

T-2096-12  
2013 FC 402

T-2096-12  
2013 CF 402

**Mr. Kevin Page, Parliamentary Budget Officer**  
(Applicant)

**M. Kevin Page, directeur parlementaire du budget**  
(demandeur)

v.

c.

**Mr. Thomas Mulcair, Leader of the Opposition and the Attorney General of Canada** (Respondents)

**M. Thomas Mulcair, chef de l'opposition, et le procureur général du Canada** (défendeurs)

and

et

**The Speaker of the Senate of Canada and the Speaker of the House of Commons** (Participants)

**Le président du Sénat et le président de la Chambre des communes** (participants)

**INDEXED AS: CANADA (PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER) v. CANADA (LEADER OF THE OPPOSITION)**

**RÉPERTORIÉ : CANADA (DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET) c. CANADA (CHEF DE L'OPPOSITION)**

Federal Court, Harrington J.—Ottawa, March 21, 22 and April 22, 2013.

Cour fédérale, juge Harrington—Ottawa, 21 et 22 mars et 22 avril 2013.

*Constitutional Law — Fundamental Principles — Application regarding reference to Federal Court under Federal Courts Act, s. 18.3(1) involving questions about mandate, jurisdiction of Parliamentary Budget Officer — Leader of Opposition (respondent) asking applicant fiscal-related questions — Applicant stating only performing analyses requested if Court determining Officer having jurisdiction to do so — Applicant then referring questions of law, jurisdiction to Court — Other respondent, participants submitting that Court having no jurisdiction to answer questions referred because Parliament reserving answer thereto through parliamentary privilege or in virtue of language of Parliament of Canada Act; alternatively that questions should not be answered since no justiciable dispute existing herein — Mandate of applicant as Parliamentary Budget Officer set out in Act, s. 79.2 — Whether applicant having access to courts; whether matter herein entirely internal to Parliament — Neither on basis of parliamentary privilege nor on principles of statutory interpretation Parliament reserving for itself right to answer applicant's questions: task falling upon Court — Participants not discharging burden that necessary to deny applicant access to courts on grounds such access would render Houses of Parliament unable to discharge their functions — Matter herein not entirely internal to Parliament — Rights applicant claiming entitled to exercise to be exercised outside Parliament, therefore, under Court's protection — Nevertheless, application to be dismissed on procedural grounds, i.e. non-justiciability — Application dismissed.*

*Droit constitutionnel — Principes fondamentaux — Demande concernant un renvoi à la Cour fédérale en vertu de l'art. 18.3(1) de la Loi sur les Cours fédérales visant certaines questions touchant le mandat et la compétence du directeur parlementaire du budget — Le chef de l'opposition (défendeur) a posé des questions d'ordre fiscal au demandeur — Le demandeur a affirmé qu'il n'effectuerait les analyses que si la Cour statuait qu'elles relevaient effectivement de sa compétence — Il a ensuite soumis à la Cour des questions de droit et de compétence — L'autre défendeur et les participants ont fait valoir que la Cour n'avait pas compétence pour répondre aux questions qui lui avaient été renvoyées puisque le Parlement, en vertu du privilège parlementaire ou du libellé de la Loi sur le Parlement du Canada, s'était réservé le droit d'y répondre, et subsidiairement, qu'elle devrait refuser d'y répondre vu l'absence de différend justiciable — Le mandat du demandeur en tant que directeur parlementaire du budget est défini à l'art. 79.2 de la Loi — Les questions en litige étaient celles de savoir si le demandeur pouvait s'adresser aux tribunaux et si l'affaire était entièrement interne au Parlement — Le Parlement ne s'est réservé le droit de répondre aux questions du demandeur ni sur le fondement du privilège parlementaire, ni selon les principes d'interprétation légale : c'est à la Cour qu'il incombe d'y répondre — Les participants ne se sont pas déchargés du fardeau qui leur incombait d'établir la nécessité d'interdire au demandeur de s'adresser aux tribunaux afin que les chambres du Parlement puissent s'acquitter de leurs fonctions — La présente affaire n'était pas entièrement interne au Parlement — Les*

*Practice — Dismissal of Proceedings — Justiciability — Application regarding reference to Federal Court under Federal Courts Act, s. 18.3(1) involving questions about mandate, jurisdiction of Parliamentary Budget Officer — Whether justiciability existing in present application — Proceedings to be dismissed for non-justiciability since no live controversy existing — Given studious refusal of respondents in opposition to applicant to take any position, no live controversy to be ruled upon herein.*

This was an application regarding a reference by the applicant to the Federal Court under subsection 18.3(1) of the *Federal Courts Act* pertaining to certain questions involving the mandate and jurisdiction of the Parliamentary Budget Officer. The leader of the opposition (respondent), had asked the applicant to analyse whether savings outlined in the 2012 budget were achievable or likely to be achieved; and whether and the extent to which a failure to achieve them would result in fiscal consequences in the longer term. Thereafter, questions were apparently raised as to whether the analyses the respondent requested fell within the applicant's mandate. The applicant stated that he would only perform the analyses requested if it were determined by the Court that he had jurisdiction to do so. He referred questions of law and jurisdiction to the Court, specifically, whether it is within the Parliamentary Budget Officer's jurisdiction pursuant to the *Parliament of Canada Act* to analyse the extent to which the fiscal savings that are outlined in the government's budget are achievable or likely to be achieved; the extent to which the achievement of the savings outlined therein would result in fiscal consequences in the longer term; and whether it is within the applicant's jurisdiction to request from departments their planned fiscal savings premised on staffing reductions. Both the applicant and the respondent submitted that those questions should be answered in the affirmative. The other respondent and the participants made no submissions as to the answer to those questions but submitted that the Court had no jurisdiction to answer them because Parliament has reserved the answer to itself by way of parliamentary privilege or in virtue of the language of the *Parliament of Canada Act*. It was also argued alternatively that the questions should not be answered since there was no justiciable dispute.

*droits que le demandeur disait pouvoir revendiquer devaient être exercés hors du Parlement, et ceux-ci étaient donc protégés par la Cour — Néanmoins, la demande a dû être rejetée pour des motifs de nature procédurale, c.-à-d. en raison de l'absence de question justiciable — Demande rejetée.*

*Pratique — Rejet de l'instance — Caractère justiciable — Demande concernant un renvoi à la Cour fédérale en vertu de l'art. 18.3(1) de la Loi sur les Cours fédérales visant certaines questions touchant le mandat et la compétence du directeur parlementaire du budget — Il s'agissait de savoir si la présente affaire était justiciable — La demande a dû être rejetée en raison de l'absence de question justiciable, puisque l'instance ne présentait aucun litige concret — Compte tenu du refus méticuleux de la part des défendeurs opposés au demandeur de se positionner dans le débat, il n'y avait simplement pas de litige en cours à trancher en l'espèce.*

Il s'agissait d'une demande concernant un renvoi fait par le demandeur à la Cour fédérale en vertu du paragraphe 18.3(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* visant certaines questions touchant le mandat et la compétence du directeur parlementaire du budget. Le chef de l'opposition (défendeur) a demandé au demandeur d'effectuer une analyse visant à déterminer si les économies énoncées dans le budget de 2012 étaient réalisables ou susceptibles d'être réalisées et si, et dans quelle mesure, le défaut de réaliser ces économies entraînerait des conséquences fiscales à long terme. Par la suite, des questions auraient été soulevées quant à savoir si les analyses que demandait le défendeur relevaient du mandat du demandeur. Ce dernier a affirmé qu'il n'effectuerait les analyses que si la Cour statuait qu'elles relevaient effectivement de sa compétence. Il a soumis à la Cour des questions de droit et de compétence, plus particulièrement la question de savoir si le directeur parlementaire du budget a compétence, en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*, pour analyser la mesure dans laquelle les économies fiscales décrites dans le budget du gouvernement sont réalisables ou susceptibles d'être réalisées et la mesure dans laquelle la réalisation des économies décrites dans le budget entraînerait des conséquences fiscales à long terme, ainsi que la question de savoir si le demandeur a compétence pour demander aux ministères de lui communiquer les économies fiscales qu'ils prévoient réaliser au moyen de réductions de personnel. Le demandeur et le défendeur ont soutenu qu'il convenait de répondre à ces deux questions par l'affirmative. Pour leur part, l'autre défendeur et les participants n'ont présenté aucun argument quant à la réponse qu'il conviendrait de donner à ces questions, mais ont fait valoir que la Cour n'avait pas compétence pour y répondre puisque le Parlement, en vertu du privilège parlementaire ou du libellé de la *Loi sur le Parlement du Canada*, s'était réservé le droit d'y répondre. Il a également été avancé que si la Cour devait conclure qu'elle a compétence pour répondre aux questions, elle devrait refuser de le faire vu l'absence de différend justiciable.

The mandate of the applicant as Parliamentary Budget Officer is set out in section 79.2 of the Act. Among other things, the Officer must estimate the financial cost of any proposal that relates to a matter over which Parliament has jurisdiction when requested to do so by any member of the House of Commons or any senator. Under section 79.3 of the Act, the Parliamentary Budget Officer is, subject to certain exceptions, entitled to free and timely access to financial or economic data held by a department that are required for the performance of the Officer's mandate.

The issues were whether the applicant had access to the courts, whether this was a matter entirely internal to Parliament and whether there was justiciability in this case.

*Held*, the application should be dismissed.

Neither on the basis of parliamentary privilege nor on the principles of statutory interpretation has Parliament reserved for itself the right to answer the applicant's questions. That task fell upon the Court. While the Senate, the House of Commons and their members enjoy and exercise privileges, immunities and powers as provided under the Act, the Houses may elect to waive their privileges. The participants asserted privilege on a number of grounds, in particular, that the Court would be interfering in the internal affairs and business of the Houses if it decided the questions; that the Parliamentary Budget Officer's role, functions and mandate fall within the internal affairs of Parliament and come within the ambit of parliamentary privilege; and that the Court did not have jurisdiction to address what falls within the exclusive cognisance of Parliament despite the legislation of the Parliamentary Budget Officer's position. Pursuant to section 79.2 of the Act, Parliament intended that the Parliamentary Budget Officer not only be answerable thereto but to its committees and to every backbencher irrespective of political stripe. The purpose of the statute is to shield any given member of either House of Parliament from the majority's will. If the majority wants to abolish the Officer's position or redefine its mandate, it must do so by statute given that the law was made by statute. In the meantime, Parliament could not ignore its own legislation. The applicant's application to the Court was not in violation of the Bill of Rights, 1688 (U.K.) and did not infringe upon freedom of speech within Parliament. Only the courts have jurisdiction to answer pure questions of law. The participants did not discharge the burden they had to establish that it was necessary to deny the applicant access to the courts on the grounds that such access would render the Houses of Parliament unable to discharge their functions.

Le mandat du demandeur en tant que directeur parlementaire du budget est défini à l'article 79.2 de la Loi. Entre autres, le directeur doit évaluer le coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement à la demande de tout député ou de tout sénateur. Sous réserve de certaines exceptions, l'article 79.3 de la Loi autorise le directeur parlementaire du budget à prendre connaissance, en toute liberté et en temps opportun, de toutes données financières ou économiques qui sont en la possession d'un ministère et qui sont nécessaires à l'exercice de son mandat.

Les questions en litige étaient celles de savoir si le demandeur pouvait s'adresser aux tribunaux, si l'affaire était entièrement interne au Parlement et si elle était justiciable.

*Jugement* : la demande doit être rejetée.

Le Parlement ne s'est réservé le droit de répondre aux questions du demandeur ni sur le fondement du privilège parlementaire, ni selon les principes d'interprétation légale. C'est à la Cour qu'il incombe d'y répondre. Bien que le Sénat, la Chambre des communes et leurs membres possèdent et exercent des privilèges, des immunités et des pouvoirs conférés par la Loi, les chambres peuvent choisir de renoncer à leurs privilèges. Les participants ont revendiqué un privilège pour plusieurs motifs et ont affirmé que la Cour, si elle répondait aux questions, s'immiscerait dans la gestion interne et les activités des chambres; que le rôle, les fonctions et le mandat du directeur parlementaire du budget relevaient des affaires internes du Parlement et étaient visés par le privilège parlementaire; et que le fait que le Parlement ait légiféré pour créer le poste de directeur parlementaire du budget ne conférait pas à la Cour la compétence relative à une question qui relève de la compétence exclusive du Parlement. Selon l'article 79.2 de la Loi, le Parlement voulait que le directeur parlementaire du budget soit non seulement redevable au Parlement et à ses comités, mais aussi à tout député d'arrière-banc, quelles que soient ses allégeances politiques. La loi vise à soustraire les membres de l'une ou l'autre chambre du Parlement, à titre individuel, à la volonté de la majorité. Si la majorité souhaite abolir le poste de directeur parlementaire du budget, ou encore apporter quelque modification à son mandat, elle doit légiférer. Ayant édicté la loi, le Parlement doit emprunter de nouveau la voie législative s'il désire l'abroger. En attendant, il n'a pas le droit de négliger sa propre loi. La demande adressée à la Cour par le demandeur ne contrevenait pas au Bill of Rights de 1688 du Royaume-Uni et elle ne portait pas atteinte à la liberté de parole au sein du Parlement. Seuls les tribunaux ont la compétence de répondre à de pures questions de droit. Les participants ne se sont pas déchargés du fardeau qui leur incombait d'établir la nécessité d'interdire au demandeur de s'adresser aux tribunaux afin que les chambres du Parlement puissent s'acquitter de leurs fonctions.

