescribed, work environments of the institution are conducive to the effective use of both official languages and accommodate the use of either official language by its officers and employees; and

(b) in all parts or regions of Canada not prescribed for the purpose of paragraph (a), the treatment of both official languages in the work environments of the institution in parts or regions of Canada where one official language predominates is reasonably comparable to the treatment of both official languages in the

[40] Enfin, l’article 31 de la LLO prévoit expressément qu’en cas d’incompatibilité, ces droits linguistiques des membres du public de communiquer avec les institutions fédérales et d’en recevoir les services dans la langue officielle de leur choix l’emportent sur les droits linguistiques conférés par la partie V aux agents des institutions fédérales. Cet article 31 se lit comme suit :

**Incompatibilité**

**31** Les dispositions de la présente partie l’emportent sur les dispositions incompatibles de la partie V.

[41] En ce qui a trait à la partie V de la LLO portant sur la langue de travail, l’article 34 y prescrit que le français et l’anglais sont les langues de travail des institutions fédérales et confère ainsi aux agents de ces institutions « le droit d’utiliser » l’une ou l’autre des deux langues officielles. Les articles 35 à 37 de la LLO prévoient de façon plus précise la teneur des obligations des institutions fédérales en matière de langue de travail.

[42] Plus particulièrement, l’article 35 de la LLO crée une distinction entre les droits linguistiques des employés travaillant dans des régions désignées et ceux des personnes œuvrant à l’extérieur de celles-ci. Il énonce une règle générale selon laquelle les institutions doivent créer et maintenir un environnement qui permet aux employés d’utiliser la langue de leur choix dans les régions désignées :

**Obligations des institutions fédérales**

**35 (1)** Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que :

a) dans la région de la capitale nationale et dans les régions ou secteurs du Canada ou lieux à l’étranger désignés, leur milieu de travail soit propice à l’usage effectif des deux langues officielles tout en permettant à leur personnel d’utiliser l’une ou l’autre;

b) ailleurs au Canada, la situation des deux langues officielles en milieu de travail soit comparable entre les régions ou secteurs où l’une ou l’autre prédomine.

work environments of the institution in parts or regions of Canada where the other official language predominates.

[43] Section 36 of the OLA further clarifies the rights of employees in prescribed regions, including prescribed bilingual regions like the Montréal region where Mr. Tailleux works. The minimum duties of federal institutions are set out at subsection 36(1) while additional duties are contained in subsection 36(2). These provisions, which it is necessary to reproduce in this case, read as follows:

**Minimum duties in relation to prescribed regions**

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

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

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

(ii) regularly and widely used work instruments produced by or on behalf of that or any other federal institution;

(b) ensure that regularly and widely used automated systems for the processing and communication of data acquired or produced by the institution on or after January 1, 1991 can be used in either official language; and

(c) ensure that,

(i) where it is appropriate or necessary in order to create a work environment that is conducive to the effective use of both official languages, supervisors are able to communicate in both official languages with officers and employees of the institution in carrying out their supervisory responsibility, and

(ii) any management group that is responsible for the general direction of the institution as a whole has the capacity to function in both official languages.

[43] L'article 36 de la LLO précise davantage les droits des employés dans les régions désignées, notamment dans les régions désignées bilingues comme celle de Montréal où travaille M. Tailleux. Les obligations minimales des institutions fédérales sont énoncées au paragraphe 36(1), alors que les obligations supplémentaires sont pour leur part prévues au paragraphe 36(2). Ces dispositions, qu'il importe de reproduire dans le présent dossier, se lisent comme suit :

**Obligations minimales dans les régions désignées**

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

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

b) de veiller à ce que les systèmes informatiques d'usage courant et généralisé et acquis ou produits par elles à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1991 puissent être utilisés dans l'une ou l'autre des langues officielles;

c) de veiller à ce que, là où il est indiqué de le faire pour que le milieu de travail soit propice à l'usage effectif des deux langues officielles, les supérieurs soient aptes à communiquer avec leurs subordonnés dans celles-ci et à ce que la haute direction soit en mesure de fonctionner dans ces deux langues.

**Additional duties in prescribed regions**

(2) Every federal institution has the duty to ensure that, within the National Capital Region and in any part or region of Canada, or in any place outside Canada, that is prescribed for the purpose of paragraph 35(1)(a), such measures are taken in addition to those required under subsection (1) as can reasonably be taken to establish and maintain work environments of the institution that are conducive to the effective use of both official languages and accommodate the use of either official language by its officers and employees.

[44] Subsection 36(2), therefore, creates a positive duty for federal institutions to take measures to establish and maintain work environments that are conducive to the effective use of both official languages.

[45] Finally, Part X [sections 76 to 81] of the OLA deals with court remedies and provides in subsection 77(1) that any person who has made a complaint to the Commissioner in respect of language rights under the OLA may apply to the Federal Court for a remedy. If the Court concludes that a federal institution has failed to comply with the OLA, the Court has jurisdiction to grant such remedy as it considers appropriate and just in the circumstances, as contemplated in subsection 77(4).

[46] In *Schreiber*, at paragraph 129, this Court summarized the purpose of the relevant provisions in Parts IV and V of the OLA that are at issue in this case:

As indicated previously, sections 21 and 34 of the *Official Languages Act* recognize, respectively, the right of a member of the public to communicate with and receive available services from federal institutions and the right of an employee to use either official language at work, as English and French are the languages of work in all federal institutions. The corresponding statutory duties in section 22 and sections 35 and 36 respectively require a federal institution to ensure that a member of the public can communicate with and receive available services from it in either official language within the National Capital Region and other prescribed areas, and that it provide work environments conducive to the effective use of both official languages. Those duties, imposed on federal institutions by the *Official Languages Act*, conform to the principle of substantive equality which requires positive government action to implement the

**Autres obligations**

(2) Il leur incombe également de veiller à ce que soient prises, dans les régions, secteurs ou lieux visés au paragraphe (1), toutes autres mesures possibles permettant de créer et de maintenir en leur sein un milieu de travail propice à l'usage effectif des deux langues officielles et qui permette à leur personnel d'utiliser l'une ou l'autre.

[44] Le paragraphe 36(2) crée donc une obligation positive pour les institutions fédérales de prendre des mesures permettant de créer et de maintenir un milieu de travail propice à l'usage effectif des deux langues officielles.

[45] Enfin, la partie X [articles 76 à 81] de la LLO traite des recours judiciaires et prévoit, à son paragraphe 77(1), que quiconque a saisi le commissaire d'une plainte mettant en jeu des droits linguistiques prévus à la LLO peut former un recours devant la Cour fédérale. La Cour est alors habilitée, si elle conclut au défaut d'une institution fédérale de se conformer à la LLO, à accorder la réparation qu'elle estime convenable et juste dans les circonstances, tel que prévu par le paragraphe 77(4).

[46] Dans la décision *Schreiber* au paragraphe 129, cette cour résumait ainsi l'objectif des dispositions pertinentes contenues dans les parties IV et V de la LLO qui sont en jeu dans le présent dossier :

Comme je l'ai déjà mentionné, les articles 21 et 34 de la *Loi sur les langues officielles* reconnaissent, respectivement, le droit du public de communiquer avec les institutions fédérales et d'en recevoir les services et le droit d'un fonctionnaire d'utiliser l'une ou l'autre des langues officielles pour effectuer son travail, le français et l'anglais étant les langues de travail des institutions fédérales. Les obligations légales correspondantes imposées par l'article 22 et par les articles 35 et 36 exigent respectivement que les institutions fédérales veillent à ce que le public puisse communiquer avec elles et en recevoir les services dans les deux langues officielles dans la région de la capitale nationale et dans les autres régions désignées, et à ce que leur milieu de travail soit propice à l'usage effectif des deux langues officielles. Ces obligations, qui incombent aux institutions fédérales en vertu de la *Loi sur les langues officielles*, sont conformes au

recognized language rights. In other words, the purpose of the legislative duties imposed on federal institutions in sections 22, 35 and 36 is to implement and to give substantive effect and meaning to the rights recognized in sections 21 and 34. Furthermore, sections 35 and 36 constitute legislative recognition of the fact that right to work in either official language in a federal institution is illusory in the absence of an environment that respects the use of both official languages and encourages them to flourish. The purpose of sections 35 and 36 is therefore to ensure that bilingual workplaces are fostered and developed in federal institutions. [Emphasis added.]

principe de l'égalité réelle qui exige que le gouvernement prenne des mesures positives pour mettre en œuvre les droits linguistiques reconnus. En d'autres termes, l'objet des obligations légales imposées aux institutions fédérales par les articles 22, 35 et 36 consiste à mettre en œuvre les droits reconnus par les articles 21 et 34 et à leur donner un effet et une signification réels. De plus, les articles 35 et 36 reconnaissent par voie législative le fait que le droit de travailler dans l'une ou l'autre des langues officielles dans une institution fédérale est illusoire en l'absence d'un milieu qui respecte l'emploi des deux langues officielles et en favorise l'épanouissement. L'objet des articles 35 et 36 est donc de garantir la promotion et le développement de milieux de travail bilingues dans les institutions fédérales. [Nos soulignements.]

### III. Analysis

#### A. *What is the scope of subsection 36(2) of the OLA and of the CRA's language of work duties?*

[47] The first issue concerns the scope of the duty of federal institutions like the CRA under Part V of the OLA regarding language of work, and the interpretation that should be given to subsection 36(2) of the OLA.

[48] The Commissioner's submissions were very helpful in this regard. His intervention in this Court did not deal with the facts underlying this case or the issue of whether the CRA breached its duties under Part V of the OLA. The Commissioner restricted his submissions to the principles of interpretation of the OLA and the legal test for determining whether a federal institution has breached the right of one of its officers or employees to work in the language of their choice and, in particular, the duties listed at subsection 36(2) of the OLA.

#### (1) Principles of interpretation of the OLA

[49] The principles of interpretation that apply to language rights are not an issue in this proceeding.

### III. Analyse

#### A. *Quelle est la portée du paragraphe 36(2) de la LLO et des obligations de l'ARC en matière de langue de travail?*

[47] La première question en litige concerne la portée de l'obligation des institutions fédérales comme l'ARC aux termes de la partie V de la LLO portant sur la langue de travail, et l'interprétation qu'il convient de donner au paragraphe 36(2) de la LLO.

[48] Les soumissions du commissaire sont fort utiles à cet égard. Son intervention devant cette Cour ne porte pas sur les faits à l'origine de la présente affaire ni sur la question de savoir s'il y a eu un manquement de la part de l'ARC à ses obligations prévues à la partie V de la LLO. Le commissaire a plutôt limité ses soumissions aux principes d'interprétation de la LLO et au test juridique applicable afin de déterminer si une institution fédérale contrevient au droit d'un de ses agents de travailler dans la langue de son choix, et plus particulièrement aux obligations énoncées au paragraphe 36(2) de la LLO.

#### 1) Les principes d'interprétation de la LLO

[49] Les principes d'interprétation applicables aux droits linguistiques ne constituent pas un point litigieux dans le présent recours.

