

T-2395-00
2002 FCT 645

T-2395-00
2002 CFPI 645

Louis Quigley (*Applicant*)

Louis Quigley (*demandeur*)

v.

c.

Canada (House of Commons), Canada (Board of Internal Economy) and Canada (Attorney General) (*Respondents*)

Canada (Chambre des communes), Canada (Bureau de régie interne) et Canada (Procureur général) (*défendeurs*)

and

et

Commissioner of Official Languages for Canada (*Intervener*)

La Commissaire aux langues officielles du Canada (*intervenante*)

INDEXED AS: QUIGLEY v. CANADA (HOUSE OF COMMONS) (T.D.)

RÉPERTORIÉ: QUIGLEY c. CANADA (CHAMBRE DES COMMUNES) (1^{re} INST.)

Trial Division, O’Keefe J.—Halifax, December 5, 2001; Ottawa, June 5, 2002.

Section de première instance, juge O’Keefe—Halifax, 5 décembre 2001; Ottawa, 5 juin 2002.

Official Languages — House of Commons currently providing television broadcasts of parliamentary proceedings to public by delivering signals to Cable Public Affairs Channel (CPAC), latter, in turn, providing signals to broadcasting distribution undertakings (BDUs) for distribution to public — House of Commons in breach of linguistic obligations under Official Languages Act, s. 25: failed to ensure proceedings of House provided in both official languages through agreements with CPAC as latter, in said agreements, not undertaking to ensure distribution contracts with various BDUs guaranteeing CPAC would broadcast in both official languages.

Langues officielles — La Chambre des communes offre actuellement la télédiffusion des débats et travaux parlementaires en transmettant des signaux à la Chaîne d’affaires publiques par câble (CPAC), qui les transmet ensuite à des entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) afin qu’ils soient distribués au public — La Chambre des communes a contrevenu aux obligations linguistiques que lui impose l’art. 25 de la Loi sur les langues officielles en ne veillant pas à ce que ses débats et travaux soient offerts dans les deux langues officielles dans ses ententes avec CPAC puisque celle-ci ne s’est pas engagée, dans ces ententes, à faire en sorte que ses contrats de distribution avec les différentes EDR garantissent la diffusion dans les deux langues officielles.

Constitutional Law — Fundamental Principles — House of Commons privilege with respect to control of publication of House debates and proceedings — House of Commons currently providing television broadcasts of parliamentary proceedings to public by delivering signals to Cable Public Affairs Channel (CPAC), latter, in turn, providing signals to broadcasting distribution undertakings (BDUs) for distribution to public — House in breach of linguistic obligations under Official Languages Act, s. 25: failed to ensure proceedings of House provided in both official languages through its agreements with CPAC as latter, in said agreements, not undertaking to ensure distribution contracts with various BDUs guaranteeing that CPAC would broadcast in both official languages — House’s privilege over publication of debates not arising herein.

Droit constitutionnel — Principes fondamentaux — Privilège de la Chambre des communes concernant le contrôle de la publication de ses débats et travaux — La Chambre des communes offre actuellement la télédiffusion des débats et travaux parlementaires en transmettant des signaux à la Chaîne d’affaires publiques par câble (CPAC), qui les transmet ensuite à des entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) afin qu’ils soient distribués au public — La Chambre a contrevenu aux obligations linguistiques que lui impose l’art. 25 de la Loi sur les langues officielles en ne veillant pas à ce que ses débats et travaux soient offerts dans les deux langues officielles dans ses ententes avec CPAC puisque celle-ci ne s’est pas engagée, dans ces ententes, à faire en sorte que ses contrats de distribution avec les différentes EDR garantissent la diffusion dans les deux

Federal Court Jurisdiction — Trial Division — House of Commons currently providing television broadcasts of parliamentary proceedings to public by delivering signals to Cable Public Affairs Channel (CPAC), latter, in turn, providing signals to broadcasting distribution undertakings (BDUs) for distribution to public — House in breach of linguistic obligations under Official Languages Act, s. 25: failed to ensure proceedings of House provided in both official languages through agreements with CPAC as latter, in said agreements, not undertaking to ensure distribution contracts with various BDUs guaranteeing CPAC would broadcast in both official languages — House's privilege over publication of debates not arising herein — Jurisdiction in Court to apply Official Languages Act.