This was not a matter entirely internal to Parliament. The case herein dealt with the right of the Parliamentary Budget Officer to obtain information neither from parliamentarians nor from officers of parliament but from the members of the Executive. The rights the applicant asserted he was entitled to exercise were to be exercised outside Parliament and, therefore, were under the protection of the Court. Parliament did not expressly legislate the officer's recourse in the event that a deputy minister or delegate refused to provide information, and this was not a case where a political remedy was adequate since Parliament could not be taken to unmake its own law except by legislation. By establishing the position of a Parliamentary Budget Officer and enshrining his or her mandate in legislation, Parliament intended that independent (independent from Government) financial analysis should be available to any member of Parliament given the possibility that the government of the day may be a majority government with strong party discipline. That was the mischief Parliament addressed and dealt with and, if the legislation infringed upon parliamentary privilege, which it did not, then such privilege was legislatively waived.

The application had to be dismissed on procedural grounds, specifically for non-justiciability, as there was no live controversy. There was nothing in the record to determine in this case. While rule 3 of the *Federal Courts Rules* provides that the Rules are to be interpreted and applied to secure the just, most expeditious and least expensive determination of every proceeding on its merits, there are limits to this principle. Given the studious refusal of the respondents in opposition to the applicant to take any position, there was simply no live controversy to be ruled upon. It was upon the applicant, under rule 322 of the Rules, to establish the record on which he intended to rely, but in response to general requests on his part, some departments provided information and others did not.

A court may decline to hear a case which raises merely hypothetical or abstract questions. The dispute herein related to whether the applicant had access to the courts not to the scope of his legislative mandate. Much of the argument in this case was made on a hypothetical basis. The applicant had available to him a number of alternative remedies and ultimately would have had recourse to this Court as well. The Court has the discretion to refuse to hear an application if other adequate alternative remedies have not been exhausted. The applicant should have called upon deputy ministers to provide the information requested and, then, if they refused

La présente affaire n'était pas entièrement interne au Parlement. L'espèce traitait du droit du directeur parlementaire du budget d'obtenir des renseignements non pas de la part de membres ou de fonctionnaires du Parlement, mais plutôt de membres du troisième organe du gouvernement : l'exécutif. Les droits que le demandeur disait pouvoir revendiquer devaient être exercés hors du Parlement et ceux-ci étaient donc protégés par la Cour. Le Parlement n'a pas expressément prévu les recours qui s'offrent au directeur parlementaire du budget advenant le refus, par un sous-ministre ou son délégué, de fournir des renseignements. En l'occurrence, un recours politique n'aurait pas non plus été approprié, puisqu'on ne pouvait supposer que le Parlement puisse abroger sa propre loi sans légiférer. En créant le poste de directeur parlementaire du budget et en consacrant son mandat par la loi, le Parlement voulait veiller à ce que tout membre du Parlement soit en mesure d'obtenir des analyses financières indépendantes, c'est-à-dire indépendantes du gouvernement, compte tenu de la possibilité d'un gouvernement majoritaire qui maintiendrait une discipline de parti rigide. Tel était le problème qu'a voulu corriger le Parlement. Si la loi empiétait sur le privilège parlementaire – il n'en était rien – alors le Parlement avait sciemment renoncé à ce privilège.

La demande a dû être rejetée pour des motifs de nature procédurale, plus particulièrement en raison de l'absence de question justiciable, puisque l'instance ne présentait aucun litige concret. Le dossier ne présentait aucune question à trancher en l'espèce. Bien que la règle 3 des *Règles des Cours fédérales* prévoie que les Règles doivent être interprétées et appliquées de façon à permettre d'apporter une solution au litige qui soit juste et la plus expéditive et économique possible, il y a toutefois des limites. Compte tenu du refus méticuleux, de la part des défendeurs opposés au demandeur, de se positionner dans le débat, il n'y avait simplement pas de litige en cours à trancher. Aux termes de la règle 322 des *Règles des Cours fédérales*, il incombait au demandeur de composer le dossier sur lequel le renvoi serait jugé, mais en réponse à des demandes générales de sa part, certains ministères lui ont fourni les renseignements demandés alors que d'autres ne l'ont pas fait.

La cour peut refuser de trancher une affaire qui ne soulève qu'une question hypothétique ou abstraite. En l'espèce, la question en litige était celle de savoir si le demandeur pouvait s'adresser aux tribunaux, et non de déterminer la portée du mandat que lui conférait la loi. Une grande partie des arguments soutenus en l'espèce étaient hypothétiques. Plusieurs recours s'offraient au demandeur, y compris, en dernier ressort, le recours judiciaire. La Cour a le pouvoir discrétionnaire de ne pas entendre une demande tant que tous les recours subsidiaires appropriés n'ont pas été épuisés. Le demandeur aurait dû demander aux sous-ministres de lui fournir les

to do so, a decision of a federal deputy minister would have been at issue in this Court.

renseignements dont il avait besoin, puis s'ils avaient refusé de le faire, la décision d'un sous-ministre fédéral aurait été en cause devant la Cour.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown*, 1688 (U.K.), 1 Will. & Mary, Sess. 2, c. 2 (Bill of Rights), Art. 9.  
*Auditor General Act*, S.C. 1976-77, c. 34, s. 13(1).  
*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].  
*Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], ss. 18, 91, 101.  
*Federal Accountability Act*, S.C. 2006, c. 9, s. 116.  
*Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.3(1).  
*Federal Courts Rules*, SOR/98-106, rr. 3, 322.  
*Parliament of Canada Act*, R.S.C., 1985, c. P-1, ss. 4, 5, 78, 79.1(1), 79.2, 79.3.  
*Parliamentary Employment and Staff Relations Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 33.  
*Parliamentary Oaths Act, 1866 (The)* (U.K.), 29 & 30 Vict., c. 19.

#### CASES CITED

##### APPLIED:

*Bradlaugh v. Gossett* (1884), 12 Q.B.D. 271; *Temple v. Bulmer*, [1943] S.C.R. 265; *LeBar v. Canada*, [1989] 1 F.C. 603, (1988), 33 Admin. L.R. 107 (C.A.).

##### DISTINGUISHED:

*Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 S.C.R. 49, (1989), 61 D.L.R. (4th) 604.

##### CONSIDERED:

*Canada (House of Commons) v. Vaid*, 2005 SCC 30, [2005] 1 S.C.R. 667, revg 2002 FCA 473, [2003] 1 F.C. 602; *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 S.C.R. 316, (1993), 106 Nfld. & P.E.I.R. 140; *Southam Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1990] 3 F.C. 465, (1990), 73 D.L.R. (4th) 289 (C.A.); *Hamel v. Brunelle et al.*, [1977] 1 S.C.R. 147, (1995), 8 N.R. 481; *Letang v. Cooper*, [1964] 2 All E.R. 929 (C.A.); *Borowski v. Canada*

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown*, 1688 (R.-U.), 1 Will. & Mary, Sess. 2, ch. 2 (Bill of Rights), art. 9.  
*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].  
*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 18, 91, 101.  
*Loi fédérale sur la responsabilité*, L.C. 2006, ch. 9, art. 116.  
*Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, art. 4, 5, 78, 79.1(1), 79.2, 79.3.  
*Loi sur le vérificateur général*, S.C. 1976-77, ch. 34, art. 13(1).  
*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.3(1).  
*Loi sur les relations de travail au Parlement*, L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 33.  
*Parliamentary Oaths Act, 1866 (The)* (R.-U.), 29 & 30 Vict., ch. 19.  
*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règles 3, 322.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Bradlaugh v. Gossett* (1884), 12 Q.B.D. 271; *Temple v. Bulmer*, [1943] R.C.S. 265; *LeBar c. Canada*, [1989] 1 C.F. 603 (C.A.).

##### DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

*Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, 2002 CAF 473, [2003] 1 C.F. 602, infirmant 2002 CAF 473, [2003] 1 C.F. 602; *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 R.C.S. 316; *Southam Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1990] 3 C.F. 465; *Hamel c. Brunelle et autre*, [1977] 1 R.C.S. 147; *Letang v. Cooper*, [1964] 2 All E.R. 929 (C.A.); *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342.

(Attorney General), [1989] 1 S.C.R. 342, (1989), 57 D.L.R. (4th) 231.

REFERRED TO:

*R. v. Connolly* (1891), 22 O.R. 220 (H.C.J.); *Lavigne v. R.*, 2010 ONSC 2084 (CanLII), 75 C.R. (6th) 109; *Gagliano v. Canada (Attorney General)*, 2005 FC 576, [2005] 3 F.C.R. 555; *Stockdale v. Hansard* (1839), 112 E.R. 1112 (Q.B.); *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319, (1993), 118 N.S.R. (2d) 181; *Re: Resolution to Amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753, (1981), 34 Nfld. & P.E.I.R. 1; *Bartlett v. Canada (Attorney General)*, 2012 FCA 230, 365 D.L.R. (4th) 743; *David Suzuki Foundation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2012 FCA 40, [2013] 4 F.C.R. 155; *Sheldon Inwentash and Lynn Factor Charitable Foundation v. Canada*, 2012 FCA 136, 2012 DTC 5090; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Terrasses Zarolega Inc. et al. v. Régie des installations olympiques*, [1981] 1 S.C.R. 94, (1981), 124 D.L.R. (3d) 204; *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561, (1979), 96 D.L.R. (3d) 14; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Dyson v. Attorney-General*, [1911] 1 K.B. 410 (C.A.); *Lawson v. Accusearch Inc.*, 2007 FC 125, [2007] 4 F.C.R. 314; *Canada (Attorney General) v. Amnesty International Canada*, 2009 FC 918, [2010] 4 F.C.R. 182; *Reda v. Canada (Attorney General)*, 2012 FC 79, 404 F.T.R. 85; *Forget v. Canada (Attorney General)*, 2012 FC 212, 405 F.T.R. 246.

AUTHORS CITED

*Beauchesne's Rules and Forms of the House of Commons of Canada: with Annotations, Comments and Procedures*, 6th ed. Toronto: Carswell, 1989.

Canada. Standing Committee on the Library of Parliament. *Report on the Operations of the Parliamentary Budget Officer within the Library of Parliament*, June 2009, online: <<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3993042&File=18&Language=E>>.

Dacey, A. V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed. London: Macmillan, 1959.

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

*Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 23rd ed. by Sir William McKay. London: LexisNexis UK, 2004.

Maingot, Joseph. *Parliamentary Privilege in Canada*, 2nd ed. Montréal: McGill-Queen's University Press, 1997.

DÉCISIONS CITÉES :

*R. v. Connolly* (1891), 22 O.R. 220 (H.C.J.); *Lavigne c. R.*, 2010 ONSC 2084 (CanLII); *Gagliano c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 576, [2005] 3 R.C.F. 555; *Stockdale v. Hansard* (1839), 112 E.R. 1112 (Q.B.); *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319; *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753; *Bartlett c. Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 230; *Fondation David Suzuki c. Canada (Pêches et Océans)*, 2012 CAF 40, [2013] 4 R.C.F. 155; *Sheldon Inwentash and Lynn Factor Charitable Foundation c. Canada*, 2012 CAF 136; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Terrasses Zarolega Inc. et autres c. Régie des installations olympiques*, [1981] 1 R.C.S. 94; *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Dyson v. Attorney-General*, [1911] 1 K.B. 410 (C.A.); *Lawson c. Accusearch Inc.*, 2007 CF 125, [2007] 4 R.C.F. 314; *Canada (Procureur général) c. Amnesty International Canada*, 2009 FC 918, [2010] 4 R.C.F. 182; *Reda c. Canada (Procureur général)*, 2012 CF 79; *Forget c. Canada (Procureur général)*, 2012 CF 212.

DOCTRINE CITÉE

Canada. Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement. *Rapport sur les activités du directeur parlementaire du budget au sein de la Bibliothèque du Parlement*, juin 2009, en ligne : <<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3993042&File=18&Language=F>>.

Dacey, A. V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10<sup>e</sup> éd. Londres : Macmillan, 1959.

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd. Toronto : Butterworths, 1983.

*Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 23<sup>e</sup> éd. par Sir William McKay. Londres : LexisNexis UK, 2004.

*Jurisprudence parlementaire de Beauchesne : règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 6<sup>e</sup> éd. Toronto : Carswell, 1991.

Maingot, Joseph. *Le privilège parlementaire au Canada*, 2<sup>e</sup> éd. Montréal : Presses universitaires McGill-Queen's, 1997.