[50] It is widely accepted that language rights in Canada “are meant to protect official language minorities in this country and to insure the equality of status of French and English” and “must in all cases be interpreted purposively, in a manner consistent with the preservation and development of official language communities” [emphasis in original] (*R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768 (*Beaulac*), at paragraphs 25 and 41). Language rights “are a well-known species of human rights and should be approached accordingly” (*R. v. Mercure*, [1988] 1 S.C.R. 234, at page 268).

[51] Courts are therefore required to give the OLA, a quasi-constitutional statute, a liberal and purposive interpretation (*DesRochers v. Canada (Industry)*, 2009 SCC 8, [2009] 1 S.C.R. 194, at paragraph 31). However, this does not alter the traditional approach to statutory interpretation, which requires us to read the words of an Act in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament (*Thibodeau*, at paragraph 112; *Lavigne*, at paragraph 25, quoting Elmer A. Driedger, *Construction of Statutes*, 2nd ed. (Toronto: Butterworths, 1983), at page 87).

[52] The purposes of the OLA also assist in interpreting it [section 2]:

**Purpose**

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

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

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

[50] Il est largement accepté que les droits linguistiques au Canada « visent à protéger les minorités de langue officielle du pays et à assurer l'égalité de statut du français et de l'anglais » et « doivent dans tous les cas être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle » [souligné dans l'original] (*R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768 (*Beaulac*), aux paragraphes 25 et 41). Les droits linguistiques « constituent un genre bien connu de droits de la personne et devraient être abordés en conséquence » (*R. c. Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234, à la page 268).

[51] Les tribunaux sont donc tenus d'interpréter la LLO, une loi quasi-constitutionnelle, de façon libérale et téléologique (*DesRochers c. Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8, [2009] 1 R.C.S. 194, au paragraphe 31). Cela n'a toutefois pas pour effet de modifier l'approche traditionnelle d'interprétation des lois selon laquelle il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie de la loi, son objet et l'intention du législateur (*Thibodeau*, au paragraphe 112; *Lavigne*, au paragraphe 25, citant Elmer A. Driedger, *Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto : Butterworths, 1983, à la page 87).

[52] Les objectifs de la LLO assistent aussi dans l'interprétation de celle-ci [article 2] :

**Objet**

**2** La présente loi a pour objet :

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

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

(c) set out the powers, duties and functions of federal institutions with respect to the official languages of Canada.

c) de préciser les pouvoirs et les obligations des institutions fédérales en matière de langues officielles.

[53] In *Beaulac*, at paragraph 24, the Supreme Court of Canada stated that section 2 of the OLA affirms that the OLA protects and contemplates a substantive equality of languages in Canada:

[53] Dans l'arrêt *Beaulac*, au paragraphe 24, la Cour suprême du Canada expliquait que l'article 2 de la LLO confirme que la LLO protège et vise une égalité réelle au niveau des droits linguistiques au Canada :

This principle of substantive equality has meaning. It provides in particular that language rights that are institutionally based require government action for their implementation and therefore create obligations for the State.... It also means that the exercise of language rights must not be considered exceptional, or as something in the nature of a request for an accommodation. This being said, I note that this case is not concerned with the possibility that constitutionally based language rights may conflict with some specific statutory rights.

Ce principe d'égalité réelle a une signification. Il signifie notamment que les droits linguistiques de nature institutionnelle exigent des mesures gouvernementales pour leur mise en œuvre et créent, en conséquence, des obligations pour l'État [...] Il signifie également que l'exercice de droits linguistiques ne doit pas être considéré comme exceptionnel, ni comme une sorte de réponse à une demande d'accommodement. Cela dit, il faut noter que la présente affaire ne porte pas sur la possibilité que des droits linguistiques d'origine constitutionnelle soient en conflit avec des droits particuliers prévus par la loi.

(2) Interpretation of subsection 36(2) of the OLA

2) L'interprétation du paragraphe 36(2) de la LLO

[54] Although the parties agree on the principles of interpretation that apply, they do not agree on the proper interpretation of subsection 36(2) of the OLA. The dispute is twofold: the scope of section 31 of the Act and the meaning of the words "such measures ... as can reasonably be taken" used in subsection 36(2).

[54] Bien qu'elles s'entendent sur les principes d'interprétations applicables, les parties ne s'accordent pas sur la bonne interprétation que doit recevoir le paragraphe 36(2) de la LLO. Le différend est de deux ordres : d'une part, au niveau de la portée de l'article 31 de la Loi, et d'autre part au sujet du sens des mots « toutes autres mesures possibles » utilisés au paragraphe 36(2).

[55] Of course, both section 31 and subsection 36(2) of the OLA must be interpreted in light of the principles of interpretation generally applicable to language rights and bilingual legislation, both versions of which are equally authoritative. Accordingly, "differences between two official versions of the same enactment are reconciled by educing the meaning common to both" (*R. v. Daoust*, 2004 SCC 6, [2004] 1 S.C.R. 217 (*Daoust*), at paragraph 26, citing Pierre-André Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3rd ed. (Scarborough, Ont.: Carswell, 2000), at page 324). Thus, the interpretation of a bilingual enactment consists first in searching for the common meaning between the two versions of the statute and, where their scope differs, in preferring the narrower meaning common to both versions (*Daoust*, at paragraph 29). Then, it must be determined whether the common meaning that has been

[55] Bien entendu, tant l'article 31 que le paragraphe 36(2) de la LLO doivent être interprétés à la lumière des principes d'interprétation généralement applicables aux droits linguistiques et aux lois bilingues dont les deux versions font également autorité. Ainsi, « toute divergence entre les deux versions officielles d'un texte législatif est résolue en dégageant, si c'est possible, le sens qui est commun aux deux versions » (*R. c. Daoust*, 2004 CSC 6, [2004] 1 R.C.S. 217 (*Daoust*), au paragraphe 26, citant Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd. Montréal : Thémis, 1999, à la page 410). L'interprétation d'un texte bilingue consiste donc à d'abord rechercher le sens commun entre les deux versions de la loi et, lorsque leur portée diffère, à préférer le sens le plus restreint qui soit commun aux deux versions (*Daoust*, au paragraphe 29). Puis, il faut ensuite vérifier si le sens commun ainsi dégagé est conforme



identified is, according to the ordinary rules of statutory interpretation, consistent with Parliament's intent (*Daoust*, at paragraph 30).

(a) *Impact of section 31*

[56] The Attorney General submits that it is sufficient to look at section 31 and Part IV of the OLA to resolve the apparent conflict between language of service and language of work in this case, without necessarily having to consider Part V and subsection 36(2) of the OLA or even Mr. Tailleux's language rights with respect to language of work. The Attorney General is, in effect, arguing that section 31 of the OLA responds to any tension between Parts IV and V of the OLA and that any dispute should be determined in favour of Part IV pursuant to section 31; indeed, where there is a conflict, the right of members of the public to be served in the language of their choice always prevails over the right of employees.

[57] The Court disagrees with this argument and this interpretation of the OLA.

[58] If section 31 of the OLA clearly establishes that Part IV takes precedence over Part V, it does not do so absolutely but to the extent that the provisions of Part V are inconsistent with the provisions of Part IV. In fact, the French version of the section speaks of "*dispositions incompatibles de la partie V*" while the English version of the OLA provides that Part IV prevails "to the extent of the inconsistency". Interpreted jointly and with a meaning common to the two versions, this section clearly states that the window of inconsistency that section 31 refers to is limited. Indeed, Part IV will only take precedence to the extent of the inconsistency that has been identified. How can this inconsistency be measured without first identifying its nature and scope (and therefore analyzing the duties of federal institutions under Part V)?

[59] Since a substantive inconsistency is required to depart from the language rights in Part V in favour of those in Part IV, the Court finds that there cannot be an inconsistency without considering the scope and extent of section 36 of the OLA. The notion of conflict in

à l'intention législative, suivant les règles ordinaires d'interprétation (*Daoust*, au paragraphe 30).

a) *L'impact de l'article 31*

[56] Le Procureur général soumet qu'il suffit de regarder l'article 31 et la partie IV de la LLO pour trancher l'apparente opposition entre langue de service et langue de travail dans le présent dossier, sans pour autant avoir besoin de se pencher sur le contenu de la partie V et du paragraphe 36(2) de la LLO, ou encore sur les droits linguistiques de M. Tailleux relatifs à la langue de travail. Le Procureur général plaide en effet que l'article 31 de la LLO répond à toute tension entre les parties IV et V de la LLO, et que tout désaccord doit être adjugé en faveur de la partie IV en vertu de l'article 31; en effet, en cas de conflit, le droit du public à être servi dans la langue de son choix l'emporte toujours sur le droit de l'employé.

[57] La Cour ne souscrit pas à cet argument et à cette interprétation de la LLO.

[58] Si l'article 31 de la LLO établit clairement que la partie IV a préséance sur la partie V, il le fait non pas dans l'absolu, mais bien dans la mesure où les dispositions de la partie V sont incompatibles avec celles de la partie IV. En effet, la version française de l'article parle de « dispositions incompatibles de la partie V » tandis que le texte anglais de la LLO décrète que la partie IV l'emporte (« *prevails* » en anglais) « *to the extent of the inconsistency* ». Interprété conjointement et dans un sens commun aux deux versions, cet article exprime donc clairement que la fenêtre de l'incompatibilité à laquelle renvoie l'article 31 est restreinte. En effet, la partie IV n'aura préséance que dans la mesure de l'incompatibilité qui aura été recensée. Or, comment peut-on mesurer cette incompatibilité sans d'abord identifier sa nature et sa portée (et donc analyser les obligations des institutions fédérales aux termes de la partie V)?

[59] Puisqu'il faut une incompatibilité réelle pour permettre d'écarter les droits linguistiques de la partie V à la faveur de ceux de la partie IV, la Cour conclut qu'il ne peut donc pas y avoir de mesure incompatible sans considérer la portée et l'étendue de l'article 36 de la

section 31 of the OLA should be interpreted narrowly because both Part IV and Part V of the Act must be given a liberal and purposive interpretation that is consistent with the preservation and development of both official language communities in Canada.

[60] Therefore, the Court is of the opinion that, interpreted correctly, the meaning and scope of section 31 cannot be divorced from an assessment of the duties imposed on federal institutions by subsection 36(2) of the OLA.

(b) *Scope of subsection 36(2)*

[61] What remains to be determined now is the scope of subsection 36(2). The French version of this subsection requires federal institutions to take “*toutes autres mesures possibles*” to establish and maintain work environments that are conducive to the effective use of both official languages and accommodate the use of either official language by its officers and employees. The English version of this subsection uses the expression “such measures ... as can reasonably be taken”.

[62] We will first analyze the scope of the words “*toutes autres mesures possibles*”. At the hearing, Mr. Tailleux agreed with the Commissioner’s position that subsection 36(2) requires federal institutions to take [TRANSLATION] “any other measures that it is reasonable to take” to establish and maintain work environments that are conducive to the effective use of both official languages. The Attorney General submits, for his part, that the OLA requires only that [TRANSLATION] “reasonable” measures in the circumstances be taken and that there is no real difference between the two linguistic versions of the OLA. He notes that the term “reasonable” is used a number of times in the OLA and that it is translated in various ways in French (sometimes as “*raisonnable*”, “*justifié dans les circonstances*” or “*indiqué*”). Consequently, the expression “*mesures possibles*” in the French version of subsection 36(2) should be interpreted in the same way and would correspond more closely to the concept of [TRANSLATION] “reasonable measures”.