In 1992, the Board of Internal Economy of the House of Commons (the Board) approved a proposal whereby the Cable Public Affairs Channel (CPAC) would assume the cost of broadcasting House debates and proceedings. The agreement provided in part that the House would produce and deliver debates and proceedings and certain committee proceedings in both official languages to CPAC; that the House would deliver to CPAC a live television signal and three audio programming signals: (i) a sound originating from the floor of the House (floor sound), (ii) a sound signal in English only, (iii) a sound signal in French only; and that CPAC would transmit these four signals to all cable television distribution undertakings throughout Canada. CPAC is carried widely across Canada by a variety of broadcasting distribution undertakings (BDUs), which include cable companies. There is no contract between the House and the BDUs and the latter are free to choose which audio signal or signals they transmit. There was evidence that recent technology would allow broadcasters to transmit one video signal and two audio signals simultaneously.

The Rogers Cable Company of Moncton, New Brunswick, provided the applicant with CPAC broadcasts in floor sound only. Unable to understand those parts that are spoken in French, the applicant filed a complaint in this regard with the Commissioner of Official Languages. The Office of the Commissioner of Official Languages produced a report concluding that although the House system for the production of its debates for broadcast met the requirements of the *Official Languages Act*, the House had failed to ensure that the broadcasting and delivery system also met those requirements; that the House could not evade its official languages obligations by entering into a contract, as in this case between

langues officielles — Le privilège de la Chambre concernant la publication des débats n'est pas en cause ici.

Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — La Chambre des communes offre actuellement la télédiffusion des débats et travaux parlementaires en transmettant des signaux à la Chaîne d'affaires publiques par câble (CPAC), qui les transmet ensuite à des entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) afin qu'ils soient distribués au public — La Chambre a contrevenu aux obligations linguistiques que lui impose l'art. 25 de la Loi sur les langues officielles en ne veillant pas à ce que ses débats et travaux soient offerts dans les deux langues officielles dans ses ententes avec CPAC puisque celle-ci ne s'est pas engagée, dans ces ententes, à faire en sorte que ses contrats de distribution avec les différentes EDR garantissent la diffusion dans les deux langues officielles — Le privilège de la Chambre concernant la publication des débats n'est pas en cause ici — La Cour a compétence pour appliquer la Loi sur les langues officielles.

En 1992, le Bureau de régie interne de la Chambre des communes (le Bureau) a accepté que la Chaîne d'affaires publiques par câble (CPAC) assume les coûts de diffusion des débats et travaux de la Chambre. L'entente prévoyait notamment que la Chambre produirait et transmettrait à CPAC ses débats et travaux et ceux de certains comités dans les deux langues officielles; qu'elle transmettrait à CPAC en direct un signal de télévision et trois signaux de programmation audio: (i) un signal audio dans la langue parlée à ce moment-là (son original), (ii) un signal audio en anglais seulement et (iii) un signal audio en français seulement; et que CPAC distribuerait partout au Canada ces quatre signaux à l'ensemble des entreprises de câblodistribution. CPAC fait partie de bon nombre de forfaits offerts partout au Canada par diverses EDR, dont des entreprises de câblodistribution. Aucune entente n'a été conclue entre la Chambre et les EDR, et celles-ci peuvent choisir comme bon leur semble les signaux audio qu'elles transmettent. Selon certaines données, une technologie récente permettrait à une chaîne de télévision de transmettre un signal vidéo et deux signaux audio en même temps.

La Rogers Cable Company de Moncton (Nouveau-Brunswick) fournissait au demandeur l'accès aux présentations télévisées de CPAC en son original seulement. Incapable de comprendre les parties présentées en français, le demandeur a déposé une plainte à ce sujet auprès de la commissaire aux langues officielles du Canada. Dans son rapport, cette dernière a conclu que, même si le système mis en place par la Chambre pour la production de ses débats respecte intégralement les prescriptions de la *Loi sur les langues officielles*, la Chambre n'a pas veillé à ce que ces prescriptions soient respectées également en ce qui concerne le système de diffusion; que la Chambre ne pouvait pas

itself and CPAC, that separated production and initial broadcast from ultimate delivery of broadcast signals to the public; and finally, that the House was not fully complying with its linguistic obligations as set out in Part 1 of the Act. It also concluded that the decision of the House to proceed with televised broadcasting of its debates subjected the House to the linguistic obligations set out in section 22 of the Act; that CPAC was acting on behalf of the House within the meaning of section 25 of the Act; and that the House had to ensure that CPAC took the measures necessary to guarantee effective delivery of the televised debates and proceedings to members of the public in their preferred official language; and that the House had not ensured that its debates would be delivered in both official languages to all cable subscribers in Canada, thereby contravening sections 22, 25, and the spirit of the Act.