APPLICATION regarding a reference to the Federal Court under subsection 18.3(1) of the *Federal Courts Act* pertaining to certain questions involving the mandate and jurisdiction of the Parliamentary Budget Officer. Application dismissed.

DEMANDE concernant un renvoi fait par le demandeur à la Cour fédérale en vertu du paragraphe 18.3(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* visant certaines questions touchant le mandat et la compétence du directeur parlementaire du budget. Demande rejetée.

## APPEARANCES

*Joseph E. Magnet* for applicant.  
*Paul Champ* for respondent Mr. Mulcair.  
*Robert MacKinnon* and *Zoe Oxaal* for respondent Attorney General of Canada.  
*Henry Brown, Q.C.* and *Matthew Estabrooks* for participant Speaker of the Senate.  
*Steven Chaplin* and *Catherine Beaudoin* for participant Speaker of the House of Commons.

## ONT COMPARU

*Joseph E. Magnet* pour le demandeur.  
*Paul Champ* pour le défendeur M. Mulcair.  
*Robert MacKinnon* et *Zoe Oxaal* pour le défendeur le procureur général du Canada.  
*Henry Brown, c.r.* et *Matthew Estabrooks* pour le participant le président du Sénat.  
*Steven Chaplin* et *Catherine Beaudoin* pour le participant le président de la Chambre des communes.

## SOLICITORS OF RECORD

*Joseph E. Magnet*, Ottawa, for applicant.  
*Champ & Associates*, Ottawa, for respondent Mr. Mulcair.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent Attorney General of Canada.  
*Gowling Lafleur Henderson LLP*, Ottawa, for participant Speaker of the Senate.  
*Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel, House of Commons*, Ottawa, for participant Speaker of the House of Commons.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Joseph E. Magnet*, Ottawa, pour le demandeur.  
*Champ & Associates*, Ottawa, pour le défendeur M. Mulcair.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur le procureur général du Canada.  
*Gowling Lafleur Henderson, S.E.N.C.R.L., s.r.l.*, Ottawa, pour le participant le président du Sénat.  
*Bureau du légiste et conseiller parlementaire, Chambre des communes*, Ottawa, pour le participant le président de la Chambre des communes.

*The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by*

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

## HARRINGTON J.:

The principle of Parliamentary sovereignty means neither more nor less than this, namely, that Parliament thus defined has, under the English constitution, the right to make or unmake any law whatever; and, further, that no person or body is recognised by the law of England as having a right to override or set aside the legislation of Parliament.

(A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th edition, 1959, at pages 39–40.)

[1] The Parliament of Canada has, by statute, mandated its budget officer to, among other things, “estimate the financial cost of any proposal that relates to a matter over which Parliament has jurisdiction” when requested

## LE JUGE HARRINGTON :

[TRADUCTION] Le principe de la souveraineté parlementaire signifie ni plus ni moins que le Parlement ainsi défini peut, en vertu de la Constitution anglaise, adopter ou abroger toute loi; il signifie en outre que les lois de l'Angleterre ne reconnaissent à aucune personne ni à aucune entité le droit de déroger à la législation du Parlement ou de l'annuler.

(A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10<sup>e</sup> édition, 1959, aux pages 39 et 40.)

[1] Le Parlement du Canada a légiféré pour conférer au directeur parlementaire du budget, entre autres, le mandat « d'évaluer le coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du

to do so by any member of the House of Commons or any senator [*Parliament of Canada Act*, R.S.C., 1985, c. P-1, section 79.2].

[2] Thomas Mulcair, a Member of the House of Commons, and Leader of Her Majesty's Loyal Opposition, wrote to Kevin Page, the then-Parliamentary Budget Officer, to call upon him to analyse whether savings outlined in the 2012 budget were achievable or likely to be achieved; whether and the extent to which a failure to achieve them would result in fiscal consequences in the longer term, and purported savings premised on staff reductions.

[3] Mr. Page responded by saying that questions had been raised as to whether the analyses Mr. Mulcair required fell within his mandate. He stated he would seek a reference from the Federal Court and would only perform the analyses requested should the Court decide he had jurisdiction. In furtherance thereof, Mr. Page referred the following questions of law and jurisdiction to this Court:

1. Whether it is within the Parliamentary Budget Officer's jurisdiction, pursuant to *Parliament of Canada Act* RSC 1985, c P-1, s. 79.2, to analyze:
  - a. the extent to which the fiscal savings that are outlined in the Government's Budget are achievable or likely to be achieved; and
  - b. the extent to which the achievement of the savings there outlined would result in fiscal consequences in the longer term.
2. Whether it is within the Parliamentary Budget Officer's jurisdiction, pursuant to *Parliament of Canada Act* RSC 1985, c P-1, s.79.3, to request from departments their planned fiscal savings premised on staffing reductions.

[4] Mr. Page submits that the answer to both questions is "yes". He is supported by Mr. Mulcair. The Attorney General of Canada, the Speaker of the Senate and the Speaker of the House of Commons make no submissions as to what the answers to Mr. Page's questions should be. Rather, they say this Court has no

Parlement » à la demande de tout député ou de tout sénateur [*Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, article 79.2].

[2] Thomas Mulcair, membre de la Chambre des communes et chef de l'opposition loyale de Sa Majesté, a écrit à Kevin Page, alors directeur parlementaire du budget, pour lui demander d'effectuer une analyse visant à déterminer si les économies énoncées dans le budget de 2012 étaient réalisables ou susceptibles d'être réalisées et si, et dans quelle mesure, le défaut de réaliser ces économies entraînerait des conséquences fiscales à long terme, et d'analyser les économies devant être réalisées au moyen de réductions de personnel.

[3] M. Page a répondu que des questions avaient été soulevées quant à savoir si les analyses que demandait M. Mulcair relevaient de son mandat. Il a affirmé qu'il ferait un renvoi à la Cour fédérale et n'effectuerait les analyses que si la Cour statuait qu'elles relevaient effectivement de sa compétence. À cette fin, M. Page a soumis à la présente Cour les questions de droit et de compétence suivantes :

[TRANSLATION]

1. Le directeur parlementaire du budget a-t-il compétence, en vertu de l'article 79.2 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, LRC 1985, ch P-1, pour analyser :
  - a. la mesure dans laquelle les économies fiscales décrites dans le budget du gouvernement sont réalisables ou susceptibles d'être réalisées?
  - b. la mesure dans laquelle la réalisation des économies décrites dans le budget entraînerait des conséquences fiscales à long terme?
2. Le directeur parlementaire du budget a-t-il compétence, en vertu de l'article 79.3 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, LRC 1985, ch P-1, pour demander aux ministères de lui communiquer les économies fiscales qu'ils prévoient réaliser au moyen de réductions de personnel?

[4] M. Page soutient qu'il convient de répondre à ces deux questions par l'affirmative. M. Mulcair est du même avis. Pour leur part, le procureur général du Canada, le président du Sénat et le président de la Chambre des communes ne présentent aucun argument quant à la réponse qu'il conviendrait de donner aux

jurisdiction to answer them because Parliament has reserved the answer to itself by way of parliamentary privilege or in virtue of the language of the *Parliament of Canada Act*. In the alternative, should I find this Court has jurisdiction to answer the questions, in my discretion I should not do so as there is no justiciable dispute. In any event, the questions are too vague to be answered satisfactorily.

## DECISION

[5] Neither on the basis of parliamentary privilege nor on the principles of statutory interpretation has Parliament reserved for itself the right to answer Mr. Page's questions. That task falls upon this Court. However, questions cannot be answered in a factual vacuum. More particularly, Mr. Page has never actually requested data from any department at the instance of Mr. Mulcair. It follows that no refusal to provide data is contained in the record before me. Therefore, the questions are hypothetical and I decline to answer them on the grounds of non-justiciability.

## BACKGROUND

[6] In response to the Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities (the Gomery Commission), in 2006 Parliament enacted the *Federal Accountability Act*, S.C. 2006, c. 9. The full title of the Act is far more telling: *An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability*.

[7] The *Federal Accountability Act* [section 116] amended the *Parliament of Canada Act* to create the position of Parliamentary Budget Officer. This person, in accordance with subsection 79.1(1), is an "officer of the Library of Parliament." Section 78 provides that the Parliamentary Budget Officer, as well as other officers,

questions de M. Page. Ils soutiennent plutôt que la Cour n'a pas compétence pour y répondre puisque le Parlement, en vertu du privilège parlementaire ou du libellé de la *Loi sur le Parlement du Canada*, s'est réservé le droit d'y répondre. À titre subsidiaire, si je devais conclure que la Cour a compétence pour répondre aux questions, ils me demandent d'exercer mon pouvoir discrétionnaire et de refuser d'y répondre, vu l'absence de différend justiciable. En tout état de cause, les questions seraient trop vagues pour qu'on puisse y répondre de façon convenable.

## LA DÉCISION

[5] Le Parlement ne s'est réservé le droit de répondre aux questions de M. Page ni sur le fondement du privilège parlementaire, ni selon les principes d'interprétation légale. C'est à la Cour qu'il incombe d'y répondre. L'on ne saurait toutefois répondre à des questions dans un vide factuel. Plus précisément, M. Page n'a jamais, en fait, demandé à un ministère, à la requête de M. Mulcair, de lui fournir des données. Il s'ensuit que le dossier qui m'a été soumis ne fait état d'aucun refus de fournir des données. Les questions sont donc hypothétiques, et je refuse d'y répondre au motif qu'elles ne sont pas justiciables.

## LE CONTEXTE

[6] En réaction à la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (la Commission Gomery), le Parlement a édicté en 2006 la *Loi fédérale sur la responsabilité*, L.C. 2006, ch. 9, dont le titre intégral est encore plus révélateur : *Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation*.

[7] La *Loi fédérale sur la responsabilité* [article 116] modifiait la *Loi sur le Parlement du Canada* pour créer le poste de directeur parlementaire du budget. Le titulaire de ce poste, aux termes du paragraphe 79.1(1), est « membre du personnel de la Bibliothèque du Parlement ». L'article 78 dispose que le directeur

clerks and servants of the Library, is responsible for the faithful discharge of his or her official duties as defined “subject to this Act” by regulations agreed on by the Speakers of the two Houses of Parliament and concurred in by a joint committee appointed by both Houses. There are no such regulations.

[8] Therefore, the mandate of the Parliamentary Budget Officer, as set out in section 79.2 of the Act, appended hereto, is:

a. to provide independent analysis to the Senate and to the House of Commons about the state of the nation’s finances, the estimates of the Government and trends in the national economy;

b. when requested by certain committees of the Senate or the House of Commons to undertake research for that committee into the nation’s finances and economy;

c. when requested by any committee that is mandated to consider the estimates of the Government to undertake research for that committee; and

d. when requested by any committee or any member of the House of Commons or the Senate to “estimate the financial cost of any proposal that relates to a matter over which Parliament has jurisdiction.”

[9] In order to give effect to that mandate, subject to certain exceptions, section 79.3 appended hereto, the Parliamentary Budget Officer by request to the deputy head of a department, or delegate, is entitled to “free and timely access to any financial or economic data in the possession of the department that are required for the performance of his or her mandate.”

[10] The opposition by the Attorney General and the two Speakers has two facets, one of the highest constitutional principle bolstered by the rules of statutory interpretation: parliamentary privilege, and the other procedural: the provisions of the *Federal Courts Act*

parlementaire du budget, tout comme les autres membres du personnel de la bibliothèque, a le devoir de s’acquitter fidèlement de ses fonctions officielles telles qu’elles sont définies, « sous réserve de la présente loi », par les règlements pris avec l’agrément des présidents des deux chambres et l’approbation d’un comité mixte nommé par les deux chambres. Il n’existe pas de réglementation en la matière.

[8] Le mandat du directeur parlementaire du budget est donc défini à l’article 79.2 de la Loi, dont voici le libellé :

a. fournir au Sénat et à la Chambre des communes, de façon indépendante, des analyses de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l’économie nationale;

b. à la demande de l’un ou l’autre des comités ci-après, de faire des recherches en ce qui touche les finances et l’économie du pays;

c. à la demande de tout comité parlementaire à qui a été confié le mandat d’examiner les prévisions budgétaires du gouvernement, de faire des recherches en ce qui touche ces prévisions;

d. à la demande de tout comité parlementaire ou de tout membre de l’une ou l’autre chambre du Parlement, « d’évaluer le coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement ».

[9] Pour donner force exécutoire à ce mandat, sous réserve de certaines exceptions, l’article 79.3 (voir l’annexe) autorise le directeur parlementaire du budget, sur demande faite à l’administrateur général d’un ministère ou à son délégué, à « prendre connaissance, gratuitement et en temps opportun, de toutes données financières ou économiques qui sont en la possession de ce ministère et qui sont nécessaires à l’exercice de son mandat ».