LLO. La notion de conflit prévue à l’article 31 de la LLO doit recevoir une interprétation restrictive puisque tant la partie IV que la partie V de la Loi doivent bénéficier d’une interprétation libérale et téléologique qui est compatible avec le maintien et l’épanouissement des collectivités de chaque langue officielle au Canada.

[60] La Cour est donc d’avis que, correctement interprété, le sens et la portée de l’article 31 ne peuvent être divorcés d’une appréciation de la teneur des obligations imposées aux institutions fédérales par le paragraphe 36(2) de la LLO.

b) *La portée du paragraphe 36(2)*

[61] Reste maintenant à déterminer la portée du paragraphe 36(2). La version française de ce paragraphe oblige les institutions fédérales de prendre « toutes autres mesures possibles » permettant de créer et de maintenir un milieu de travail propice à l’usage effectif des deux langues officielles et qui permette à leur personnel d’utiliser l’une ou l’autre des deux langues officielles. La version anglaise de ce paragraphe utilise plutôt l’expression « *such measures ... as can reasonably be taken* ».

[62] Analysons d’abord de la portée des termes « toutes autres mesures possibles ». À l’audience, M. Tailleux s’est rallié à la position du commissaire selon laquelle le paragraphe 36(2) oblige les institutions fédérales à prendre « toutes autres mesures qu’il est raisonnable de prendre » permettant de créer et de maintenir un milieu de travail propice à l’usage effectif des deux langues officielles. Le Procureur général prétend pour sa part que la LLO requiert seulement la prise de mesures « raisonnables » dans les circonstances et qu’il n’y a pas de réelle divergence entre les deux versions linguistiques de la LLO. Il souligne que le terme « *reasonable* » est utilisé à plusieurs reprises dans la LLO et qu’il est traduit de différentes façons en français (parfois par « raisonnable », par « justifié dans les circonstances » ou par « indiqué »). Conséquemment, l’expression « mesures possibles » dans la version française du paragraphe 36(2) devrait être interprétée dans le même sens et correspondrait davantage au concept de « mesures raisonnables ».

[63] There is certainly an ambiguity between the French and English versions of subsection 36(2) of the OLA, and the Court concurs with the interpretive approach and principles of interpretation put forward by the Commissioner. Moreover, the parties recognize that, where there is a difference in the terms used, “differences between two official versions of the same enactment are reconciled by educing the meaning common to both” (*Daoust*, at paragraph 26, citing Pierre-André Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3rd ed. (Scarborough, Ont.: Carswell, 2000), at page 324).

[64] In this case, the common meaning of both linguistic versions of subsection 36(2) of the OLA is the one that refers to taking any other measures that it is reasonable to take since all the measures that are reasonable to take are possible measures, but all the possible measures are not necessarily measures that it is reasonable to take.

[65] Next, bilingual interpretation requires determining whether the common meaning is, according to the ordinary rules of statutory interpretation, consistent with Parliament’s intent (*Daoust*, at paragraph 30). It is also relevant that the common meaning identified be consistent with the internal logic of section 36 of the OLA, which uses the expression “là où il est indiqué de le faire” in French and “where it is appropriate or necessary” in English. In this regard, the Commissioner introduced in evidence the legislative history of Part V of the OLA, which confirms the common meaning identified by the preceding bilingual interpretation and the fact that the measures considered by federal institutions must be reasonable in their concrete and effective implementation. He mentioned first the evidence of the Honourable Ramon Hnatyshyn, who said the following to the House of Commons, in the *Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on Bill C-72*, 33rd Parl., 2nd Sess., Issue No. 1 (March 17 and 22, 1988), at page 1:34:

I think the language-of-work question here has been the subject of some misunderstanding, that, again, there is an institutional responsibility to allow people to work in the language of their choice; the language in the workplace. But that is I think offset by the reality of the provision of services to the public, the area in which

[63] Il existe certes une ambiguïté entre la version française et anglaise du paragraphe 36(2) de la LLO et la Cour est en accord avec la démarche interprétative et les principes d’interprétation mis de l’avant par le commissaire. Les parties reconnaissent d’ailleurs qu’en présence de différence dans les termes employés, « toute divergence entre les deux versions officielles d’un texte législatif est résolue en dégageant, si c’est possible, le sens qui est commun aux deux versions » (*Daoust*, au paragraphe 26, citant Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd. Montréal : Thémis, 1999, à la page 410).

[64] En l’espèce, le sens commun des deux versions linguistiques du paragraphe 36(2) de la LLO est celui qui réfère à la prise de toutes autres mesures qu’il est raisonnable de prendre, puisque toutes les mesures qu’il est raisonnable de prendre sont des mesures possibles, mais toutes les mesures possibles ne sont pas nécessairement des mesures qu’il est raisonnable de prendre.

[65] L’interprétation bilingue exige ensuite de vérifier si ce sens commun est conforme à l’intention législative suivant les règles ordinaires d’interprétation (*Daoust*, au paragraphe 30). Est aussi pertinent le fait que le sens commun dégagé soit compatible avec la logique interne de l’article 36 de la LLO, qui utilise l’expression « là où il est indiqué de le faire » en français et « *where it is appropriate or necessary* » en anglais. À cet égard, le commissaire cite en preuve l’historique législatif de la partie V de la LLO qui confirme le sens commun dégagé par l’interprétation bilingue précédente et le fait que les mesures considérées par les institutions fédérales doivent être raisonnables dans leur mise en œuvre concrète et effective. Il mentionne d’abord le témoignage de l’honorable Ramon Hnatyshyn, qui disait à la Chambre des communes, aux *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72*, 33<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., fascicule n° 1 (17 et 22 mars 1988), à la page 1:34 :

La question de la langue de travail a fait l’objet de certains malentendus, mais il est clair que l’institution fédérale a la responsabilité de permettre à ses employés de travailler dans la langue de leur choix, la langue du lieu de travail. Il faut toutefois tenir compte de la réalité, c’est-à-dire des langues dans lesquelles doivent être

people are going to be employed, and the reality of the workplace. [Emphasis added.]

offerts les services au public, de la région dans laquelle l'employé travaille, de la réalité du milieu de travail etc. [Nos soulignements.]

[66] The Commissioner then cited the evidence of the Honourable Ramon Hnatyshyn at the Proceedings of the Senate Special Committee on Bill C-72, 33rd Parl., 2nd Sess., Issue No. 1 (July 19 and 20, 1988), at page 1:44:

Turning now to the important area of language of work, I remind Honorable Senators that Section 16 of the Charter guarantees that the official languages have “equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Parliament and the Government of Canada”.

These broad constitutional rights include, in my view, equality in respect of the use of these languages in the work environments of federal institutions. Because the entitlements flowing from Section 16 are not qualified by tests such as “significant demand” or “nature of the office”, it was necessary for the Government to develop a legislative scheme respecting the principle of equality for the two languages in federal institutions, in a manner reflective of the reality of the country and which could be implemented without great administrative difficulty. [Emphasis added.]

[67] In summary, in light of the review of Parliament’s intent at the basis of Part V of the OLA on language of work, the Court is of the opinion that the correct interpretation of subsection 36(2) of the Act is, in fact, that federal institutions must take any other measures that it is reasonable to take, in addition to those already set out at subsection 36(1) of the OLA. These measures must assist in establishing and maintaining, in a realistic and practical manner, work environments that are conducive to the effective use of both official languages and accommodate the use of either of those languages by employees. The term [TRANSLATION] “reasonable” presupposes an objective standard, and the measures adopted must therefore be able to be justified objectively.

[68] However, the Commissioner goes further in the interpretation he is suggesting for subsection 36(2) and in the scope of the duty conferred on federal institutions with respect to language of work. According to the Commissioner, federal institutions must not only consider the reasonable measures they could implement but

[66] Le commissaire cite ensuite le témoignage de l’honorable Ramon Hnatyshyn lors des Délibérations du Comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-72, 33<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., fascicule n<sup>o</sup> 1 (19 et 20 juillet 1988), à la page 1:44 :

Passons maintenant à l’important domaine de la langue de travail. Je rappelle aux honorables sénateurs que l’article 16 de la Charte garantit aux langues officielles « un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada ».

Ces amples droits constitutionnels comprennent, à mon avis, l’égalité d’usage de ces langues dans les milieux de travail des institutions fédérales. Comme les droits découlant de l’article 16 ne sont pas infirmés par des critères comme celui de « la demande importante » ou de la « vocation du bureau », le gouvernement a dû élaborer un système législatif respectant le principe de l’égalité des deux langues dans les institutions, de manière à refléter la réalité du pays et à être applicable sans grande difficulté administrative. [Nos soulignements.]

[67] En somme, à la lumière de l’examen de l’intention législative à la source de la partie V de la LLO sur la langue de travail, la Cour est d’avis que l’interprétation correcte du paragraphe 36(2) de la Loi est effectivement celle voulant que les institutions fédérales doivent prendre toutes autres mesures qu’il est raisonnable de prendre, en plus de celles déjà prévues au paragraphe 36(1) de la LLO. Ces mesures doivent contribuer à créer et maintenir, de façon réaliste et concrète, un milieu de travail propice à l’usage effectif des deux langues officielles et qui permet aux employés d’utiliser l’une ou l’autre de ces langues. Le terme « raisonnable » présuppose une norme objective et les mesures adoptées doivent donc pouvoir se justifier objectivement.

[68] Le commissaire va cependant plus loin dans l’interprétation qu’il suggère pour le paragraphe 36(2), et dans la portée de l’obligation ainsi conférée aux institutions fédérales au niveau de la langue de travail. Selon le commissaire, l’institution fédérale doit non seulement considérer les mesures raisonnables qu’elle

must consider all measures. Accordingly, there is a certain universality in what federal institutions must weigh in terms of reasonable accommodation measures they must consider to ensure that their employees' language rights are respected. In the Commissioner's view, federal institutions cannot simply choose the measures that suit them best and are not too restrictive but must consider all measures that would enable them to meet the objective of subsection 36(2) and then weed out those that are not reasonable.

[69] Implementing the duty under subsection 36(2) of the OLA would therefore require an almost holistic approach by federal institutions. The Commissioner even argues that there is a certain reverse onus on federal institutions, which should adopt a proactive approach.

[70] The Court does not accept this last component of the interpretation of subsection 36(2) of the OLA proposed by the Commissioner. First, this interpretation is not consistent with the French and English versions of the Act. The English version speaks of "such measures" not [TRANSLATION] "all measures"; only the French version speaks of [TRANSLATION] "all" other measures ("*toutes*" *autres mesures*). The meaning common to both versions of subsection 36(2) is therefore not the universality of measures.

[71] Moreover, considering the concrete, substantive dimension of the measures that is apparent from Parliament's intent, the duty in subsection 36(2) cannot reasonably mean that a federal institution must look at everything that could be imagined in terms of measures. On the contrary, subsection 36(2) only requires federal institutions to consider all reasonable measures. It is difficult for the Court to see how, in the interpretation and practical application of the OLA, the reading of this section can be divided by separating the component "*toutes*" from the concept of "*raisonnables*".