This was an application by the applicant for a declaration that the House of Commons' current method of providing television broadcasts of parliamentary proceedings to the public contravenes Part 1, sections 22, 25, and the spirit of the *Official Languages Act*; and an order that the House of Commons comply with Part 1, sections 22, 25, and the spirit of the Act, in its provision of television broadcasts of parliamentary proceedings to the public.

The issues were whether the Court had jurisdiction to apply the Act to the House or whether the House could assert its inherent constitutional privilege over publication of House proceedings; whether the House was in breach of its linguistic obligations under the Act; and, finally, what was the appropriate remedy on the facts of this case?

Held, a declaration should issue that the respondents' current method for providing television broadcasts of parliamentary proceedings contravenes section 25 of the Act. The respondents have one year to take the necessary steps to bring its practices into compliance with section 25 of the Act.

While there exists a privilege with respect to the control of publication of debates and proceedings in the House, it did not arise herein. Since the House has in the past and is continuing to provide CPAC with all three audio signals, floor sound plus English-only and French-only sound signals, the issue of parliamentary privilege relating to control of the publication of the debates did not arise in this case. CPAC has all of the above-mentioned feeds available for the BDUs and the BDUs choose which feeds they wish to distribute. The Court

échapper à ses obligations linguistiques en concluant, comme elle l'a fait en l'espèce avec CPAC, un contrat qui avait pour effet de séparer la production et la diffusion initiale des débats de la Chambre de la présentation ultime des signaux au public; et, enfin, que la Chambre ne respectait pas pleinement ses obligations linguistiques prévues à la partie I de la Loi. Elle a aussi conclu que la décision de la Chambre de procéder à la retransmission télévisée de ses débats et travaux a eu pour effet de l'assujettir aux obligations linguistiques prévues à l'article 22 de la Loi; que CPAC agissait pour le compte de la Chambre au sens de l'article 25 de la Loi; que la Chambre devait s'assurer que CPAC prenait les mesures nécessaires pour garantir la prestation efficace des services en question, soit la présentation télévisée des débats et travaux, aux membres du public dans la langue officielle de leur choix; et que la Chambre ne s'était pas assurée que ses débats seraient présentés dans les deux langues officielles à tous les abonnés du câble du Canada, contrevenant de ce fait aux articles 22 et 25 de la Loi ainsi qu'à l'esprit de la Loi.

Il s'agit d'une demande visant à obtenir une déclaration portant que la méthode utilisée actuellement par la Chambre des communes pour assurer la télédiffusion publique des débats et travaux parlementaires va à l'encontre de la partie I, des articles 22 et 25 et de l'esprit de la *Loi sur les langues officielles*, ainsi qu'une ordonnance enjoignant à la Chambre des communes de se conformer à la partie I, aux articles 22 et 25 et à l'esprit de la Loi relativement à la prestation des services de télédiffusion publique des débats et travaux parlementaires.

Il faut déterminer si la Cour a compétence pour appliquer la Loi à la Chambre ou si la Chambre peut invoquer son privilège constitutionnel inhérent concernant la publication de ses travaux; si la Chambre a manqué aux obligations linguistiques que lui impose la Loi; et quelle est la réparation convenable en l'espèce?

Jugement: Une déclaration portant que la méthode utilisée actuellement par les défendeurs pour assurer la télédiffusion publique des débats et travaux parlementaires va à l'encontre de l'article 25 de la Loi est prononcée. Les défendeurs ont un an pour prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cette disposition.

Bien qu'il existe un privilège concernant le contrôle de la publication des débats et travaux de la Chambre, ce privilège n'est pas en cause en l'espèce. Comme la Chambre a fourni dans le passé et continue de fournir à CPAC les trois signaux audio — le son original, le signal en français seulement et le signal en anglais seulement —, la question du privilège parlementaire concernant le contrôle de la publication des débats n'est pas en cause en l'espèce. CPAC offre les trois signaux aux EDR et celles-ci choisissent ceux qu'elles

therefore had jurisdiction to apply the Act to the House.