[10] L’opposition du procureur général et des deux présidents comporte deux volets. Le premier se rapporte au principe constitutionnel le plus fondamental étayé par les règles d’interprétation légale, soit le privilège parlementaire, et le second, qui relève de la

[R.S.C., 1985, c. F-7], and rules of practice pertaining to references by federal boards, commissions or other tribunals to the Federal Court for hearing and determination

procédure, se rapporte aux dispositions de la *Loi sur les Cours fédérales* [L.R.C. (1985), ch. F-7] et aux règles de procédure relatives aux renvois par les offices fédéraux devant la Cour fédérale pour audition et jugement.

#### PARLIAMENTARY PRIVILEGE

#### LE PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE

[11] The preamble of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]], calls for a constitution “similar in Principle to that of the United Kingdom”. Section 18 provides:

[11] Le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]] prévoit une constitution « reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». L'article 18 prévoit ce qui suit :

Privileges,  
etc., of  
Houses

**18.** The privileges, immunities, and powers to be held, enjoyed, and exercised by the Senate and by the House of Commons, and by the members thereof respectively, shall be such as are from time to time defined by Act of the Parliament of Canada, but so that any Act of the Parliament of Canada defining such privileges, immunities, and powers shall not confer any privileges, immunities, or powers exceeding those at the passing of such Act held, enjoyed, and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and by the members thereof.

**18.** Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat et la Chambre des Communes et les membres de ces corps respectifs, seront ceux prescrits de temps à autre par loi du Parlement du Canada; mais de manière à ce qu'aucune loi du Parlement du Canada définissant tels privilèges, immunités et pouvoirs ne donnera aucuns privilèges, immunités ou pouvoirs excédant ceux qui, lors de la passation de la présente loi, sont possédés et exercés par la Chambre des Communes du Parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et par les membres de cette Chambre.

Privilèges,  
etc., des  
chambres

[12] Sections 4 and 5 of the *Parliament of Canada Act*, appended hereto, go on to provide that the Senate and the House of Commons, as well as their members, enjoy and exercise the like privileges, immunities and powers which were held, enjoyed and exercised by the House of Commons, U.K., in 1867, as well as such other privileges, immunities and powers defined by the Canadian Parliament, not exceeding those above, and that such privileges, immunities and powers are part of the general and public law of Canada to be taken notice of judicially.

[12] Les articles 4 et 5 de la *Loi sur le Parlement du Canada* (voir l'annexe) prévoient, quant à eux, que les privilèges, immunités et pouvoirs du Sénat et de la Chambre des communes, ainsi que de leurs membres, sont ceux que possédaient en 1867 la Chambre des Communes du Parlement du Royaume-Uni ainsi que ses membres et ceux que définissent les lois du Parlement du Canada, sous réserve qu'ils n'excèdent pas les premiers. Ils prévoient en outre que ces privilèges, immunités et pouvoirs sont partie intégrante du droit général et public et sont ainsi admis d'office devant les tribunaux et juges du Canada.

[13] Since the Constitution of the United Kingdom has not been codified and has not in all instances been reduced to statute, it is no easy task to ascertain with precision the privileges, immunities and powers of the

[13] Puisque la constitution du Royaume-Uni n'est pas codifiée et qu'elle n'a pas, en tous les cas, été consignée dans une loi, il est peu aisé d'établir avec précision les privilèges, immunités et pouvoirs dont jouissent les

Houses of Parliament as a good part thereof derives from the *lex non scripta*.

[14] I approach this task with two thoughts in back of mind. The first is that the Houses of Parliament are to hold the executive to account. Money bills must be initiated in the House of Commons. Parliament did not need to enact legislation to create the position of Parliamentary Budget Officer. It could have done so by way of internal management.

[15] The second point is that the Houses may elect to waive their privileges (*R. v. Connolly* (1891), 22 O.R. 220 (H.C.J.) or to assert them (*Lavigne v. R.*, 2010 ONSC 2084 (CanLII), 75 C.R. (6th) 109; *Gagliano v. Canada* (*Attorney General*), 2005 FC 576, [2005] 3 F.C.R. 555).

[16] What then is the privilege being asserted?

[17] The Speakers, who took the lead in this aspect of the case, assert privilege on a number of grounds. They say:

a. if this Court decides the questions, it would be interfering in the internal affairs and business of the Houses and would be in violation of Article 9 of the Bill of Rights, 1688 (U.K.) [*An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown*, 1688 (U.K.), 1 Will. & Mary, Sess. 2, c. 2];

b. the Parliamentary Budget Officer's role, functions and mandate fall within the internal affairs of Parliament and come within the ambit of parliamentary privilege;

c. the fact that the Parliamentary Budget Officer's position was legislated does not clothe this Court with jurisdiction to address what still falls within the exclusive cognisance of Parliament; and

d. they, as neutral parties, do not take any position on the merits of Mr. Page's questions, i.e. the scope of the mandate of the Parliamentary Budget Officer.

chambres du Parlement, dont l'essentiel découle de la partie non écrite de la loi.

[14] J'entreprends la tâche qui m'est confiée en tenant compte de deux facteurs. En premier lieu, les chambres du Parlement sont tenues de demander des comptes de l'exécutif. Les projets de loi financiers doivent être présentés d'abord à la Chambre des communes. Le Parlement n'avait pas besoin de légiférer pour créer le poste de directeur parlementaire du budget : il aurait pu le faire en vertu de son pouvoir de gestion interne.

[15] En second lieu, les chambres peuvent soit renoncer à leurs privilèges (*R. v. Connolly* (1891), 22 O.R. 220 (H.C.J.), soit les revendiquer (*Lavigne c. R.*, 2010 ONSC 2084 (CanLII); *Gagliano c. Canada* (*Procureur général*), 2005 CF 576, [2005] 3 R.C.F. 555).

[16] Quel est donc le privilège revendiqué en l'espèce?

[17] Les présidents des deux chambres, qui ont pris l'initiative à l'égard de cet argument, revendiquent le privilège pour plusieurs motifs. Ils affirment ce qui suit :

a. la Cour, si elle répondait aux questions, s'immiscerait dans la gestion interne et les activités des chambres, en contravention de l'article 9 du Bill of Rights de 1688 du Royaume-Uni [*An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown*, 1688 (R.-U.), 1 Will. & Mary, Sess. 2, ch. 2];

b. le rôle, les fonctions et le mandat du directeur parlementaire du budget relèvent des affaires internes du Parlement et sont visés par le privilège parlementaire;

c. le fait que le Parlement a légiféré pour créer le poste de directeur parlementaire du budget ne confère pas à la Cour la compétence relative à une question qui relève néanmoins de la compétence exclusive du Parlement;

d. les présidents, en tant que parties neutres, ne prennent pas position quant aux questions renvoyées par M. Page, soit la portée du mandat du directeur parlementaire du budget.

[18] There are a number of authorities on point from England, from the Privy Council and from Canada. Two Supreme Court of Canada cases of fairly recent vintage are: *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 S.C.R. 49, which deals more with the statutory interpretation aspect of this case, and *Canada (House of Commons) v. Vaid*, 2005 SCC 30, [2005] 1 S.C.R. 667.

[19] To begin with the latter case, Mr. Vaid, who had been chauffeur to the Speaker of the House of Commons, complained to the Canadian Human Rights Commission that he had been constructively dismissed on discriminatory grounds. Before deciding that his only recourse fell within the grievance procedure established under the *Parliamentary Employment and Staff Relations Act* [R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 33], Mr. Justice Binnie, speaking for the Court, dealt at some length with parliamentary privilege. He was not making new law when he said at paragraph 4:

There are few issues as important to our constitutional equilibrium as the relationship between the legislature and the other branches of the State on which the Constitution has conferred powers, namely the executive and the courts.

[20] The issue there was whether the alleged actions of the Speaker, which were not directed towards a member of Parliament or a parliamentary official, but rather against a stranger to the House, someone quite remote from the legislative functions that parliamentary privilege was designed to protect, should be immunized from outside scrutiny. The Court held that the burden was on the Speaker to establish such privilege and that he failed to do so. On administrative law principles, the Court held that the House of Commons was, however, entitled to require Mr. Vaid to utilize the statutory machinery that Parliament had enacted, which was an exclusive method of dispute resolution for employees such as himself.

[21] Reference was made to Article 9 of the Bill of Rights, 1688, which provides that “Freedom of Speech and Debates or Proceedings in Parliament ought not to

[18] Plusieurs arrêts de l’Angleterre, du Conseil privé et du Canada sont pertinents, notamment deux arrêts assez récents de la Cour suprême du Canada : *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l’Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49, qui s’applique plutôt au volet de la présente instance relatif à l’interprétation légale, et *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, 2005 CSC 30, [2005] 1 R.C.S. 667.

[19] Pour commencer avec ce dernier arrêt, M. Vaid, ancien chauffeur du président de la Chambre des communes, a déposé une plainte à la Commission canadienne des droits de la personne, alléguant un congédiement implicite pour des motifs discriminatoires. Avant de conclure que le seul recours qui s’offrait à M. Vaid était le processus de grief établi sous le régime de la *Loi sur les relations de travail au Parlement* [L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 33], le juge Binnie, s’exprimant au nom de la Cour, a traité assez longuement du privilège parlementaire. Il résumait des principes de droit bien établis lorsqu’il a écrit, au paragraphe 4 :

Peu de questions revêtent autant d’importance pour notre équilibre constitutionnel que le rapport entre la législature et les autres organes de l’État auxquels la Constitution a conféré des pouvoirs, soit l’exécutif et les tribunaux judiciaires.

[20] Il s’agissait dans cette affaire d’établir si les gestes allégués du président, qui n’avaient pas été posés à l’égard d’un membre du Parlement ni d’un fonctionnaire parlementaire, mais plutôt à l’encontre d’une personne étrangère à la Chambre et dont les fonctions étaient de surcroît très éloignées des fonctions législatives que vise à protéger le privilège parlementaire, devraient être à l’abri d’un examen externe. La Cour a conclu que c’était au président qu’incombait le fardeau d’établir l’existence du privilège revendiqué et qu’il ne s’était pas acquitté de ce fardeau. Selon les principes du droit administratif, la Cour a aussi conclu que la Chambre des communes avait le droit d’exiger que M. Vaid ait recours au mécanisme prescrit par la loi du Parlement, lequel constituait un mode exclusif de règlement des différends pour les employés comme lui.

[21] Il a été fait référence à l’article 9 du Bill of Rights de 1688, selon lequel [TRADUCTION] « l’exercice de la liberté de parole lors des débats et délibérations du

be impeached or questioned in any Court or Place out of Parliament.”

[22] At paragraph 29, Mr. Justice Binnie set out 12 non-exhaustive propositions. Parliamentary privilege is the sum of privileges, immunities and powers without which the Houses and their members could not discharge their functions. Privilege includes such immunity as is necessary so that they may do their legislative work.

[23] His fifth point was:

The historical foundation of every privilege of Parliament is necessity. If a sphere of the legislative body’s activity could be left to be dealt with under the ordinary law of the land without interfering with the assembly’s ability to fulfill its constitutional functions, then immunity would be unnecessary and the claimed privilege would not exist (*Beauchesne’s Rules & Forms*, at p. 11; Maingot, at p. 12; *Erskine May*, at p. 75; *Stockdale v. Hansard*, at p. 1169; *New Brunswick Broadcasting*, at pp. 343 and 382).

[24] The citations for his references are as follows:

a. *Beauchesne’s Rules and Forms of the House of Commons of Canada: with Annotations, Comments and Procedures*, Canada, Parliament, House of Commons, 6th edition, 1989;

b. J. P. Joseph Maingot’s *Parliamentary Privilege in Canada*, 2nd edition, Montréal: McGill-Queens University Press, 1997;

c. *Erskine May’s Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 23rd edition, Sir William McKay, editor, London: LexisNexis UK, 2004;

d. *Stockdale v. Hansard* (1839), 112 E.R. 1112; and

e. *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319.

[25] Proof of necessity is required only to establish the existence and scope of a category of privilege. Once

Parlement ne peut être contesté ou mis en cause devant un tribunal quelconque ni ailleurs qu’au Parlement ».

[22] Au paragraphe 29, le juge Binnie dresse une liste non exhaustive de 12 propositions. Le privilège parlementaire est la somme des privilèges, immunités et pouvoirs sans lesquels les Chambres, ainsi que les membres de chaque Chambre individuellement, ne pourraient s’acquitter de leurs fonctions. Le privilège comprend l’indispensable immunité que le droit accorde aux législateurs pour leur permettre d’effectuer leur travail législatif.

[23] La cinquième proposition est la suivante :

Le fondement historique de tout privilège parlementaire est la nécessité. Si une sphère d’activité de l’organe législatif pouvait relever du régime de droit commun du pays sans que cela nuise à la capacité de l’assemblée de s’acquitter de ses fonctions constitutionnelles, l’immunité ne serait pas nécessaire et le privilège revendiqué inexistant : *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne*, p. 11; Maingot, p. 12; *Erskine May*, p. 75; *Stockdale c. Hansard*, p. 1169; *New Brunswick Broadcasting*, p. 343 et 382.