[72] The two-stage approach advocated by the Commissioner would impose far too onerous a burden

peut instaurer, mais elle doit les considérer « toutes ». Il y aurait donc une certaine universalité dans ce que doit soupeser l'institution fédérale au niveau des mesures d'aménagement raisonnables qu'elle doit considérer afin d'assurer le respect des droits linguistiques de ses employés. Selon le commissaire, les institutions fédérales ne peuvent se contenter de choisir les mesures qui leur conviennent et ne sont pas trop contraignantes, mais doivent plutôt considérer toutes les mesures permettant d'atteindre l'objet du paragraphe 36(2) pour ensuite en élaguer celles qui n'entrent pas sous l'aune du raisonnable.

[69] La mise en œuvre de l'obligation prévue au paragraphe 36(2) de la LLO exigerait donc une entrée en matière presque holistique de la part des institutions fédérales. Le commissaire avance même qu'il y aurait ici un certain renversement du fardeau de preuve envers l'institution fédérale, qui devrait adopter une telle approche de manière proactive.

[70] La Cour n'acquiesce pas à ce dernier volet de l'interprétation du paragraphe 36(2) de la LLO proposée par le commissaire. Tout d'abord, il ne s'agit pas d'une interprétation qui soit compatible avec les deux versions française et anglaise de la Loi. La version anglaise parle en effet de « *such measures* » et non pas de « *all measures* »; seule la version française parle de « toutes » autres mesures. Le sens commun aux deux versions du paragraphe 36(2) n'est donc pas l'universalité des mesures.

[71] Par ailleurs, considérant la dimension concrète et réelle des mesures qui ressort de l'intention législative, l'obligation contenue au paragraphe 36(2) ne peut raisonnablement signifier que l'institution fédérale doive faire le tour entier du jardin et regarder tout ce qui pourrait être imaginable en termes de mesures. Au contraire, le paragraphe 36(2) n'impose aux institutions fédérales que de considérer toutes les mesures raisonnables. La Cour voit mal comment, dans l'interprétation et l'application pratique de la LLO, on peut scinder la lecture de cet article en séparant la composante « toutes » du concept de « raisonnables ».

[72] L'approche à double détente prônée par le commissaire imposerait un fardeau beaucoup trop lourd aux

on federal institutions by requiring them first to comb the universality of possible measures and then to reduce everything to the measures that it is reasonable to take. What the OLA imposes is a duty to take all possible reasonable measures, and there is no need, either in the interpretation or implementation of this duty, to segment it or break down its elements. Instead of a step-by-step approach that would distort the duty imposed by the OLA on federal institutions, the Court is of the opinion that it is important to emphasize the [TRANSLATION] “reasonable” component because that is the essence and foundation of the duty under subsection 36(2). If a measure is not reasonable, the federal institution does not have to adopt it. This interpretation reflects the common meaning that emerges from the two versions of the Act, and it is consistent with Parliament’s intent as revealed by the parliamentary debates and the legislative history of Part V of the OLA that are cited.

[73] Also, in order to comply with the requirements of subsection 36(2), it is sufficient for a federal institution to demonstrate that it considered all reasonable measures to enable its employees to work in the official language of their choice.

(c) *Whether measures are [TRANSLATION] “reasonable”*

[74] Lastly, it remains to be determined what is [TRANSLATION] “reasonable” and how, in each circumstance, a federal institution can fulfil its duty and justify why an alternative measure would not be acceptable because it is unreasonable. The Commissioner notes that this a positive duty imposed on federal institutions: it is not just an obligation of means, and a federal institution has the burden of explaining why an accommodation measure would not be reasonable. The Commissioner takes the position that three relevant criteria must be looked at to determine whether the implementation of a measure by a federal institution satisfied this condition. The Court concurs with this opinion while specifying, however, that these criteria are not necessarily exhaustive.

institutions fédérales en les obligeant d’abord de ratisser l’universalité des mesures possibles pour ensuite ramener le tout aux mesures qu’il est raisonnable de prendre. Ce que la LLO impose, c’est de prendre toutes les mesures raisonnables possibles et il n’y a pas lieu, tant dans l’interprétation que dans la mise en œuvre de cette obligation, de la segmenter et d’en décomposer les éléments. Au lieu d’une approche étagée qui aurait pour effet de dénaturer l’obligation faite aux institutions fédérales par la LLO, la Cour est d’avis que c’est le volet « raisonnable » qu’il importe d’accentuer, car c’est ce qui constitue l’essence et le fondement de l’obligation contenue au paragraphe 36(2). Si une mesure n’est pas raisonnable, elle n’a pas à être adoptée par l’institution fédérale. Cette interprétation correspond au sens commun qui se dégage des deux versions de la Loi, et elle concorde avec l’intention législative qui se dégage des débats parlementaires et de l’historique législatif de la partie V de la LLO cités.

[73] Aussi, ce qu’il suffit à une institution fédérale de démontrer pour se conformer aux exigences du paragraphe 36(2), c’est d’avoir considéré toutes les mesures raisonnables pour permettre à ses employés de travailler dans la langue officielle de leur choix.

c) *Le caractère « raisonnable » des mesures*

[74] Reste enfin à déterminer ce qui est « raisonnable » et comment, dans chaque circonstance, une institution fédérale peut s’affranchir de son obligation et justifier pourquoi une mesure alternative ne serait pas acceptable parce que déraisonnable. Le commissaire souligne qu’il s’agit là d’une obligation positive imposée aux institutions fédérales : ce n’est pas seulement une obligation de moyens et l’institution fédérale a le fardeau d’expliquer pourquoi une mesure d’accommodement ne serait pas raisonnable. Le commissaire fait valoir que trois critères pertinents doivent être regardés pour déterminer si la mise en œuvre d’une mesure par une institution fédérale satisfait cette condition. La Cour partage cet avis, tout en précisant toutefois que ces critères ne sont pas nécessairement exhaustifs.

[75] A liberal and purposive interpretation, consistent with the preservation and development of official languages in Canada, identifies a list of factors that may be considered in determining whether a measure taken by a federal institution to satisfy the requirements of the OLA is reasonable. These criteria are not exhaustive, but they certainly include the following: (i) the significant, serious operational difficulties that the measures may create, (ii) a demonstrable conflict with Part IV of the OLA and the federal institution's duties to the public and (iii) the fact that the implementation must not create a conflict with the institution's mandate.

[76] The first factor to consider is the extent of the operational or administrative difficulty caused by the measure in question. In light of the comments made during the parliamentary debates on Part V of the OLA, a federal institution may only exclude measures that cause significant or serious operational difficulties. A mere operational inconvenience or administrative burden will not be sufficient for a federal institution to not take a measure on the basis that it was considered unreasonable. Martin Low's comments on behalf of the Department of Justice Canada during the Proceedings of the Senate Special Committee on Bill C-72, 33rd Parl., 2nd Sess., Issue No. 1 (July 19 and 20, 1988), at page 1:51 are particularly instructive in this regard:

... It is important that we start with a clear appreciation of the rights that are being conferred through this provision. The right conferred on the individual employee is that to use either official language, in accordance with Part V of the legislation, and Part V sets out a number of institutional obligations, which obligations will establish the highest common standard within a particular institution to maximize the employee's ability to use the language of his or her choice.

All of that comes together in this concept, imposing a duty on federal institutions to ensure that the work environment of the institution is conducive to the effective use of both official languages and is such that it accommodates the use of either official language by individual employees of the institution. That is set out in Clause 35(1)(a).

[75] Une interprétation libérale et téléologique, compatible avec le maintien et l'épanouissement des langues officielles au Canada, permet en effet de dégager une liste de facteurs qui peuvent être pris en considération afin de déterminer si la prise d'une mesure par une institution fédérale afin de satisfaire aux exigences de la LLO est raisonnable ou non. Ces critères ne sont pas limitatifs, mais ils incluent assurément : i) les difficultés opérationnelles importantes et sérieuses pouvant être créées par les mesures, ii) le conflit démontré avec la partie IV de la LLO et les obligations de l'institution fédérale face au public, et iii) le fait que la mise en œuvre ne doit pas avoir pour effet de créer un conflit avec le mandat de l'institution.

[76] Un premier facteur à considérer est le degré de difficulté opérationnelle ou administrative causée par la mesure en question. À la lumière des commentaires prononcés lors des débats parlementaires sur la partie V de la LLO, seules les mesures qui génèrent des difficultés opérationnelles importantes ou sérieuses peuvent être écartées par une institution fédérale. Un simple inconvénient opérationnel ou une contrainte administrative ne seront pas suffisants pour qu'une mesure ne soit pas prise par l'institution fédérale au motif qu'elle est jugée déraisonnable. Les commentaires prononcés par M<sup>e</sup> Martin Low au nom du ministère de la Justice du Canada lors des Délibérations du Comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-72, 33<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., fascicule n<sup>o</sup> 1 (19 et 20 juillet 1988), à la page 1:51 sont particulièrement instructifs à cet égard :

[...] Il est important que nous commençons avec une compréhension claire des droits que confère cette disposition. Le droit donné aux employés est celui d'utiliser l'une ou l'autre des langues officielles, conformément à la partie V de la loi, qui énonce plusieurs obligations institutionnelles, lesquelles établissent la norme commune la plus élevée dans une institution donnée, afin de maximiser la possibilité d'un employé d'utiliser la langue de son choix.

Tout cela se regroupe dans cette notion, qui impose aux institutions fédérales l'obligation d'assurer que leur milieu de travail soit propice à l'usage effectif des deux langues officielles et permette à leur personnel d'utiliser l'une ou l'autre. C'est ce qu'énonce l'article 35(1)a).

Obviously, those words are carefully chosen. As well, they are words that are intended to make this right workable, in that they would preclude an individual taking such a rigorous and inflexible position as to his/her entitlement that he/she is able to tie up the work of an institution that is attempting, in a pragmatic way, to make the work environment one in which employees of both language groups are comfortable.

It is not possible to set that out by way of a precise rule that is applicable to every work environment of every federal institution. Government institutions are variable, as are those who are employed in them.

The essence of these provisions is to require federal institutions to think in a way that is intended to maximize the opportunities for individuals to work in the language of their choice, without imposing upon those institutions rigorous and inflexible demands such that the administration of the institution itself is adversely impacted. [Emphasis added.]

[77] A second factor stems from the primacy of Part IV of the OLA in the event of any inconsistency with Part V, as established in section 31 of the Act. Accordingly, a measure will not be reasonable if its implementation conflicts with the federal institution's duties under Part IV of the OLA. It is important to note that the notion of conflict must be interpreted narrowly because both Part IV and Part V should be given a liberal and purposive interpretation that is consistent with the preservation and development of official language communities in Canada.

[78] Lastly, paragraph 38(2)(b) of the OLA provides an indication of a third factor to consider. This provision reads as follows:

**38 ...**

**Regulations**

(2) The Governor in Council may make regulations

...

(b) substituting, with respect to any federal institution other than the Senate, House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner, a duty in relation to the use of the official languages of

Évidemment, ces termes ont été soigneusement choisis. Ce sont aussi des mots qui visent à rendre ce droit applicable, en ce sens qu'ils empêcheront un individu de prendre une position si rigoureuse et si inflexible à propos de son droit qu'il pourrait paralyser le fonctionnement d'une institution s'efforçant d'une façon pragmatique de faire de son milieu de travail un lieu où les employés des deux groupes linguistiques se sentent à l'aise.