As to whether the House was in breach of its linguistic obligations under the Act, the fact is that not all of the BDUs broadcast all three audio signals. They are currently not required to do so because they are not parties to the agreement between the Speaker of the House and CPAC. As a result, if the BDU only broadcasts the floor sound from the House and a question is asked in French and answered in English, a unilingual person could not understand the whole exchange.

CPAC is the vehicle used by the House to provide the public with the proceedings of the House. The arrangements between the Speaker of the House and CPAC are caught by section 25 of the Act. The House delivers the signals to CPAC which, in turn, provides these signals to the BDUs for distribution to the public. It is because the services are being provided by CPAC for the Speaker of the House that section 25 of the Act applies.

Section 25 of the Act requires that every federal institution (including the House), must, if it uses another person or organization to deliver services that are required to be provided in both official languages, ensure that the person or organization providing such service does so in both official languages. This did not happen herein since CPAC, in its agreement with the House, did not undertake to ensure that its distribution contracts with various BDUs would guarantee that CPAC would be broadcast in both official languages. The House was therefore in breach of its linguistic obligations under the Act as it failed to ensure that the proceedings of the House would be provided in both official languages through its agreements with CPAC. The appropriate remedy was to order that the House and the Board take the steps that are necessary to satisfy section 25 of the Act within one year from the date of this decision.

souhaitait diffuser. La Cour a donc compétence pour appliquer la Loi à la Chambre.

Quant à la question de savoir si la Chambre a manqué aux obligations linguistiques que lui impose la Loi, le fait est que ce ne sont pas toutes les EDR qui diffusent les trois signaux audio. Les EDR ne sont actuellement pas tenues de le faire puisqu'elles ne sont pas parties à l'entente intervenue entre le président de la Chambre et CPAC. En conséquence, si une EDR diffuse seulement le son original et qu'une question est posée en français et reçoit une réponse en anglais, une personne unilingue ne pourra pas comprendre tout l'échange.

CPAC est le véhicule utilisé par la Chambre pour communiquer au public ses débats. Les arrangements pris entre le président de la Chambre et CPAC sont visés à l'article 25 de la Loi. La Chambre transmet les signaux à CPAC, qui les transmet à son tour aux EDR afin qu'ils soient distribués au public. L'article 25 de la Loi s'applique parce que les services sont fournis par CPAC au président de la Chambre.

L'article 25 de la Loi prévoit qu'une institution fédérale (notamment la Chambre) doit, si elle utilise un intermédiaire (individu ou organisme) pour fournir des services qu'elle est tenue d'offrir dans les deux langues officielles, veiller à ce que cet intermédiaire se conforme à cette obligation. Cela n'a pas été fait en l'espèce puisque, dans son entente avec la Chambre, CPAC ne s'est pas engagée à veiller à ce que ses contrats de distribution avec les différentes EDR garantissent la diffusion dans les deux langues officielles. La Chambre a donc manqué aux obligations linguistiques que lui impose la Loi, parce qu'elle n'a pas veillé, dans les ententes qu'elle a conclues avec CPAC, à ce que ses débats soient offerts dans les deux langues officielles. La réparation convenable en l'espèce consiste à ordonner que la Chambre et le Bureau prennent les mesures nécessaires pour se conformer à l'article 25 de la Loi dans l'année suivant la date de la présente décision.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11.
Broadcasting Distribution Regulations, SOR/97-555.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 2(b), 16(1), 17(1), 18, 19(1), 20(1).
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. Preamble, 18 (as am. by R.S.C., 1985, Appendix II, No. 13), 133.
Constitution Act, 1982, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44],

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 2b), 16(1), 17(1), 18, 19(1), 20(1).
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], préambule, art. 18 (mod. par L.R.C. (1985), appendice II, n° 13), 133.
Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 44.

s. 44.

Official Languages Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, ss. Preamble, 2, 3(1) "federal institution" (as am. by S.C. 1993, c. 28, s. 78), 4, 22, 25, 76, 77, 82(1), 90.
Parliament of Canada Act, R.S.C., 1985, c. P-1, s. 4.

Loi sur la radiodiffusion, L.C. 1991, ch. 11.

Loi sur le Parlement du Canada, L.R.C. (1985), ch. P-1, art. 4.

Loi sur les langues officielles, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31, art. préambule, 2, 3(1) «institutions fédérales» (mod. par L.C. 1993, ch. 28, art. 78), 4, 22, 25, 76, 77, 82(1), 90.