[24] Les sources citées sont les suivantes :

a. *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne : règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 6<sup>e</sup> édition, Canada, Parlement, Chambre des communes, 1991;

b. J. P. Joseph Maingot, *Le privilège parlementaire au Canada*, 2<sup>e</sup> édition, Montréal : Presses universitaires McGill-Queen’s, 1997;

c. *Erskine May’s Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 23<sup>e</sup> édition par Sir William McKay, Londres : LexisNexis UK, 2004;

d. *Stockdale v. Hansard* (1839), 112 E.R. 1112;

e. *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l’Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319.

[25] C’est uniquement lorsqu’il y a lieu d’établir l’existence et l’étendue d’une catégorie de privilège

established, it is for Parliament, not the courts, to determine whether in a particular case the exercise of the privilege is necessary or appropriate.

[26] Categories of privilege include freedom of speech, control over debates or proceedings in Parliament, the power to exclude strangers from the House and disciplinary authority over members and non-members who interfere with the discharge of parliamentary duties, including immunity of members from subpoena during a parliamentary session.

[27] It was submitted that even if the Speakers agreed with Mr. Page's interpretation of his mandate and his right to access departmental records in furtherance thereof, and notwithstanding the wording of sections 79.2 and 79.3 of the *Parliament of Canada Act*, the Parliamentary Librarian, to whom the Parliamentary Budget Officer reports, or the two Speakers, to whom the Parliamentary Librarian reports, or Parliament itself, could have forbidden him from acting on Mr. Mulcair's request. If that be so, like the majority view in the Federal Court of Appeal in *Vaid [Canada (House of Commons) v. Vaid]*, 2002 FCA 473, [2003] 1 F.C. 602, such privilege would actually diminish the integrity and dignity of the House without improving its ability to fulfil its constitutional mandate. The mandate of the Parliamentary Budget Officer was not only to provide independent analysis to the Senate and to the House of Commons at large, but also to undertake research at the request of certain standing committees, to undertake research into estimates of the Government at the request of any committee of the Senate or the House of Commons mandated to consider those estimates, and, finally, when requested by any committee of the Senate or House, or any member of either House, to estimate the financial cost of any proposal.

[28] The cascading or tumble-down structure of section 79.2 is such that Parliament not only intended that the Parliamentary Budget Officer be answerable to it and to its committees, but also to every backbencher irrespective of political stripe. In my view, the purpose

qu'il faut en démontrer la nécessité. Une fois le privilège établi, il revient au Parlement, et non aux tribunaux, de déterminer si l'exercice de ce privilège est nécessaire ou approprié dans un cas particulier.

[26] Les catégories de privilège comprennent la liberté de parole, la maîtrise des débats et des travaux du Parlement, le pouvoir d'exclure les étrangers des débats, le pouvoir disciplinaire du Parlement à l'endroit de ses membres et des non-membres qui s'ingèrent dans l'exercice des fonctions du Parlement, y compris l'immunité envers les *subpoenas* durant une session parlementaire.

[27] Il a été avancé que même si les présidents des deux chambres étaient d'accord avec l'interprétation que fait M. Page de son mandat et de son droit de consulter les dossiers ministériels pour s'en acquitter, et nonobstant le libellé des articles 79.2 et 79.3 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, le bibliothécaire parlementaire, de qui relève le directeur parlementaire du budget, ou les deux présidents, de qui relève le bibliothécaire parlementaire, ou le Parlement lui-même, auraient pu interdire à M. Page d'accéder à la demande de M. Mulcair. Un tel privilège, comme l'ont souligné les juges majoritaires de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Vaid [Canada (Chambre des communes) c. Vaid]*, 2002 CAF 473, [2003] 1 C.F. 602, s'il en était, porterait en fait atteinte à l'intégrité et à la dignité de la Chambre sans accroître sa capacité de remplir son mandat constitutionnel. Le directeur parlementaire du budget a non seulement pour mandat de fournir, de façon indépendante, des analyses au Sénat et à la Chambre des communes en général, mais aussi de faire des recherches à la demande de certains comités permanents, de faire des recherches en ce qui touche les prévisions budgétaires du gouvernement à la demande de tout comité parlementaire à qui a été confié le mandat d'examiner ces prévisions, et, finalement, à la demande de tout comité parlementaire ou de tout membre de l'une ou l'autre chambre du Parlement, d'évaluer le coût financier de toute mesure proposée.

[28] La structure en cascade ou décroissante de l'article 79.2 indique que le Parlement voulait que le directeur parlementaire du budget soit non seulement redevable au Parlement et à ses comités, mais aussi à tout député d'arrière-banc, quelles que soient ses allégeances

of the statute is to shield any given member of either House of Parliament from the will of the majority. However, there are no Charter of Rights and Freedoms [*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]] or federal/provincial division of legislative powers issues at stake here. If the majority wants to abolish the position of the Parliamentary Budget Officer, or define his or her mandate somewhat differently, so be it! However, it must do so by legislation. Having made that law by statute, it must unmake it by statute. In the meantime, Parliament has no right to ignore its own legislation.

[29] Mr. Page's application to this Court is not in violation of the Bill of Rights, 1688, U.K. The application does not infringe upon freedom of speech within Parliament. Only the courts have jurisdiction to answer pure questions of law (*Re: Resolution to Amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753). Although, as shall be seen, at least two ministers have expressed in the House of Commons the opinion that Mr. Page has acted beyond his jurisdiction, those comments were made months before Mr. Page applied to this Court, and months before his exchange of letters with Mr. Mulcair. They cannot be taken as an expression of opinion as to the Parliamentary Budget Officer's jurisdiction under paragraph 79.2(d) of the *Parliament of Canada Act*, as applied to requests by an individual member of the House of Commons. In any event, an expression of opinion on the interpretation of a statute, be it in the House of Commons or not, is not binding on this Court. The interpretation of a statute by a minister responsible for its implementation is to be reviewed on a standard of correctness unless Parliament has provided otherwise (*Bartlett v. Canada (Attorney General)*, 2012 FCA 230, 365 D.L.R. (4th) 743, at paragraph 46; *David Suzuki Foundation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2012 FCA 40, [2013] 4 F.C.R. 155, at paragraphs 65–105; and *Sheldon Inwentash and Lynn Factor Charitable Foundation v. Canada*, 2012 FCA 136, 2012 DTC 5090, at paragraph 23).

politiques. À mon avis, la loi vise à soustraire les membres de l'une ou l'autre chambre du Parlement, à titre individuel, à la volonté de la majorité. Cependant, l'espèce ne soulève aucune question relative à la Charte des droits et libertés [*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]] ni à la répartition des compétences législatives fédérales et provinciales. Si la majorité souhaite abolir le poste de directeur parlementaire du budget, ou encore apporter quelque modification à son mandat, qu'il en soit ainsi! Pour ce faire, elle devra toutefois légiférer. Ayant édicté la loi, le Parlement devra emprunter de nouveau la voie législative s'il désire l'abroger. En attendant, il n'a pas le droit de négliger sa propre loi.

[29] La demande adressée à la Cour par M. Page ne contrevient pas au Bill of Rights de 1688 du Royaume-Uni. Elle ne porte pas atteinte à la liberté de parole au sein du Parlement. Seuls les tribunaux ont la compétence de répondre à de pures questions de droit (*Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753). Bien que, comme nous le verrons plus loin, au moins deux ministres aient exprimé à la Chambre l'avis que M. Page avait outrepassé sa compétence, ces commentaires ont été faits des mois avant que M. Page s'adresse à la Cour, et des mois avant l'échange de lettres entre lui et M. Mulcair. L'on ne saurait considérer qu'ils constituent l'expression d'un avis en ce qui a trait aux compétences du directeur parlementaire du budget aux termes de l'alinéa 79.2d) de la *Loi sur le Parlement du Canada* à l'égard des demandes présentées par un membre de la Chambre des communes. Quoi qu'il en soit, l'expression d'un avis relatif à l'interprétation d'une loi, peu importe qu'elle ait lieu à la Chambre des communes ou ailleurs, ne lie pas la Cour. Le contrôle de l'interprétation d'une loi par le ministre responsable de sa mise en œuvre, sauf indication contraire du Parlement, est assujéti à la norme de la décision correcte (*Bartlett c. Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 230, au paragraphe 46; *Fondation David Suzuki c. Canada (Pêches et Océans)*, 2012 CAF 40, [2013] 4 R.C.F. 155, aux paragraphes 65 à 105; et *Sheldon Inwentash and Lynn Factor Charitable Foundation c. Canada*, 2012 CAF 136, au paragraphe 23).

[30] The Speakers have not discharged the burden upon them to establish that it is necessary to deny the Parliamentary Budget Officer access to the courts on the grounds that such access as would render the Houses of Parliament unable to discharge their functions.

[31] I shall now turn to whether this is a matter entirely internal to Parliament, and conclude that it is not.

### STATUTORY INTERPRETATION

[32] It is a fundamental principle of the separation of powers among Parliament, the Executive and the courts, that Parliament cannot oust the superintending power of superior courts when it comes to ordinary citizens. Despite their wording, privative clauses are of limited value and go more to the standard of judicial review, rather than to the right of review. (See for instance *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 S.C.R. 316, at page 333: “In the presence of a full privative clause, judicial review exists not by reason of the wording of the statute (which is, of course, fully preclusive) but because as a matter of constitutional law judicial review cannot be ousted completely” and *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraph 31.)

[33] However, in addition to, or perhaps as part of, parliamentary privilege, as the two are not really watertight compartments, Parliament has greater power when it comes to restricting remedies of its own members or its officers. In *Bradlaugh v. Gossett* (1884), 12 Q.B.D. 271, the United Kingdom’s House of Commons resolved that Mr. Bradlaugh, who had been elected, should not be permitted to take the oath prescribed by statute for members of Parliament and that he be excluded, by force if necessary, from the House. The legal question was whether the House could forbid a member to do what *The Parliamentary Oaths Act*, 1866 [(U.K.), 29 & 30 Vict., c. 19] required him to do, i.e. to take an oath.

[30] Les présidents des deux chambres ne se sont pas déchargés du fardeau qui leur incombait d’établir la nécessité d’interdire au directeur parlementaire du budget de s’adresser aux tribunaux afin que les chambres du Parlement puissent s’acquitter de leurs fonctions.

[31] Je me penche à présent sur la question de savoir si la présente affaire est entièrement interne au Parlement pour conclure par la négative.

### INTERPRÉTATION LÉGALE

[32] Le fait que le Parlement ne puisse pas écarter le pouvoir de surveillance inhérent des cours supérieures à l’égard des citoyens ordinaires est essentiel au principe de la séparation des pouvoirs du Parlement, de l’exécutif et des tribunaux judiciaires. Malgré leur libellé, les clauses privatives ont un effet limité; elles ont plutôt une incidence sur la norme applicable au contrôle judiciaire que sur le droit d’exercer ce contrôle. (Voir, par exemple, *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d’Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 R.C.S. 316, à la page 333 : « Lorsqu’il y a une clause privative intégrale, le contrôle judiciaire existe non pas en raison du texte de la loi (qui, évidemment, l’écarte complètement), mais parce que, du point de vue du droit constitutionnel, le contrôle judiciaire ne peut pas être totalement écarté ». Voir également l’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 31.)

[33] Toutefois, au-delà du privilège parlementaire — ou peut-être s’agit-il d’une composante de ce privilège, la cloison n’étant pas parfaitement étanche — le Parlement dispose d’un plus grand pouvoir de limiter les recours de ses membres et fonctionnaires. Dans la décision *Bradlaugh v. Gossett* (1884), 12 Q.B.D. 271, la Chambre des communes du Royaume-Uni avait résolu d’empêcher M. Bradlaugh, un élu, de prêter le serment des membres du Parlement prescrit par la loi et de l’exclure de la Chambre, au besoin par la force. La question de droit était de savoir si la Chambre pouvait interdire à l’un de ses membres, M. Bradlaugh, de faire ce que lui imposait la loi intitulée *The Parliamentary Oaths Act*, 1866 [(R.-U.), 29 & 30 Vict., ch. 19] (Loi sur les serments parlementaires), à savoir de prêter serment.

[34] The Speakers rely particularly upon the following passage from the concurring reasons of Mr. Justice Stephen, at page 278:

In my opinion, we have no such power. I think that the House of Commons is not subject to the control of Her Majesty's Courts in its administration of that part of the statute-law which has relation to its own internal proceedings, and that the use of such actual force as may be necessary to carry into effect such a resolution as the one before us is justifiable.

[35] The matter came before the court on demurrer, i.e. a motion to strike. At page 280, he went on to say:

But it would be indecent and improper to make the further supposition that the House of Commons deliberately and intentionally defies and breaks the statute-law. The more decent and I may add the more natural and probable supposition is, that, for reasons which are not before us, and of which we are therefore unable to judge, the House of Commons considers that there is no inconsistency between the Act and the resolution.