Il est impossible d'énoncer cela au moyen d'une règle précise applicable à tous les milieux de travail de chaque institution fédérale. Les institutions gouvernementales sont diverses, de même que leur personnel.

Ces dispositions exigent essentiellement que les institutions fédérales aient comme ligne de pensée de maximiser les possibilités offertes aux individus de travailler dans la langue de leur choix, sans imposer à ces institutions des exigences si rigoureuses et inflexibles que l'administration de cette institution en subirait un effet nocif. [Nos soulignements.]

[77] Un second facteur découle de la primauté de la partie IV de la LLO en cas d'incompatibilité avec la partie V, tel qu'établi par l'article 31 de la Loi. Ainsi, une mesure ne sera pas raisonnable si sa mise en œuvre entre en conflit avec les obligations de l'institution fédérale prévues à la partie IV de la LLO. Il est important de rappeler que la notion de conflit doit recevoir une interprétation restrictive puisque tant la partie IV que la partie V doivent bénéficier d'une interprétation libérale et téléologique qui soit compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada.

[78] Enfin, l'alinéa 38(2)(b) de la LLO fournit un indice d'un troisième facteur à considérer. Cette disposition prévoit ce qui suit :

**38 [...]**

**Règlements**

(2) Le gouverneur en conseil peut, par règlement :

[...]

(b) en cas de conflit — dont la réalité puisse se démontrer — entre l'une des obligations prévues par l'article 36 ou les règlements d'application du paragraphe (1) et le mandat d'une des institutions fédérales, y substituer, compte tenu de l'égalité de statut des



Canada in place of a duty under section 36 or the regulations made under subsection (1), having regard to the equality of status of both official languages, if there is a demonstrable conflict between the duty under section 36 or the regulations and the mandate of the institution.

[79] Therefore, a measure will not be reasonable if implementing it causes a conflict, clearly demonstrated by the federal institution, with the mandate of the institution. Although the Governor in Council has not yet adopted a regulation under paragraph 38(2)(b), this provision sheds light on the type of measures that could be excluded from the possible reasonable measures to be considered by the federal institution.

### (3) Conclusion

[80] Pursuant to his analysis, the Commissioner suggested a two-part test to the Court that could be articulated to measure and determine whether a federal institution has complied with its duties under subsection 36(2) of the OLA. The Court adopts some of its elements.

[81] For the reasons stated above, the Court is of the opinion that subsection 36(2) does not require a proactive universal approach that would oblige a federal institution to first consider all possible measures and then isolate those that are reasonable. Rather, the Court concludes that to comply with the requirements of subsection 36(2) of the OLA a federal institution must, in the same vein, consider and adopt all measures that it is reasonable to take to establish a work environment conducive to the use of both official languages. Whether the measures are reasonable will depend on the circumstances of each case, but a specific measure will not be reasonable if it imposes significant or serious operational difficulties on a federal institution or if implementing it would cause a demonstrable conflict with Part IV of the OLA on language of service or with a federal institution's mandate. This is an interpretation of the OLA that is in harmony with the meaning common to the English and French versions of the Act and that reflects the objectives of Parts IV and V.

deux langues officielles, une autre obligation touchant leur utilisation.

[79] Ainsi, une mesure ne sera pas raisonnable si la mise en œuvre de celle-ci cause un conflit, clairement démontré par l'institution fédérale, avec le mandat de l'institution en question. Bien qu'aucun règlement n'ait encore été adopté par le gouverneur en conseil aux termes de l'alinéa 38(2)b), cette disposition éclaire néanmoins sur le type de mesures qui pourraient se trouver à l'écart des mesures raisonnables possibles à être considérées par l'institution fédérale.

### 3) Conclusion

[80] Aux termes de son analyse, le commissaire a proposé à la Cour un test à deux volets qui pourrait être articulé pour mesurer et déterminer si une institution fédérale a respecté ses obligations en vertu du paragraphe 36(2) de la LLO. La Cour en reprend certains éléments.

[81] Pour les motifs exposés plus haut, la Cour est d'avis que le paragraphe 36(2) n'exige pas une approche proactive de facture universelle qui obligerait une institution fédérale à considérer d'abord toutes les mesures possibles pour ensuite en isoler celles qui sont raisonnables. La Cour conclut plutôt que pour se conformer aux exigences du paragraphe 36(2) de la LLO, l'institution fédérale doit, dans la même foulée, considérer et adopter toutes les mesures qu'il est raisonnable de prendre pour créer un milieu de travail propice à l'usage des deux langues officielles. Le caractère raisonnable des mesures dépendra des circonstances de chaque cas, mais une mesure particulière ne sera notamment pas raisonnable si elle impose des difficultés opérationnelles importantes ou sérieuses à l'institution fédérale ou si sa mise en œuvre cause un conflit démontré avec la partie IV de la LLO sur la langue de service ou avec le mandat de l'institution fédérale. C'est là une interprétation des dispositions de la LLO qui est en harmonie avec le sens commun aux versions anglaise et française de la Loi et qui reflète les objectifs de ses parties IV et V.

[82] The Court adds the following observation. The Attorney General contends that, in determining whether a federal institution has taken reasonable measures, consideration must be given to the bilingual nature of the position of an employee whose duties and tasks require the use of French and English. The Court cannot accept this argument. This is not a factor to consider in determining whether a measure taken by a federal institution to meet the requirements of subsection 36(2) of the OLA is reasonable. First, both Part IV and Part V must be given a liberal and purposive interpretation consistent with the preservation and development of Canada's official languages. Second, a federal institution cannot circumvent its language of work duties under Part V of the OLA simply by resorting to bilingual employees. The language proficiency of individuals should not be a factor in determining language rights. Moreover, the Court notes in this regard the Supreme Court's comments in *Beaulac*, at paragraph 45:

In the present instance, much discussion was centered on the ability of the accused to express himself in English. This ability is irrelevant because the choice of language is not meant to support the legal right to a fair trial, but to assist the accused in gaining equal access to a public service that is responsive to his linguistic and cultural identity. It would indeed be surprising if Parliament intended that the right of bilingual Canadians should be restricted when in fact official language minorities, who have the highest incidence of bilingualism (84 percent for francophones living outside Quebec compared to 7 percent for anglophones according to Statistics Canada 1996 Census), are the first persons that the section was designed to assist.

*B. Did the CRA take reasonable measures in the circumstances?*

[83] The second issue that the Court must resolve is whether, on the facts of this case and in light of the interpretation criteria developed above, the CRA's Procedure infringed Mr. Tailleux's right to work in the official language of his choice and whether the measures imposed by the CRA in this case complied with the dictates of Parts IV and V of the OLA.

[82] La Cour ajoute l'observation suivante. Le Procureur général prétend que pour déterminer si une institution fédérale a pris des mesures raisonnables, il faut tenir compte du caractère bilingue du poste d'un employé dont les fonctions et tâches requièrent l'utilisation du français et de l'anglais. La Cour ne peut retenir cet argument. Ceci ne constitue pas un facteur à considérer afin de déterminer si la prise d'une mesure par une institution fédérale afin de satisfaire aux exigences du paragraphe 36(2) de la LLO est raisonnable ou non. D'abord, tant la partie IV que la partie V doivent bénéficier d'une interprétation libérale et téléologique compatible avec le maintien et l'épanouissement des langues officielles au Canada. Ensuite, l'institution fédérale ne peut pas contourner ses obligations en matière de langue de travail prévues par la partie V de la LLO simplement en recourant à des employés bilingues. La compétence linguistique des individus ne doit pas être un facteur dans la détermination des droits linguistiques. D'ailleurs, la Cour rappelle à cet égard les propos de la Cour suprême dans l'arrêt *Beaulac*, au paragraphe 45 :

On a beaucoup discuté, en l'espèce, de l'aptitude de l'accusé à s'exprimer en anglais. Cette aptitude n'est pas pertinente parce que le choix de la langue n'a pas pour but d'étayer la garantie juridique d'un procès équitable, mais de permettre à l'accusé d'obtenir un accès égal à un service public qui répond à son identité linguistique et culturelle. En fait, il serait surprenant que l'intention du Parlement ait été de restreindre le droit des Canadiens bilingues quand, dans la réalité, les minorités de langue officielle, qui ont le taux le plus élevé de bilinguisme (84 p. 100 des francophones vivant à l'extérieur du Québec comparativement à 7 p. 100 des anglophones, selon le recensement de 1996 de Statistique Canada), sont les personnes auxquelles l'article devait avant tout venir en aide.

*B. L'ARC a-t-elle pris des mesures raisonnables dans les circonstances?*

[83] La seconde question en litige que doit trancher la Cour est de déterminer si, dans les faits du présent dossier et à la lumière des critères d'interprétation développés plus haut, la Procédure de l'ARC porte atteinte au droit de M. Tailleux de travailler dans la langue officielle de son choix et si les mesures imposées par l'ARC en l'espèce respectent les impératifs des parties IV et V de la LLO.

[84] For the following reasons, the Court finds that, by requiring that the notes in the “notepad” of taxpayers’ files be written in the official language chosen by the taxpayer, the CRA not only complied with its duty to allow members of the public to receive its services in the official language of their choice in accordance with Part IV of the OLA, but also met the language of work requirements of Part V.

[85] In fact, the measure that the CRA put into place was justified and reasonable because notes in the taxpayer’s language are essential and necessary to enable the federal institution to provide a service of equal quality in both official languages. Moreover, at the hearing, Mr. Tailleux admitted that, contrary to his written submissions, the notes entered in the TIBEN system’s “notepad” or “diary” and in the CRA’s various computer systems are required in order to respond appropriately to taxpayers, that is to say, to provide them with an effective and equal service.

[86] On the other hand, the Court finds that the alternative measure proposed by Mr. Tailleux in terms of transferring calls to bilingual agents is not within the limits of reasonableness because implementing it would cause a clearly demonstrable conflict with the CRA’s duties under Part IV of the OLA.

(1) The notes are essential and necessary

[87] In the Court’s view, the CRA did not breach Mr. Tailleux’s language rights by asking that his note entered in the TIBEN system’s “notepad” be written in the taxpayer’s language, that is, English. On the contrary, the CRA’s requirement to enter notes in taxpayers’ electronic files in the official language of their choice is necessary and essential to ensure service of equal quality to Anglophone and Francophone taxpayers, and thus to respond to the dictates of Part IV of the OLA.

[88] The Court is satisfied that, based on the evidence in the record, the notes entered in the file are objectively necessary to provide the service required by taxpayers who use the CRA’s telephone lines. Even though the

[84] Pour les motifs qui suivent, la Cour conclut qu’en exigeant que les notes aux « blocs-notes » des dossiers des contribuables soient rédigées dans la langue officielle choisie par le contribuable, l’ARC a non seulement respecté son obligation de permettre aux membres du public de recevoir ses services dans la langue officielle de leur choix aux termes de la partie IV de la LLO, mais qu’elle a aussi rencontré les exigences de la partie V de la loi sur la langue de travail.

[85] En effet, la mesure mise en place par l’ARC est justifiée et raisonnable, car les notes dans la langue du contribuable sont essentielles et nécessaires pour permettre à l’institution fédérale d’offrir un service de qualité égale dans les deux langues officielles. D’ailleurs, à l’audience, M. Tailleux a admis que, contrairement à ses soumissions écrites, les notes inscrites au « bloc-notes » ou au « journal » du système TIPRE et des divers systèmes informatiques de l’ARC sont requises pour bien répondre au contribuable, c’est-à-dire pour lui offrir un service efficace et égal.

[86] D’autre part, la Cour conclut que la mesure alternative proposée par M. Tailleux au niveau du transfert d’appels à des agents bilingues ne s’inscrit pas dans les limites du raisonnable parce que sa mise en œuvre causerait un conflit clairement démontré avec les obligations de l’ARC aux termes de la partie IV de la LLO.

1) Les notes sont essentielles et nécessaires

[87] Selon la Cour, l’ARC n’a pas violé les droits linguistiques de M. Tailleux en demandant que sa note entrée dans le « bloc-notes » du système TIPRE soit rédigée dans la langue de la contribuable, soit l’anglais. Au contraire, l’exigence de l’ARC de consigner les notes dans les dossiers électroniques des contribuables dans la langue officielle de choix de ces derniers est nécessaire et essentielle pour garantir un service de qualité égale aux contribuables anglophones et francophones, et ainsi répondre aux impératifs de la partie IV de la LLO.

[88] La Cour est satisfaite que, selon la preuve au dossier, les notes consignées au dossier sont objectivement nécessaires pour offrir le service requis par les contribuables qui recourent aux lignes téléphoniques

notes are not intended for taxpayers themselves, they are undoubtedly linked to the service provided to them.

[89] This evidence is based essentially on the affidavits of Mr. Adams and Ms. Buchanan filed by the Attorney General and on Mr. Tailleux's cross-examination. The evidence established that the notes entered in the "notepad" have different uses, in response to the great variety of reasons for the calls received by call centre agents like Mr. Tailleux. The type of telephone service provided by the call centre agents requires direct, personal contact between the call centre agent and the taxpayer. The notes in the "notepad" allow the agents to quickly see the status of the taxpayer's file and to understand the opinions already given. In addition, these notes to the file guide the call centre agents and enable them to ask taxpayers the right questions. They also avoid taxpayers having to repeat the details of their question or information they have already provided. These notes are not simply internal documents but tools that contribute directly to serving taxpayers.

[90] It goes without saying that if a unilingual Anglophone call centre agent cannot understand the notes to the file because they were not entered in the language of the Anglophone taxpayer the agent is serving, the service to the taxpayer suffers.

[91] The evidence also shows that the notes are essential to provide service of equal quality in both official languages that is just as reliable, efficient and quick for Anglophone taxpayers as for Francophone taxpayers. Without access to these notes, the service provided by the call centre agents could, in fact, result in inaccurate or incomplete information, incorrect actions, repetitions for the taxpayer and prolonged response times. The agents must be able to understand the notes entered in taxpayers' files in order to answer their questions immediately and in real time and to have access to all the necessary information about the taxpayer. The rapidity, accuracy and efficiency of the service provided by call centre agents are affected if a call centre agent cannot understand the notes to the file. Therefore, if a unilingual Anglophone agent is faced with a note written in French that the agent cannot understand, the result

de l'ARC. Même si les notes ne sont pas destinées au contribuable lui-même, elles sont immanquablement liées au service qui lui est offert.

[89] Cette preuve repose essentiellement sur les affidavits de M. Adams et de M<sup>me</sup> Buchanan déposés par le Procureur général, et sur le contre-interrogatoire de M. Tailleux. La preuve établit que les notes consignées au « bloc-notes » ont différentes utilités, en réponse à la grande variété des motifs d'appels reçus par les agents d'appel comme M. Tailleux. La nature du service téléphonique offert par les agents d'appel requiert un contact direct et personnel entre l'agent d'appel et le contribuable. Les notes au « bloc-notes » permettent ainsi aux agents de savoir rapidement l'état du dossier du contribuable et de comprendre les avis déjà rendus. De plus, ces notes au dossier servent à orienter les agents d'appel et leur permettent de poser les bonnes questions aux contribuables. Elles évitent aussi au contribuable d'avoir à répéter les détails de sa demande ou des informations qui auraient déjà été fournies. Ce ne sont pas simplement des documents internes, mais plutôt des outils qui contribuent directement au service au contribuable.

[90] Il va sans dire que si un agent d'appel unilingue anglophone ne peut pas comprendre les notes au dossier parce qu'elles ne sont pas consignées dans la langue du contribuable anglophone qu'il sert, le service au contribuable en souffre.

[91] La preuve démontre également que les notes sont essentielles pour offrir un service de qualité égale dans les deux langues officielles, qui soit tout autant fiable, efficace et rapide pour les contribuables anglophones que pour les contribuables francophones. À défaut d'avoir accès à ces notes, le service offert par les agents d'appel pourrait en effet se traduire par des informations inexactes ou incomplètes, des actions erronées, des répétitions pour le contribuable et un délai de réponse prolongé. Les agents d'appel doivent être en mesure de comprendre les notes inscrites aux dossiers des contribuables afin de répondre immédiatement et en temps réel à leurs questions et d'avoir accès à toute l'information nécessaire au sujet du contribuable. La rapidité, l'exactitude et l'efficacité du service offert par les agents d'appel sont affectées si un agent d'appel ne peut pas comprendre les notes au dossier. Par conséquent, si un

would be service of a different, unequal quality to the detriment of members of the Anglophone community.

[92] The Court concurs with the Attorney General that the quality of service provided to taxpayers by call centre agents depends on their ability to consult and understand the notes to taxpayers' electronic files. The evidence was that call centre agents refer to them when they are on the telephone with taxpayers in order to understand the actions taken on an account, quickly identify the details of an account and find out the status of a file.

[93] The rights conferred on taxpayers by Part IV of the OLA must mean something. As the Court said in *Norton*, at paragraph 76, the right to communicate in the official language of their choice "implies a right to be heard and understood by the institution in either official language". In order for taxpayers to be understood and receive equal service in the language of their communications with the CRA, call centre agents must be able to understand the file of the taxpayer with whom they are speaking, including the notes in the "notepad". "Lip service does not satisfy the letter and spirit of provisions found in Part IV of the OLA" (*Norton*, at paragraph 76).

[94] Accordingly, the Court is satisfied that, in order to ensure equal, immediate service for all taxpayers, it is objectively necessary that the notes be entered in taxpayers' files in the official language of their choice. This involves something other than mere administrative convenience (*Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, at pages 218 and 219). It should be noted that, with the telephone system in place at the CRA, calls from Anglophone taxpayers may be routed to a bilingual agent or a unilingual Anglophone agent and that those taxpayers have the right to receive the same quality of service, irrespective of the language proficiency of the call centre agent who answers their call.

agent unilingue anglophone se trouvait face à une note rédigée en français qu'il ne peut pas comprendre, il en découlerait un service de qualité différente et inégale au détriment des membres de la communauté anglophone.

[92] La Cour partage l'avis du Procureur général voulant que la qualité du service offert aux contribuables par les agents d'appel soit tributaire de leur capacité de consulter et de comprendre les notes aux dossiers électroniques des contribuables. Selon la preuve, les agents d'appel y recourent lorsqu'ils sont au téléphone avec un contribuable pour comprendre les actions prises sur un compte, pour rapidement identifier les détails d'un compte et pour être au fait de l'état d'un dossier.

[93] Les droits conférés aux contribuables par la partie IV de la LLO doivent avoir un sens. Comme le disait la Cour dans la décision *Norton*, au paragraphe 76, le droit aux communications dans la langue officielle de son choix « emporte le droit d'être entendu et d'être compris par l'institution dans l'une ou l'autre des langues officielles ». Or, pour qu'un contribuable puisse être compris et bénéficier d'un service égal dans sa langue dans ses communications avec l'ARC, il faut que les agents d'appel soient à même de comprendre le dossier des contribuables avec qui ils communiquent, incluant les notes au « bloc-notes ». Un simple respect de forme « ne répond pas à la lettre et à l'esprit des dispositions de la partie IV de la LLO » (*Norton*, au paragraphe 76).

[94] Ainsi, la Cour est satisfaite que, dans le but d'assurer un service égal, immédiat et sans délai à tous les contribuables, il est objectivement nécessaire que les notes soient inscrites aux dossiers des contribuables dans la langue officielle de leur choix. Il s'agit ici d'autre chose que de simples commodités administratives (*Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, aux pages 218 et 219). Il faut rappeler qu'avec le système téléphonique en place à l'ARC, un appel provenant d'un contribuable anglophone peut être acheminé tant à un agent d'appel bilingue qu'à un agent unilingue anglophone, et que ce contribuable est en droit de recevoir la même qualité de service, peu importe la compétence linguistique de l'agent d'appel qui lui répond.

[95] Furthermore, the evidence indicates that call centre agents cannot simply rely on the [TRANSLATION] “codes” used in the CRA’s computer systems because they do not, by themselves, give sufficient information about a taxpayer’s file to understand its status or the actions that have been or will be taken. The call centre agent must, in fact, be able to consult the notes to the file to understand the specific codes that apply, to distinguish between the codes and to fully understand the nature of an action. Simply consulting the screens and the codes is not sufficient for the work of a call centre agent.

[96] In these circumstances, the constitutional guarantee of Mr. Tailleir and the CRA’s call centre agents to be able to use French or English as the language of work in this federal institution must yield to the taxpayers’ right to be able to communicate with call centre agents and receive their services in the language of their choice.

(2) Mr. Tailleir’s alternative is not reasonable

[97] Mr. Tailleir also submits that the CRA did not consider all possible reasonable alternatives in order to fulfill its duties under subsection 36(2) of the OLA. With respect to the possible measures that the CRA could have taken, Mr. Tailleir criticizes it in particular for failing to consider transferring calls to bilingual agents or translating the notes to the file. However, at the hearing before this Court, Mr. Tailleir abandoned the translation argument, focusing on the transfer of calls.

[98] Mr. Tailleir suggests that it would be possible to implement a system in which a taxpayer’s file would indicate that it has become [TRANSLATION] “bilingual” when that is the case and that the calls could be redirected to a bilingual employee when necessary and where a unilingual Anglophone agent would not understand the notes to the file written in French. Mr. Tailleir submits that transferring calls to another bilingual agent capable of understanding the notes to the file, whether they are in English or French, would not create unequal service for Anglophone taxpayers and that it would

[95] Par ailleurs, la preuve indique que les agents d’appel ne peuvent pas simplement se fier aux « codes » utilisés dans les systèmes informatiques de l’ARC, car ceux-ci ne donnent pas, à eux seuls, suffisamment d’informations sur le dossier du contribuable pour comprendre son état ou les mesures entreprises ou à entreprendre. L’agent d’appel doit en effet pouvoir consulter les notes au dossier pour saisir la nature précise des codes applicables, pour faire la distinction entre les codes et pour bien comprendre la nature d’une action. La simple consultation des écrans et des codes n’est pas suffisante pour le travail d’un agent d’appel.