[36] To put in context the passage relied on, consider also what Mr. Justice Stephen had to say at page 284:

It is certainly true that a resolution of the House of Commons cannot alter the law. If it were ever necessary to do so, this Court would assert this doctrine to the full extent to which it was asserted in *Stockdale v. Hansard* (9 Ad. & E. 1).

And at page 286:

Some of these rights are to be exercised out of parliament, others within the walls of the House of Commons. Those which are to be exercised out of Parliament are under the protection of this Court, which, as has been shewn in many cases, will apply proper remedies if they are in any way invaded, and will in so doing be bound, not by resolutions of either House of Parliament, but by its own judgment as to the law of the land, of which the privileges of Parliament form part.

[37] Thus, *Bradlaugh* dealt with matters completely internal to the House. This case deals with the right of the Parliamentary Budget Officer to obtain information neither from parliamentarians nor from officers of parliament, but rather from the members of the third branch of government, the Executive. To follow in Mr. Justice

[34] Les présidents des deux chambres s'appuient en particulier sur le passage suivant des motifs concordants du juge Stephen, à la page 278 :

[TRADUCTION] À mon avis, nous n'avons pas ce pouvoir. Selon moi, lorsqu'elle applique les dispositions légales portant sur sa procédure interne, la Chambre des Communes n'est pas assujettie au contrôle des tribunaux de Sa Majesté, et le fait d'utiliser la force nécessaire à la mise en oeuvre d'une résolution telle que celle qui est en cause est justifié.

[35] L'affaire était portée devant la cour par *demurrer*, soit une requête en radiation. À la page 280, le juge a affirmé ce qui suit :

[TRADUCTION] Il serait inconvenant et inopportun de supposer en outre que la Chambre des Communes a défié le droit législatif et y a dérogé de façon délibérée et intentionnelle. La supposition la plus convenable, ce à quoi j'ajouterais la plus naturelle et la plus probable, est que, pour des raisons qui n'ont pas été invoquées devant nous et dont nous ne sommes donc pas à même de juger, la Chambre des Communes considère que la Loi et la résolution ne sont pas incompatibles.

[36] Pour situer dans son contexte le passage cité, il convient de rapporter les propos du juge Stephen à la page 284 :

[TRADUCTION] Il est certes vrai que la Chambre des Communes ne peut modifier la loi par voie de résolution. Si elle était un jour appelée à le faire, notre Cour pourrait appliquer cette règle avec autant de force que dans *Stockdale v. Hansard* (9 Ad. & E. 1).

Et à la page 286 :

[TRADUCTION] Certains de ces droits doivent être exercés hors du Parlement, d'autres dans l'enceinte de la Chambre des Communes. Ceux qui s'exercent hors du Parlement sont protégés par la Cour, laquelle, comme elle l'a maintes fois démontré, appliquera les recours appropriés pour remédier à quelque empiètement que ce soit sur ces droits. Elle appliquera alors non pas une résolution de l'une ou l'autre chambre du Parlement, mais plutôt son interprétation de la loi du pays, qui comprend les privilèges parlementaires.

[37] Ainsi, la décision *Bradlaugh* traitait de questions purement internes à la Chambre. L'espèce traite du droit du directeur parlementaire du budget d'obtenir des renseignements non pas de la part de membres ou de fonctionnaires du Parlement, mais plutôt de membres du troisième organe du gouvernement : l'exécutif. Suivant

Stephen's footsteps, the rights Mr. Page asserts he is entitled to exercise are to be exercised outside Parliament and, therefore, are under the protection of this Court.

[38] I think the same point holds true in *Temple v. Bulmer*, [1943] S.C.R. 265. Mr. Temple had applied to the Supreme Court of Ontario for an order in the nature of a prerogative writ of *mandamus* directing the clerk to issue a writ for the election of a member for a district to fill a vacancy created by the death of the sitting member. It was held that the issue of *mandamus* would constitute an intrusion upon the privileges of the legislative assembly. The duties which fell upon the Clerk were imposed upon him in his capacity as an officer under the control of and answerable to the Legislative Assembly.

[39] The decision in *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, above, supports the proposition that if the language is sufficiently tight, Parliament can deny a governor in council appointee access to the courts. In that case, Petro-Canada, a Crown corporation and an agent of Her Majesty, acquired Petrofina. The Auditor General sought to ascertain whether due regard to economy had been demonstrated and value for money achieved. He was denied access to information even though subsection 13(1) of his enabling statute, the *Auditor General Act* [S.C. 1976-77, c. 34], provided that he was entitled to free access to information that related to the fulfillment of his responsibilities. Certain recourses were set out in the Act. The Governor in Council could order production of the information, which although requested was refused. He also had the remedy of an annual report to the House of Commons on whether he had received all the information required. The Parliamentary Budget Officer has neither of these statutory recourses, at least explicitly.

[40] Chief Justice Dickson, speaking for the Court, held that the Auditor General did not, in the circumstances of that case, have a judicially enforceable right

la voie tracée par le juge Stephen, les droits que M. Page dit pouvoir revendiquer doivent être exercés hors du Parlement et ceux-ci sont donc protégés par notre Cour.

[38] Je suis d'avis que le même point de vue s'applique à l'arrêt *Temple v. Bulmer*, [1943] R.C.S. 265. Dans cet arrêt, M. Temple sollicitait auprès de la Cour suprême de l'Ontario une ordonnance portant la délivrance d'un bref de prérogative de *mandamus* enjoignant au greffier de délivrer un bref électoral pour une circonscription dont le siège était devenu vacant en raison de la mort du député. Il a été conclu que la délivrance d'un bref de *mandamus* empiéterait sur les privilèges de l'assemblée législative. Les fonctions du greffier lui étaient attribuées en sa qualité de fonctionnaire relevant de l'autorité et du contrôle de l'assemblée législative.

[39] La décision rendue dans l'arrêt *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, précité, appuie la proposition selon laquelle le Parlement, s'il employait un libellé assez précis, pourrait empêcher une personne nommée par le gouverneur en conseil de s'adresser aux tribunaux. Dans cet arrêt, Petro-Canada, une société d'État et mandataire de Sa Majesté, avait fait l'acquisition de Petrofina. Le vérificateur général voulait s'assurer que les principes de l'économie avaient été dûment respectés et qu'il y avait eu optimisation des ressources dans l'utilisation de fonds. Malgré le paragraphe 13(1) de sa loi habilitante, la *Loi sur le vérificateur général* [S.C. 1976-77, ch. 34], qui lui conférait le droit de prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions, le vérificateur général s'est vu refuser l'accès à ces renseignements. Certains recours étaient prévus dans la Loi. Le gouverneur en conseil pouvait ordonner que soient fournis les renseignements, qui n'avaient pas été communiqués malgré une demande à cet effet. Le vérificateur général pouvait aussi indiquer, dans le rapport annuel qu'il établit à l'intention de la Chambre des communes, s'il avait reçu tous les renseignements réclamés. Ni l'un ni l'autre de ces recours ne s'offrent au directeur parlementaire du budget, du moins pas de façon explicite.

[40] Le juge en chef Dickson, s'exprimant au nom de la Cour, a conclu que le vérificateur général, dans les circonstances de l'espèce, ne pouvait exercer de recours

of access to information. The case turned on the concept of justiciability and the doctrine of alternative remedies, including political remedies.

[41] At page 84 of the decision, he asked:

...does the Auditor General have recourse to the courts, as an alternative remedy, in the event of the denial by Parliament, responsible Ministers, and the Governor in Council to make available to him all of the documentation he may seek in what he regards as the discharge of his responsibilities in auditing the accounts of Canada?

[42] After dealing at length with *Terrasses Zarolega Inc. et al. v. Régie des installations olympiques*, [1981] 1 S.C.R. 94, and *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561, he said at page 95:

It would, I think, be an overstatement to suggest that the courts are simply implementing Parliament's own decision on justiciability when they determine that remedies are implicitly ousted by means of the presence of adequate alternative remedies, whether found in the statute creating the legal right at issue, or not. Albeit with the assistance of the wording and scheme of the Act in which the alternative remedy is found, both the fact that ouster needs to be implied and the fact that an evaluation of adequacy is called for suggest that the alternative remedies bar to discretionary judicial relief entails, in reality, a decision by the courts on the appropriateness of their intervention, and less a clear statement of intention by Parliament. By not unambiguously highlighting the exclusivity of the statutory remedy, Parliament leaves it to the judiciary to define its role in relation to that remedy. I agree with the following conclusion of Peter Cane in *An Introduction to Administrative Law* (1986), at p. 190, as regards what he calls the constitutional function of administrative law rules on ouster of remedies:

The rules about implied exclusion of review tend to raise ... questions about the suitability of the judicial process as opposed to the other avenues open for the control of administrative misconduct. In other words, these rules tend to rest on ideas of justiciability and the proper scope of judicial review. [Emphasis in original.]

[43] He was of the view that the political remedy of that case, i.e. a report to Parliament, was an adequate

judiciaire pour prendre connaissance des renseignements. La notion du caractère justiciable et la règle des recours subsidiaires, y compris les recours politiques, étaient essentielles.

[41] À la page 84 de la décision, il s'est interrogé ainsi :

[...] ce dernier [le vérificateur général] peut-il s'adresser subsidiairement aux tribunaux dans le cas où le Parlement, les ministres responsables et le gouverneur en conseil refusent de lui communiquer toute la documentation voulue dans ce qu'il considère comme l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada?

[42] Ayant longuement discuté des arrêts *Terrasses Zarolega Inc. et autres c. Régie des installations olympiques*, [1981] 1 R.C.S. 94, et *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561, il a affirmé, à la page 95 :

À mon sens, il serait exagéré d'affirmer que les tribunaux ne font que mettre en œuvre la propre décision du Parlement à l'égard de la justiciabilité, lorsqu'ils statuent qu'il y a exclusion tacite de certains recours en raison de la coexistence d'autres recours appropriés, que ceux-ci découlent ou non de la loi conférant la garantie juridique en cause. Bien que l'on s'inspire du texte et de l'économie de la loi dont résulte le recours subsidiaire, le fait qu'on doive en évaluer le caractère approprié et que l'exclusion soit nécessairement tacite tend à indiquer que l'irrecevabilité des redressements judiciaires discrétionnaires en raison de l'existence d'autres recours dans ce cas est, dans les faits, davantage le fruit du jugement des tribunaux quant à l'opportunité de leur intervention qu'une déclaration d'intention claire et nette de la part du Parlement. En s'abstenant de mettre clairement en évidence l'exclusivité du recours prévu par la loi, le Parlement laisse au judiciaire la faculté de définir son rôle par rapport à ce recours. Je souscris à la conclusion suivante de Peter Cane dans *An Introduction to Administrative Law* (1986), à la p. 190, sur ce qu'il appelle la fonction constitutionnelle des règles de droit administratif touchant l'exclusion des recours :

[TRADUCTION] Les règles visant l'exclusion tacite du contrôle tendent à soulever [...] des questions concernant l'efficacité du processus judiciaire par opposition aux autres voies de contrôle de l'inconduite administrative. En d'autres termes, ces règles semblent reposer sur des notions de justiciabilité et sur la légitimité du contrôle judiciaire. [Souligné dans l'original.]

[43] Il était d'avis que le recours politique en cause, à savoir le rapport à l'intention du Parlement, constituait

alternative remedy as the Auditor General was acting on Parliament's behalf, carrying out a quintessentially parliamentary function. At pages 103–104, he concluded:

Where Parliament has indicated in the *Auditor General Act* that it wishes its own servant to report to it on denials of access to information needed to carry out his functions on Parliament's behalf, it would not be appropriate for this Court to consider granting remedies for such denials, if they, in fact, exist.

[44] It seems to me that this case is different in that the Parliamentary Budget Officer would not be acting on Parliament's behalf but on behalf of an individual member of the House of Commons. Parliament did not expressly legislate his recourses in the event that a deputy minister, or delegate, refused to provide information, and this is not a case where a political remedy is adequate, as Parliament cannot be taken to unmake its own law, except by legislation.

[45] Time and time again, the Supreme Court has interpreted statutes by relying upon the following passage from Elmer Driedger's *Construction of Statutes*, 2nd edition, 1983 [at page 87]:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read 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.

See for instance *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27 and *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559.

[46] It seems to me that by establishing the position of a Parliamentary Budget Officer and enshrining his or her mandate in legislation, Parliament intended that independent, i.e. independent from Government, financial analysis should be available to any member of Parliament, given the possibility that the Government of the day may be a majority government with strong party discipline.

un recours subsidiaire approprié, étant donné que le vérificateur général agit au nom du Parlement dans des fonctions essentiellement parlementaires. Il a conclu, aux pages 103 et 104 :

Étant donné que le Parlement a indiqué, dans la *Loi sur le vérificateur général*, qu'il souhaitait que son propre préposé lui fasse rapport sur les refus d'accès à des renseignements nécessaires à l'exercice de ses fonctions pour le compte du Parlement, il ne serait pas opportun que cette Cour envisage, le cas échéant, d'accorder réparation pour de tels refus.