[96] Dans les présentes circonstances, la garantie constitutionnelle de M. Tailleir et des agents d’appel de l’ARC de pouvoir utiliser le français ou l’anglais comme langue de travail dans cette institution fédérale doit céder le pas au droit du contribuable de pouvoir communiquer avec les agents d’appel et recevoir leurs services dans la langue de son choix.

2) L’alternative de M. Tailleir n’est pas raisonnable

[97] M. Tailleir soumet par ailleurs que l’ARC n’aurait pas considéré toutes les alternatives raisonnables possibles afin d’honorer ses obligations en vertu du paragraphe 36(2) de la LLO. En ce qui a trait aux mesures possibles que l’ARC aurait pu prendre, M. Tailleir lui reproche notamment de ne pas avoir considéré le transfert d’appels à des agents bilingues ou la traduction des notes au dossier. Cependant, à l’audience devant cette cour, M. Tailleir a abandonné l’argument de la traduction pour se concentrer sur celui du transfert des appels.

[98] M. Tailleir suggère qu’il serait possible d’établir un système où le dossier d’un contribuable indiquerait qu’il est devenu « bilingue » lorsque c’est le cas, et que les appels pourraient être redirigés vers un employé bilingue lorsque cela serait nécessaire et lorsqu’un agent unilingue anglophone ne comprendrait pas les notes au dossier rédigées en français. M. Tailleir soumet que le transfert d’appels à un autre agent bilingue capable de comprendre les notes au dossier, qu’elles soient en anglais ou en français, ne créerait pas d’inégalité de service pour les contribuables anglophones et qu’un tel

not be complicated to implement such a mechanism for transferring calls.

[99] Mr. Tailleux raises, among other things, the fact that the CRA did not conduct appropriate studies and analyses to determine the risks associated with his proposed solution of transferring calls. Mr. Tailleux argues, in effect, that there is no evidence before this Court on the impact of transferring calls because the CRA did not analyze the implementation of an alternative system to reroute calls to bilingual employees.

[100] The Court does not agree. The evidence clearly establishes that Mr. Tailleux's alternative is not reasonable because it would invariably lead to unequal service between Anglophone and Francophone taxpayers. In fact, the CRA has already adopted a number of measures that it was reasonable to take to respect the rights of its call centre agents to work in the language of their choice. However, the transfer of calls proposed by Mr. Tailleux is not, in the Court's view, a measure that can reasonably be taken within the meaning of subsection 36(2) of the OLA.

[101] It is true that the Court is not in possession of a scientific or quantitative study measuring the impact that the transfer of calls would have. However, even without such a study, it is clear from the evidence that transferring calls would cause additional delay and result in some repetition. The taxpayers transferred would therefore receive lower quality service.

[102] The evidence in the record (and simple logic) shows, in fact, that there would necessarily be a delay in processing Anglophone taxpayers' requests if a call had to be rerouted to a bilingual call centre agent. Even if the calls were transferred in the most efficient way possible, delays are certain. With the telephone service provided to taxpayers by the CRA, a call centre agent cannot know ahead of time who the taxpayer on the telephone is and whether the taxpayer has notes in his or her file in an official language that is not the agent's. The unilingual Anglophone agent who answers the taxpayer's call must at the very least begin preliminary exchanges with the taxpayer and scroll through part of the information before seeing that a note in the taxpayer's file is

mécanisme de transfert d'appels ne serait pas compliqué à instaurer.

[99] M. Tailleux soulève notamment le fait que l'ARC n'aurait pas mené les études et analyses appropriées pour déterminer les risques liés à cette solution de transfert d'appels qu'il propose. M. Tailleux prétend en effet qu'il n'y a pas de preuve devant cette cour eu égard à l'impact du transfert d'appels puisque l'ARC n'a pas analysé la mise en place d'un système alternatif permettant de réacheminer les appels vers des employés bilingues.

[100] La Cour n'est pas d'accord. La preuve établit plutôt clairement que l'alternative de M. Tailleux n'est pas raisonnable, car elle déboucherait inéluctablement vers une inégalité de service entre contribuables anglophones et francophones. En fait, l'ARC a effectivement déjà adopté plusieurs mesures qu'il était raisonnable de prendre pour respecter les droits de ses agents d'appel de travailler dans la langue de leur choix. Cependant, le transfert d'appels proposé par M. Tailleux ne fait pas partie, selon la Cour, de l'assiette des mesures raisonnables au sens du paragraphe 36(2) de la LLO.

[101] Il est exact que la Cour ne dispose pas d'étude scientifique ou quantitative mesurant l'impact qu'aurait le transfert d'appels. Cependant, même sans une telle étude, il est clair de la preuve qu'un délai additionnel serait causé par le transfert d'appels, et qu'une certaine répétition serait occasionnée. Il y aurait donc un service de qualité moindre pour les contribuables transférés.

[102] La preuve au dossier (et la simple logique) démontre en effet qu'il y aurait forcément un délai dans le traitement de demandes des contribuables anglophones si un appel devait être retransmis à un agent d'appel bilingue. Même si le transfert d'appels se faisait de la façon la plus efficiente possible, les délais sont certains. Aux termes des services téléphoniques offerts aux contribuables par l'ARC, l'agent d'appel ne peut pas savoir à l'avance qui est le contribuable qui appelle et si ce contribuable a à son dossier des notes qui sont dans une langue officielle autre que la sienne. L'agent unilingue anglophone qui répond au contribuable doit donc à tout le moins commencer les échanges préliminaires avec le contribuable et dérouler une partie des

written in a language that the agent is not proficient in. Thus, some time will have elapsed, and the taxpayer will necessarily have had some exchanges with the call centre agent before the agent sees that he or she must transfer the call to a bilingual agent. Therefore, the service received by the taxpayer would be longer and of lower quality.

[103] The transfer of calls mechanism also implies that taxpayers would have to repeat part of their information because, before discovering that the notes in the “notepad” are written in French, the unilingual Anglophone call centre agent will have to have begun a discussion with the taxpayer to find out the details of the file and the purpose of the call. Anglophone taxpayers would need to repeat this information to the bilingual agent who takes over.

[104] In addition, once the decision is made to transfer the call, the Anglophone taxpayer’s call would not be automatically and instantly picked up by a bilingual agent. Instead, the call would be sent back to a queue for the next available bilingual call centre agent. The evidence indicates, in fact, that the volume of calls to the CRA is considerable and that there are no call centre agents [TRANSLATION] “on standby” who could be instantly available to absorb these transferred calls, which would also result in additional delays for the taxpayer involved.

[105] With the solution proposed by Mr. Tailleux, and even without scientific evidence, the Court is satisfied that there will certainly be unequal service provided to one of the two language communities, namely, the Anglophone community. This inequality would take the form of longer processing times and a burden on the taxpayer to have to repeat the information given to the call centre agents. But taxpayers who choose to call on the Anglophone telephone line are entitled to expect service of equal quality in their language.

[106] Regardless of how its impact would be measured, there is no doubt in this case that transferring calls would create unequal service through the delays and the return to the queue that it would impose. The issue here

informations avant de constater qu’une note au dossier du contribuable est rédigée dans une langue qu’il ne maîtrise pas. Du temps se sera donc écoulé et le contribuable aura nécessairement eu certains échanges avec l’agent d’appel avant que celui-ci ne constate qu’il doit recourir au transfert d’appels à un agent bilingue. Ce faisant, le service reçu par ce contribuable serait plus long, et d’une qualité moindre.

[103] Le mécanisme de transfert d’appels impliquerait aussi que le contribuable devrait répéter une partie de son information parce qu’avant de savoir que des notes dans le « bloc-notes » sont rédigées en français, l’agent d’appel unilingue anglophone devra avoir amorcé la discussion avec le contribuable pour connaître les détails de son dossier et l’objet de son appel. Le contribuable anglophone devrait donc répéter cette information à l’agent bilingue qui prendrait le relais.

[104] Au surplus, une fois prise la décision de procéder à un transfert d’appel, l’appel du contribuable anglophone ne serait pas automatiquement et instantanément repris par un agent bilingue. L’appel serait plutôt renvoyé dans une file d’attente pour le prochain agent d’appel bilingue disponible. La preuve indique en effet que le volume d’appels à l’ARC est considérable et qu’il n’y a pas d’agents d’appel « en disponibilité » qui pourraient être présents de façon instantanée pour absorber ces transferts d’appels, ce qui se traduirait là aussi par des délais additionnels pour le contribuable touché.

[105] Avec la solution proposée par M. Tailleux, et même sans preuve scientifique, la Cour est satisfaite qu’il y aura donc assurément inégalité dans la qualité des services offerts à l’une des deux communautés linguistiques, à savoir la communauté anglophone. Cette inégalité prendrait la forme de délais de traitement plus longs et d’un fardeau pour le contribuable d’avoir à répéter l’information fournie aux agents d’appel. Or, le contribuable qui a choisi d’appeler sur la ligne téléphonique anglophone est en droit de s’attendre à pouvoir bénéficier d’un service de qualité égale dans sa langue.

[106] Peu importe comment on mesurerait son impact, il ne fait donc pas de doute dans le présent dossier que le transfert d’appels créerait une inégalité de service par les délais et le retour dans la file d’attente qu’il



is not when the scope or degree of inequality becomes sufficient. Counsel for Mr. Tailleux stated that a language of work right cannot be sacrificed [TRANSLATION] “for a few seconds”. The Court does not agree with that position. Rather, it is of the opinion that unequal treatment does not suddenly become less so because it does not last long or affects the rights of a language community in only a minor way. As this Court said in *Doucet v. Canada*, 2004 FC 1444, [2005] 1 F.C.R. 671, at paragraph 79, “a service [that] leaves much to be desired absolutely fails to meet the objectives stated in section 2 of the OLA”. The right to equal access to services in both official languages that is enshrined in Part IV of the OLA means substantive equal treatment, and the concept of equality cannot accept half-measures.

[107] In the Court’s opinion, it is not necessary that the unequal treatment be precisely quantified to allow the Court to conclude that the evidence in the record is sufficient in this case. The evidence shows in fact that transferring calls will undoubtedly create some form of waiting and repetition by adding a step in processing calls from Anglophone taxpayers. A breach of a right recognized by Part IV would exist, regardless of its specific scope.

[108] Pursuant to subsection 36(2) and the interpretation proposed above, a measure will not be reasonable if its implementation would be in conflict with a federal institution’s duties under Part IV of the OLA. This factor is determinative in this case. The CRA’s duty is to provide equal service (meaning substantive equality) to Canadian taxpayers. When taxpayers call the CRA, they choose the French or English line and exercise at that point their choice of official language in which they wish to be served. The alternative measure proposed by Mr. Tailleux would create inequality in that some Anglophone taxpayers would experience additional delays waiting until a bilingual agent is available to deal with their file. Considering the CRA’s duty to ensure that members of the public receive service of equal quality in either official language (sections 22 and 24 of the OLA), the transfer of calls proposed by Mr. Tailleux is inconsistent with Part IV.

imposerait. Ce n’est pas ici une question de savoir à quel moment l’ampleur ou le degré de l’inégalité devient suffisant. L’avocat de M. Tailleux mentionne qu’on ne peut pas sacrifier un droit à la langue de travail « pour quelques secondes ». La Cour ne partage pas cette position. Elle est plutôt d’avis qu’un traitement inégal ne le devient pas soudainement moins parce qu’il dure peu longtemps ou n’affecte les droits d’une communauté linguistique que dans une mesure limitée. Comme l’a dit cette cour dans la décision *Doucet c. Canada*, 2004 CF 1444, [2005] 1 R.C.F. 671, au paragraphe 79, « [u]n service qui laisse à désirer ne répond absolument pas aux objectifs de la LLO énoncés à son article 2 ». Le droit à un accès égal aux services dans les deux langues officielles qu’enchâsse la partie IV de la LLO signifie un traitement égal réel, et la notion d’égalité ne peut s’accommoder de demi-mesures.

[107] Il n’est pas nécessaire, selon la Cour, que l’inégalité de traitement soit quantifiée précisément pour autoriser à conclure que la preuve au dossier est suffisante en l’espèce. La preuve montre en effet qu’un transfert d’appels va assurément créer une certaine forme d’attente ainsi qu’une certaine forme de répétition, par l’ajout d’une étape dans le processus de traitement des appels du contribuable anglophone. Une entorse à un droit reconnu par la partie IV existerait, peu importe quelle serait son ampleur précise.

[108] Aux termes du paragraphe 36(2) et de l’interprétation proposée plus haut, une mesure ne sera pas raisonnable si sa mise en œuvre entre en conflit avec les obligations de l’institution fédérale prévues à la partie IV de la LLO. Ce facteur est déterminant en l’espèce. L’obligation qui repose sur l’ARC est d’offrir un service égal (signifiant l’égalité réelle) aux contribuables canadiens. Lorsque le contribuable appelle l’ARC, il choisit la ligne française ou anglaise et exerce dès ce moment son choix de la langue officielle dans laquelle il désire être servi. Or, la mesure alternative proposée par M. Tailleux créerait une mesure inégale en ce que certains contribuables anglophones essuieraient des délais additionnels en attendant qu’un agent bilingue soit disponible afin de traiter de leur dossier. Considérant l’obligation faite à l’ARC de veiller à ce que les membres du public reçoivent un service de qualité égale dans l’une ou l’autre des langues officielles (articles 22

[109] Moreover, that is the conclusion the Commissioner's investigation reached; he noted in his decision that [TRANSLATION] "to ensure equal, immediate service to all clients, [it] is reasonable that the notes to the files be entered in the taxpayers' official language of choice".

[110] The Court is therefore of the opinion that the CRA has shown why the measure proposed by Mr. Tailleux is not reasonable, because implementing it would breach Part IV of the OLA. Accordingly, the proposed measure is inconsistent with Part IV within the meaning of section 31. As the parliamentary debates point out, where there is an inconsistency, the duty to serve members of the public in the language of their choice prevails. Given this finding, the Court does not need to consider whether the transfer of calls suggested by Mr. Tailleux would cause significant operational or administrative difficulties for the CRA or whether implementing it would conflict with the CRA's mandate.

[111] In addition, the Court notes that all the other parts of the CRA's computer systems are accessible in both official languages for call centre agents and that only the notes in the "notepad" or diary must be written by call centre agents in the taxpayer's language. The CRA even made model notes available in both official languages that employees can use in typical cases. In fact, the evidence indicates that the CRA is deeply concerned about protecting the language rights of its call centre agents and that it has already adopted a number of measures to respect and recognize these rights and to facilitate the use of the language of work chosen by its employees. Indeed, the evidence shows that the CRA has implemented numerous accommodations over the years to enable its agents to work in the language of their choice while honouring its service duties to the public. The Court notes that the CRA has increased efforts to accommodate the work of call centre agents in the language of their choice through measures such as the following:

et 24 de la LLO), le transfert d'appels proposé par M. Tailleux est donc incompatible avec la partie IV.

[109] D'ailleurs, c'est la conclusion à laquelle avait abouti l'enquête du commissaire, qui avait noté dans sa décision que « dans le but d'assurer un service égal, immédiat et sans délai à tous les clients, [il] est raisonnable que les notes soient inscrites aux dossiers dans la langue officielle de choix des contribuables ».

[110] La Cour est donc d'avis que l'ARC a démontré pourquoi la mesure proposée par M. Tailleux n'est pas raisonnable, car sa mise en œuvre aurait pour effet de violer la partie IV de la LLO. La mesure proposée est donc incompatible avec la partie IV au sens de l'article 31. Comme les débats parlementaires l'ont souligné, en cas d'incompatibilité, les obligations de servir le public dans la langue de son choix l'emportent. Compte tenu de cette conclusion, la Cour n'a pas besoin de considérer si le transfert d'appels proposé par M. Tailleux causerait de difficultés opérationnelles ou administratives importantes à l'ARC ou si sa mise en œuvre causerait un conflit avec le mandat de l'ARC.

[111] La Cour observe par ailleurs que toutes les autres parties des systèmes informatiques de l'ARC sont accessibles dans les deux langues officielles pour les agents d'appel, et que seules les notes au « bloc-notes » ou aux journaux doivent être écrites par les agents d'appel dans la langue du contribuable. L'ARC a même rendu disponibles des modèles de notes dans les deux langues officielles que les employés peuvent utiliser dans des cas types. En fait, il ressort de la preuve que l'ARC nourrit un profond souci de protéger les droits linguistiques de ses agents d'appel, et qu'elle a déjà adopté plusieurs mesures pour respecter et reconnaître ces droits et pour faciliter le recours à la langue de travail choisie par l'employé. La preuve révèle en effet que de nombreux aménagements ont été mis en place au fil des ans par l'ARC afin de permettre à ses agents de pouvoir travailler dans la langue de leur choix tout en honorant ses obligations de service au public. La Cour note que l'ARC a multiplié les efforts pour aménager le travail des agents d'appel dans la langue de leur choix, par des mesures telles que :

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Drop down menus and checkboxes in the agent’s official language of choice;</li> <li>• Model notes and scripts to copy and paste in the “notepad” screen;</li> <li>• Standardization of entries in the notes everywhere that this is possible;</li> <li>• Regular review of the electronic systems to put greater emphasis on standardization.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Des menus déroulants et des cases à cocher dans la langue officielle du choix de l’agent;</li> <li>• Des modèles de notes et de scripts à copier et coller dans l’écran « bloc-notes »;</li> <li>• La standardisation des entrées dans les notes partout où cela est possible;</li> <li>• La révision régulière des systèmes électroniques pour accentuer davantage la standardisation.</li> </ul> |
|---|---|

[112] In terms of notes to the file, these adaptations were not reasonably possible. The solution adopted by the CRA requiring that notes in the “notepad” be written in the taxpayer’s official language is within the bounds of reasonableness. But the duty under subsection 36(2) to take measures that can reasonably be taken is not a duty to take all imaginable measure or to allow CRA’s employees to always use the language of work of their choice. On the contrary, this duty is circumscribed by the constraints in Part IV.

[112] Au niveau des notes au dossier, ces adaptations n’étaient pas raisonnablement possibles. La solution adoptée par l’ARC d’imposer la rédaction des notes aux « blocs-notes » dans la langue officielle de choix du contribuable se situe dans les limites du raisonnable. Mais l’obligation de prendre des mesures raisonnables du paragraphe 36(2) n’équivaut pas à une obligation de prendre toutes les mesures imaginables ni de permettre aux employés de l’ARC de toujours pouvoir utiliser la langue de travail de leur choix. Cette obligation est au contraire circonscrite par les contraintes de la partie IV.

[113] Since it is impossible in the circumstances to reconcile duties and language rights in terms of both language of service and language of work because of the need to provide equal service to Anglophone and Francophone taxpayers, Part IV of the OLA must take precedence.

[113] Puisqu’il n’est pas possible dans les circonstances de concilier les obligations et les droits linguistiques au niveau tant de la langue de service que de la langue de travail en raison de la nécessité d’offrir un service égal aux contribuables anglophones et francophones, la partie IV de la LLO doit avoir préséance.

#### IV. Conclusion

#### IV. Conclusion

[114] For the preceding reasons, Mr. Tailleux’s application under subsection 77(1) of the OLA is dismissed.

[114] Pour les motifs qui précèdent, la demande de M. Tailleux en vertu du paragraphe 77(1) de la LLO est rejetée.

[115] In this case, the Court finds that the CRA took all measures that it was reasonable to take to establish and maintain a work environment conducive to the effective use of both official languages by its agents and specifically by Mr. Tailleux. To comply with the OLA requirements, the CRA in fact considered all possible reasonable measures in an attempt to reconcile Part IV and Part V of the Act. Lastly, on the basis of the evidence in the record, the CRA also demonstrated why it could

[115] Dans le présent dossier, la Cour conclut que l’ARC a pris toutes les mesures qu’il est raisonnable de prendre pour créer et maintenir un milieu de travail propice à l’usage effectif des deux langues officielles par ses agents, et plus particulièrement par M. Tailleux. Pour se conformer aux exigences de la LLO, l’ARC a en effet considéré toutes les mesures raisonnables possibles pour tenter de concilier la partie IV et la partie V de la Loi. Enfin, l’ARC a aussi démontré, aux termes de la preuve

not adopt the solution proposed by Mr. Tailleux regarding the transfer of calls to bilingual agents. Even if this measure would have created, according to Mr. Tailleux, a work environment that would have authorized call centre agents to use the language of work of their choice, such a measure is not reasonable because it is inconsistent with the CRA's duties regarding service of equal quality that it is required to provide to all of its clientele.

[116] The general principle is that costs follow the event. However, the question of costs falls within the Court's discretion. Despite the fact that Mr. Tailleux did not succeed in this proceeding, the Court is of the opinion that the application raised an important principle with respect to the application and implementation of the OLA and the tension between language of service and language of work. Therefore, in the exercise of its discretion, the Court has decided to not award costs in this case.

#### JUDGMENT

THE COURT ORDERS AND ADJUDGES that this application under subsection 77(1) of the OLA is dismissed without costs.

au dossier, les raisons pour lesquelles elle ne pouvait adopter la solution proposée par M. Tailleux au niveau du transfert d'appels à des agents bilingues. Même si cette mesure aurait permis, selon M. Tailleux, de créer un milieu de travail qui aurait autorisé les agents d'appel à utiliser la langue de travail de leur choix, une telle mesure n'est pas raisonnable parce qu'incompatible avec les obligations de l'ARC au niveau du service de qualité égale qu'elle est tenue d'offrir à toute sa clientèle.

[116] Le principe général veut que les frais et les dépens suivent le sort de l'action principale. La question des dépens relève toutefois du pouvoir discrétionnaire de la Cour. Malgré le fait que M. Tailleux soit débouté dans la présente instance, la Cour est d'avis que l'objet du recours a soulevé un principe important quant à l'application et la mise en œuvre de la LLO, et au sujet de la tension entre langue de service et langue de travail. Conséquemment, dans l'exercice de sa discrétion, la Cour décide de ne pas accorder de frais et dépens dans le présent dossier.

#### JUGEMENT

LA COUR STATUE que la présente demande en vertu du paragraphe 77(1) de la LLO est rejetée, le tout sans frais.