[44] Il me semble qu'il y a lieu de distinguer l'espèce, en ce sens que le directeur parlementaire du budget n'agirait pas au nom du Parlement mais d'un membre de la Chambre des communes. Le Parlement n'a pas expressément prévu les recours qui s'offrent au directeur parlementaire du budget advenant le refus, par un sous-ministre ou son délégué, de fournir des renseignements. En l'occurrence, un recours politique ne serait pas non plus approprié, puisqu'on ne peut supposer que le Parlement a abrogé sa propre loi sans légiférer.

[45] La Cour suprême s'est maintes fois appuyée sur le passage suivant, tiré de l'ouvrage d'Elmer Driedger intitulé *Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> édition, 1983 [à la page 87] :

[TRADUCTION] Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

Voir les exemples suivants : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, et *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559.

[46] Il me semble qu'en créant le poste de directeur parlementaire du budget et en consacrant son mandat par la loi, le Parlement voulait veiller à ce que tout membre du Parlement soit en mesure d'obtenir des analyses financières indépendantes, c'est-à-dire indépendantes du gouvernement, compte tenu de la possibilité d'un gouvernement majoritaire qui maintiendrait une discipline de parti rigide.

[47] That was the mischief Parliament addressed and dealt with. If the legislation infringed upon parliamentary privilege, and I say it did not, then such privilege was legislatively waived.

## JUSTICIABILITY

[48] Subsection 18.3(1) of the *Federal Courts Act* was invoked by Mr. Page. It provides:

Reference  
by federal  
tribunal

**18.3** (1) A federal board, commission or other tribunal may at any stage of its proceedings refer any question or issue of law, of jurisdiction or of practice and procedure to the Federal Court for hearing and determination.

[49] The Federal Court was established pursuant to section 101 of the *Constitution Act, 1867* which permits Parliament to establish courts for the better administration of the Laws of Canada. Although the *Parliament of Canada Act* is obviously a Law of Canada, it is submitted that it is not a Law of Canada over which this Court has jurisdiction. Reliance is placed upon the decision of Chief Justice Iacobucci of the Federal Court of Appeal, as he then was, in *Southam Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1990] 3 F.C. 465. He was of the view that the *Parliament of Canada Act* did not arise from the general legislative jurisdiction of the federal Parliament under section 91 of the *Constitution Act, 1867*, but rather under section 18, referred to above. He concluded the Federal Court was without jurisdiction. I do not consider that case applicable. It dealt with a matter purely internal to Parliament, i.e. the right to deny strangers access to Senate committee hearings, and was decided before *Vaid*. Furthermore, for the reasons stated above, this is not a case which deals with matters purely internal to Parliament.

[50] Then, the Attorney General, who took the lead in this part of the opposition to Mr. Page's application, submitted that the Parliamentary Budget Officer was not a federal board, commission or tribunal. Quite apart from that objection, he added that there was nothing to determine. It is not necessary to rule on the first point, as I agree that there is nothing in the record before me to determine, which brings the matter to an end.

[47] Tel était le problème qu'a voulu corriger le Parlement. Si la loi empiète sur le privilège parlementaire — et je maintiens qu'il n'en est rien — alors le Parlement a renoncé à ce privilège.

## LE CARACTÈRE JUSTICIALE

[48] M. Page s'est fondé sur le paragraphe 18.3(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, qui est ainsi libellé :

Renvoi d'un  
office  
fédérale

**18.3** (1) Les offices fédéraux peuvent, à tout stade de leurs procédures, renvoyer devant la Cour fédérale pour audition et jugement toute question de droit, de compétence ou de pratique et procédure.

[49] La Cour fédérale a été établie en vertu de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui autorise le Parlement à établir des tribunaux pour la meilleure administration des lois du Canada. Bien que la *Loi sur le Parlement du Canada* soit évidemment une loi du Canada, on a affirmé que notre Cour n'a pas compétence à son égard. Cette affirmation s'appuie sur la décision du juge Iacobucci, alors juge en chef de la Cour d'appel fédérale, dans l'arrêt *Southam Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1990] 3 C.F. 465. Il était d'avis que la *Loi sur le Parlement du Canada* ne découlait pas de l'autorité législative générale conférée au Parlement du Canada en vertu de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais plutôt de l'article 18, précité. Il a conclu que la Cour fédérale n'avait pas compétence. Je considère que cet arrêt ne s'applique pas en l'espèce. Il traitait d'une affaire purement interne au Parlement, soit le droit de refuser à des étrangers l'accès aux audiences des comités sénatoriaux, et précède l'arrêt *Vaid*. En outre, pour les motifs énoncés plus haut, l'espèce ne traite pas d'affaires purement internes au Parlement.

[50] Le procureur général, qui a pris l'initiative à l'égard de cet aspect de la réponse à la demande de M. Page, a alors soutenu que le directeur parlementaire du budget n'était pas un office fédéral. Abstraction faite de cette objection, il a en outre soutenu qu'il n'y avait rien à trancher. Puisque je suis d'accord que le dossier dont je dispose ne présente aucune question à trancher, je n'ai pas à me prononcer sur le premier argument, ce qui met fin à l'instance.

[51] During oral argument, I suggested that Mr. Page should have acted on his own interpretation of his statutory mandate and called upon deputy ministers to provide the information requested. Had they refused to do so, then what would have been at issue in this Court would have been a decision of a federal deputy minister. Such individuals are, without question, federal boards, commissions or tribunals.

[52] Mr. Page may have had reason to believe requests would have been refused because in the past some departments had not provided information, because two standing committees had declined to exercise their rights under section 79.2 of the Act, and because at least two ministers speaking in Parliament offered the opinion that he had overstepped his bounds. However, from the record before me, the context of those statements is not clear. An argument can be made that he had indeed overstepped his bounds. As set out in the *Report on the Operations of the Parliamentary Budget Officer within the Library of Parliament*, the Report of the Standing Joint Committee on the Library of Parliament, June 2009, it was said that although Mr. Page was an officer of the Library of Parliament, he refused to attend library meetings, and would not tell the Parliamentary Librarian how many cases he was dealing with.

[53] The reason Mr. Page did not act on his own convictions appears to be that he wanted to avoid the impression he was seeking coercive measures, and because he wished to be seen as neutral. A declaration might be considered as a form of coercion as the Government is expected to follow it. I think the determination of a reference comes to the same thing.

[54] The leading case in this area is *LeBar v. Canada*, [1989] 1 F.C. 603 (C.A.), in which Mr. Justice MacGuigan of the Federal Court of Appeal reviewed the fundamental principles of the declaratory judgment, starting with the seminal decision in *Dyson v. Attorney-General*, [1911] 1 K.B. 410 (C.A.). He stated the following at page 611 of his decision:

[51] Lors des plaidoiries, j'ai suggéré que M. Page aurait dû agir en fonction de sa propre interprétation du mandat que lui conférait la loi et demander aux sous-ministres de lui fournir les renseignements dont il avait besoin. S'ils avaient refusé, c'est alors la décision d'un sous-ministre fédéral qui aurait été en cause devant la Cour. Il ne fait aucun doute que les sous-ministres fédéraux sont des offices fédéraux.

[52] M. Page avait peut-être des motifs de croire que de telles requêtes seraient refusées, puisque certains ministères avaient omis auparavant de fournir des renseignements, parce que deux comités permanents avaient refusé d'exercer leurs droits en vertu de l'article 79.2 de la Loi, et parce qu'au moins deux ministres, s'adressant au Parlement, avaient affirmé que M. Page outrepassait son mandat. Toutefois, le contexte de ces affirmations ne ressort pas clairement du dossier dont je dispose. On pourrait bien soutenir que M. Page outrepassait effectivement son mandat. Comme l'indique le *Rapport sur les activités du directeur parlementaire du budget au sein de la Bibliothèque du Parlement* de juin 2009 du Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement, M. Page, malgré son statut de fonctionnaire de la Bibliothèque du Parlement, refusait d'assister aux réunions de la Bibliothèque, et refusait de communiquer au bibliothécaire parlementaire le nombre de dossiers qui lui étaient assignés.

[53] Il semblerait que si M. Page n'a pas agi selon ses convictions, c'est qu'il voulait éviter de donner l'impression qu'il cherchait des mesures coercitives, et souhaitait projeter une image de neutralité. Une déclaration pourrait être perçue comme étant coercitive, puisqu'on s'attend à ce que le gouvernement s'y conforme. À mon avis, l'effet d'une décision rendue lors d'un renvoi est le même.

[54] L'arrêt de principe dans ce domaine du droit est l'arrêt *LeBar c. Canada*, [1989] 1 C.F. 603 (C.A.), dans lequel le juge MacGuigan de la Cour d'appel fédérale a examiné les principes de base du jugement déclaratoire, traitant d'abord de la décision fondamentale rendue dans l'arrêt *Dyson v. Attorney-General*, [1911] 1 K.B. 410 (C.A.). Il a déclaré, à la page 611 :

In my opinion, the necessity for the Government and its officials to obey the law is the fundamental aspect of the principle of the rule of law, which is now enshrined in our Constitution by the preamble to 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.)]. This aspect was noted by A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed., E. C. S. Wade, 1959, pages 193, 202-203, and was authoritatively established by the Supreme Court in its *per curiam* decision in *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721, at page 748:<sup>1</sup>

The rule of law, a fundamental principle of our Constitution, must mean at least two things. First, that the law is supreme over officials of the government as well as private individuals, and thereby preclusive of the influence of arbitrary power. [Footnote omitted.]

[55] Decisions of this Court which rule upon the jurisdiction of federal boards or tribunals include *Lawson v. Accusearch Inc.*, 2007 FC 125, [2007] 4 F.C.R. 125 and *Canada (Attorney General) v. Amnesty International Canada*, 2009 FC 918, [2010] 4 F.C.R. 182.

[56] Although counsel for Mr. Mulcair submits I should answer the questions, he accepts that Mr. Page could have proceeded by way of declaration or *mandamus*.

[57] I dislike dismissing applications on procedural grounds, but there are times when it is necessary to do so. This is one of those cases, as there is no live controversy.

[58] I have more than once invoked rule 3 of the *Federal Courts Rules* [SOR/98-106], which provides that the Rules are to be interpreted and applied to secure the just, most expeditious and least expensive determination of every proceeding on its merits. As Mr. Justice Pigeon said in *Hamel v. Brunelle et al.*, [1977] 1 S.C.R. 147, at page 156: “*que la procédure reste la servante de la justice et n’en devienne jamais la maîtresse*” / “that procedure be the servant of justice not its mistress.” However, there are limits.

[59] Moreover, this is not a case of a defect in the form of pleadings, which could be cured. If it were, as

À mon avis, l’obligation pour le gouvernement et ses fonctionnaires de se conformer à la loi est l’aspect fondamental du principe de la primauté du droit, qui est maintenant inséré dans notre Constitution grâce au préambule de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)]. Cet aspect a été relevé par A. V. Dicey dans son ouvrage intitulé *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10<sup>e</sup> éd., E. C. S. Wade, 1959, aux pages 193, 202 et 203 et a été établi de façon convaincante par la Cour suprême dans l’arrêt collégial *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, à la page 748<sup>1</sup> :

La primauté du droit, qui constitue un principe fondamental de notre Constitution, doit signifier au moins deux choses. En premier lieu, que le droit est au-dessus des autorités gouvernementales aussi bien que du simple citoyen et exclut, par conséquent, l’influence de l’arbitraire. [Note en bas de page omise.]

[55] Les décisions dans lesquelles notre Cour s’est prononcée sur la compétence des offices fédéraux comprennent notamment les décisions *Lawson c. Accusearch Inc.*, 2007 CF 125, [2007] 4 R.C.F. 314, et *Canada (Procureur général) c. Amnesty International Canada*, 2009 CF 918, [2010] 4 R.C.F. 182.

[56] Bien que l’avocat de M. Mulcair soutienne que je devrais répondre aux questions, il reconnaît que M. Page aurait pu demander plutôt une déclaration ou un bref de *mandamus*.

[57] Je n’aime pas rejeter des demandes pour des motifs de nature procédurale, mais il arrive qu’on ne puisse faire autrement. C’est le cas en l’espèce, puisque l’instance ne présente aucun litige concret.

[58] J’ai plus d’une fois invoqué la règle 3 des *Règles des Cours fédérales* [DORS/98-106], selon lequel les Règles sont interprétées et appliquées de façon à permettre d’apporter une solution au litige qui soit juste et la plus expéditive et économique possible. Comme l’a affirmé le juge Pigeon dans l’arrêt *Hamel c. Brunelle et autre*, [1977] 1 R.C.S. 147, à la page 156 : « *que la procédure reste la servante de la justice et n’en devienne jamais la maîtresse* ». Il y a toutefois des limites.

[59] En outre, il ne s’agit pas d’un cas où un acte de procédure présente un vice de forme qui peut être

Lord Denning M.R. said in *Letang v. Cooper*, [1964] 2 All E.R. 929 (C.A.), at page 932:

I must decline, therefore, to go back to the old forms of action in order to construe this statute. I know that in the last century MAITLAND said “the forms of action we have buried but they still rule us from their graves”. But we have in this Century shaken off their trammels. These forms of action have served their day. They did at one time form a guide to substantive rights; but they do so no longer. LORD ATKIN told us what to do about them:

“When these ghosts of the past stand in the path of justice, clanking their mediaeval chains, the proper course for the judge is to pass through them undeterred”

see *United Australia, Ltd. v. Barclays Bank, Ltd.* ([1940] 4 All E.R. 20 at p. 37).

[60] Had, for instance, a deputy minister refused Mr. Page information on the grounds that his jurisdiction was limited to the analysis of money proposed to be spent, as opposed to the analysis of alleged savings in comparison with the previous budget, I would have been pleased to answer the question. However, given the studious refusal of the respondents in opposition to Mr. Page to take any position, there is simply no live controversy to be ruled upon. Under rule 322 of the *Federal Courts Rules*, it was upon Mr. Page to establish the record on which he intended to rely. As his material shows, in response to general requests on his part, and not at the instance of Mr. Mulcair, some departments provided information while others did not. Some may have had valid excuse.

[61] In order to avoid the issue of mootness, there must be a live controversy both when the proceeding is commenced, and also at the time the Court is called upon to make a decision. As a matter of general policy, a court may decline to hear a case which raises merely hypothetical or abstract questions. The leading case is *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342. In that case, there had been a concrete legal dispute but it had disappeared by the time the appeal was heard.

corrigé. Si c'était le cas, comme le disait lord Denning, M.R., dans l'arrêt *Letang v. Cooper*, [1964] 2 All E.R. 929 (C.A.), à la page 932 :

[TRADUCTION] Je dois refuser par conséquent de revenir aux anciennes formes d'action pour interpréter ce texte législatif. Je sais que, durant le siècle dernier, MAITLAND disait : « nous avons enterré les formes d'action, mais elles nous régissent encore depuis leurs tombes ». Mais au cours de ce siècle, nous nous sommes débarrassés de leurs entraves. Ces formes d'action ont fait leur temps. Elles constituaient autrefois un guide des droits matériels; mais elles ont cessé de le faire. LORD ATKIN nous a dit quoi en faire :

« Quand ces fantômes du passé se tiennent sur le chemin de la justice, faisant cliqueter leurs chaînes médiévales, la voie à suivre pour le juge est de passer son chemin comme si de rien n'était »

voir l'arrêt *United Australia, Ltd. v. Barclays Bank, Ltd.* ([1940] 4 All E.R. 20, à la page 37).

[60] Si, par exemple, le sous-ministre avait refusé de communiquer à M. Page les renseignements au motif que sa compétence se limitait à l'analyse des dépenses projetées, et ne comprenait pas l'analyse d'économies alléguées par rapport au budget précédent, il m'aurait fait plaisir de me prononcer sur la question. Cependant, compte tenu du refus méticuleux, de la part des défendeurs opposés à M. Page, de se positionner dans le débat, il n'y a simplement pas de litige actuel à trancher. Aux termes de la règle 322 des *Règles des Cours fédérales*, il incombait à M. Page de composer le dossier sur lequel le renvoi serait jugé. Il ressort des documents qu'il a déposés qu'en réponse à des demandes générales de sa part — et non à la demande de M. Mulcair — certains ministères lui ont fourni les renseignements demandés alors que d'autres ne l'ont pas fait. Il se peut que certains aient eu une excuse valable.

[61] Pour éviter qu'une question soit considérée comme théorique, un litige actuel doit exister non seulement quand l'action ou les procédures sont engagées, mais aussi au moment où la Cour doit rendre une décision. De manière générale, la Cour peut refuser de trancher une affaire qui ne soulève qu'une question hypothétique ou abstraite. L'arrêt de principe en la matière est *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342. Dans l'arrêt *Borowski*, il n'existait

The court resolves legal disputes based on the adversary system. In this case, the dispute relates to whether Mr. Page has access to the courts, not to the scope of his legislative mandate.

[62] Much of the argument before me was made on a hypothetical basis. Suppose Mr. Page had interpreted his mandate such that he considered he was unable to accede to Mr. Mulcair's request. What would Mr. Mulcair's recourses have been? That is a matter for another day. Suppose Mr. Page had done what I think he should have done, i.e. actually demanded information from deputy ministers? Suppose they refused to provide information? He had a number of remedies, such as complaining to the Parliamentary Librarian, perhaps complaining to the two Speakers and the Joint Committee, and perhaps to Parliament as a whole. What I am saying is that in addition to such remedies, ultimately he would have had recourse to this Court. There may or may not be a sequence to these alternative remedies, and the Court, in its discretion, may refuse to hear an application if other adequate alternative remedies have not been exhausted (*Reda v. Canada (Attorney General)*, 2012 FC 79, 404 F.T.R. 85 and *Forget v. Canada (Attorney General)*, 2012 FC 212, 405 F.T.R. 246).

## CONCLUSION

[63] Mr. Page's application shall be dismissed, not on the grounds of parliamentary privilege, not on the grounds of statutory interpretation, but on the grounds of non-justiciability. There shall be no order as to costs.

## JUDGMENT

FOR REASONS GIVEN;

THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES that this application is dismissed, without costs.

plus de litige concret au moment de l'instruction de l'appel. La cour tranche des litiges en fonction du système contradictoire. En l'espèce, la question en litige est celle de savoir si M. Page pouvait s'adresser aux tribunaux, et non de déterminer la portée du mandat que lui conférait la loi.

[62] Une grande partie des arguments soutenus sont hypothétiques. Supposons que M. Page ait interprété son mandat de sorte qu'il estimait ne pas être en mesure d'accéder à la demande de M. Mulcair. Quels auraient été les recours de M. Mulcair? Cette question ne trouvera pas réponse aujourd'hui. Supposons que M. Page ait fait ce que j'estime qu'il aurait dû faire, c'est-à-dire demander aux sous-ministres de lui fournir les renseignements en question. Supposons qu'ils aient refusé de le faire. Plusieurs recours se seraient alors offerts à lui : il aurait pu, par exemple, déposer une plainte auprès du bibliothécaire parlementaire, possiblement auprès des présidents des deux chambres et du comité mixte, ou peut-être même auprès du Parlement en général. En somme, en plus de tels recours, M. Page aurait ultimement pu s'adresser à notre Cour. Ces recours subsidiaires pourraient devoir être exercés dans un ordre précis, et la Cour peut exercer son pouvoir discrétionnaire de ne pas entendre une demande tant que des recours subsidiaires n'ont pas été épuisés (*Reda c. Canada (Procureur général)*, 2012 CF 79, et *Forget c. Canada (Procureur général)*, 2012 CF 212).

## CONCLUSION

[63] La demande de M. Page sera rejetée, non pas sur le fondement du privilège parlementaire, non plus sur le fondement de l'interprétation légale, mais bien sur celui de l'absence de question justiciable. Aucuns dépens ne seront adjugés.

## JUGEMENT

POUR CES MOTIFS,

LA COUR STATUE que la demande est rejetée, sans dépens.

## APPENDIX

## ANNEXE

*PARLIAMENT OF CANADA ACT*  
R.S.C., 1985, c. P-1*LOI SUR LE PARLEMENT DU CANADA*  
L.R.C. (1985), ch. P-1Parliamentary  
privileges,  
immunities  
and powers

**4.** The Senate and the House of Commons, respectively, and the members thereof hold, enjoy and exercise

(a) such and the like privileges, immunities and powers as, at the time of the passing of the *Constitution Act, 1867*, were held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom and by the members thereof, in so far as is consistent with that Act; and

(b) such privileges, immunities and powers as are defined by Act of the Parliament of Canada, not exceeding those, at the time of the passing of the Act, held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom and by the members thereof.

Judicial  
notice

**5.** The privileges, immunities and powers held, enjoyed and exercised in accordance with section 4 are part of the general and public law of Canada and it is not necessary to plead them but they shall, in all courts in Canada, and by and before all judges, be taken notice of judicially.

...

Mandate

**79.2** The mandate of the Parliamentary Budget Officer is to

(a) provide independent analysis to the Senate and to the House of Commons about the state of the nation's finances, the estimates of the government and trends in the national economy;

(b) when requested to do so by any of the following committees, undertake research for that committee into the nation's finances and economy:

(i) the Standing Committee on National Finance of the Senate or, in the event that there is not a Standing Committee on National Finance, the appropriate committee of the Senate,

**4.** Les privilèges, immunités et pouvoirs du Sénat et de la Chambre des communes, ainsi que de leurs membres, sont les suivants :

a) d'une part, ceux que possédaient, à l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni ainsi que ses membres, dans la mesure de leur compatibilité avec cette loi;

b) d'autre part, ceux que définissent les lois du Parlement du Canada, sous réserve qu'ils n'excèdent pas ceux que possédaient, à l'adoption de ces lois, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni et ses membres.

**5.** Ces privilèges, immunités et pouvoirs sont partie intégrante du droit général et public du Canada et n'ont pas à être démontrés, étant admis d'office devant les tribunaux et juges du Canada.

[...]

**79.2** Le directeur parlementaire du budget a pour mandat :

a) de fournir au Sénat et à la Chambre des communes, de façon indépendante, des analyses de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale;

b) à la demande de l'un ou l'autre des comités ci-après, de faire des recherches en ce qui touche les finances et l'économie du pays :

(i) le Comité permanent des finances nationales du Sénat ou, à défaut, le comité compétent du Sénat,

Sénat,  
Chambre des  
communes et  
leurs  
membresAdmission  
d'office

Mandat

(ii) the Standing Committee on Finance of the House of Commons or, in the event that there is not a Standing Committee on Finance, the appropriate committee of the House of Commons, or

(iii) the Standing Committee on Public Accounts of the House of Commons or, in the event that there is not a Standing Committee on Public Accounts, the appropriate committee of the House of Commons;

(c) when requested to do so by a committee of the Senate or of the House of Commons, or a committee of both Houses, that is mandated to consider the estimates of the government, undertake research for that committee into those estimates; and

(d) when requested to do so by a member of either House or by a committee of the Senate or of the House of Commons, or a committee of both Houses, estimate the financial cost of any proposal that relates to a matter over which Parliament has jurisdiction.

Access to financial economic data

**79.3** (1) Except as provided by any other Act of Parliament that expressly refers to this subsection, the Parliamentary Budget Officer is entitled, by request made to the deputy head of a department within the meaning of any of paragraphs (a), (a.1) and (d) of the definition “department” in section 2 of the *Financial Administration Act*, or to any other person designated by that deputy head for the purpose of this section, to free and timely access to any financial or economic data in the possession of the department that are required for the performance of his or her mandate.

Exception

(2) Subsection (1) does not apply in respect of any financial or economic data

(a) that are information the disclosure of which is restricted under section 19 of the *Access to Information Act* or any provision set out in Schedule II to that Act; or

(b) that are contained in a confidence of the Queen’s Privy Council for Canada described in subsection 69(1) of that Act, unless the data

(ii) le Comité permanent des finances de la Chambre des communes ou, à défaut, le comité compétent de la Chambre des communes,

(iii) le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes ou, à défaut, le comité compétent de la Chambre des communes;

c) à la demande de tout comité parlementaire à qui a été confié le mandat d’examiner les prévisions budgétaires du gouvernement, de faire des recherches en ce qui touche ces prévisions;

d) à la demande de tout comité parlementaire ou de tout membre de l’une ou l’autre chambre du Parlement, d’évaluer le coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement.

Accès aux données financières et économiques

**79.3** (1) Sous réserve des dispositions de toute autre loi fédérale renvoyant expressément au présent paragraphe, le directeur parlementaire du budget a le droit, sur demande faite à l’administrateur général d’un ministère, au sens des alinéas a), a.1) ou d) de la définition de « ministère » à l’article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, ou à toute personne désignée par cet administrateur général pour l’application du présent article, de prendre connaissance, gratuitement et en temps opportun, de toutes données financières ou économiques qui sont en la possession de ce ministère et qui sont nécessaires à l’exercice de son mandat.

Exception

(2) Le paragraphe (1) ne s’applique pas aux données financières ou économiques qui, selon le cas :

a) sont des renseignements dont la communication est restreinte en vertu de l’article 19 de la *Loi sur l’accès à l’information* ou d’une disposition figurant à l’annexe II de cette loi;

b) sont contenues dans les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada visés au paragraphe 69(1) de cette loi,

are also contained in any other record, within the meaning of section 3 of that Act, and are not information referred to in paragraph (a).

sauf si elles sont également contenues dans tout autre document au sens de l'article 3 de cette loi et ne sont pas des renseignements visés à l'alinéa *a*).