Règlement sur la distribution de radiodiffusion, DORS/97-555.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

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; 100 D.L.R. (4th) 212; 13 C.R.R. (2d) 1; 146 N.R. 161.

REFERRED TO:

R. v. Beaulac, [1999] 1 S.C.R. 768; (1999), 173 D.L.R. (4th) 193; 121 B.C.A.C. 227; 134 C.C.C. (3d) 481; 238 N.R. 131; *Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2 S.C.R. 876; (1996), 178 N.B.R. (2d) 161; 137 D.L.R. (4th) 142; 454 A.P.R. 161; 37 C.R.R. (2d) 189; 201 N.R. 1; *Canada (Commissioner of Official Languages) v. Canada (Department of Justice)* (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46; 194 F.T.R. 46 (F.C.T.D.); *Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) v. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 54 O.R. (3d) 595 (C.A.).

AUTHORS CITED

Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 22nd ed. by Sir D. Limon and W. R. McKay. London: Butterworths, 1997.

Fraser, A. *et al. Beauchesne's Rules & Forms of the House of Commons of Canada*, 6th ed. Toronto: Carswell, 1989.

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

APPLICATION for a declaration that the House of Commons' current method of providing television broadcasts of parliamentary proceedings to the public contravenes Part 1, sections 22, 25, and the spirit of the *Official Languages Act*; and an order that the House of Commons comply with Part 1, sections 22, 25, and the spirit of the Act, in its provision of television broadcasts

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative), [1993] 1 R.C.S. 319; (1993), 118 N.S.R. (2d) 181; 100 D.L.R. (4th) 212; 13 C.R.R. (2d) 1; 146 N.R. 161.

DÉCISIONS CITÉES:

R. c. Beaulac, [1999] 1 R.C.S. 768; (1999), 173 D.L.R. (4th) 193; 121 B.C.A.C. 227; 134 C.C.C. (3d) 481; 238 N.R. 131; *Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 2 R.C.S. 876; (1996), 178 N.B.R. (2d) 161; 137 D.L.R. (4th) 142; 454 A.P.R. 161; 37 C.R.R. (2d) 189; 201 N.R. 1; *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministère de la Justice)* (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46; 194 F.T.R. 46 (C.F. 1^{er} inst.); *Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) v. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 54 O.R. (3d) 595 (C.A.).

DOCTRINE

Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 22nd ed., by Sir D. Limon and W. R. McKay. London: Butterworths, 1997.

Fraser, A. *et al. Jurisprudence parlementaire de Beauchesne: Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 6^e éd., Toronto: Carswell, 1989.

Maingot, Joseph. *Le privilège parlementaire au Canada*, 2^e éd., Montréal: McGill-Queen's University Press, 1997.

DEMANDE visant à obtenir une déclaration portant que la méthode utilisée actuellement par la Chambre des communes pour assurer la télédiffusion publique des débats et travaux parlementaires va à l'encontre de la partie I, des articles 22 et 25 et de l'esprit de la *Loi sur les langues officielles*, ainsi qu'une ordonnance enjoignant à la Chambre des communes de se conformer

of parliamentary proceedings to the public. A declaration will issue that the respondents' current method for providing television broadcasts of parliamentary proceedings contravenes section 25 of the Act. The respondents have one year to take the necessary steps to bring its practices into compliance with section 25 of the Act.

APPEARANCES:

Kevin Quigley and Brian C. Curry for applicant.

Joel E. Fichaud, Q.C. for respondents House of Commons and Board of Internal Economy.

Michael F. Donovan for respondent Attorney General.

Laura C. Snowball for intervener.

SOLICITORS OF RECORD:

Burchell Green Hayman Parish, Halifax, Nova Scotia, for applicant.

Patterson, Palmer, Halifax, Nova Scotia, for respondents House of Commons and Board of Internal Economy.

Office of Commissioner of Official Languages, Ottawa, for intervener.

The following are the reasons for order and order rendered in English by

[1] O'KEEFE J.: This is an application by Louis Quigley, the applicant, made pursuant to subsection 77(1) of the *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31 (the Act) for:

1. A declaration that the House of Commons' current method of providing television broadcasts of parliamentary proceedings to the public contravenes Part I, section 22, section 25 and the spirit of the Act; and

2. An order that the House of Commons comply with Part I, section 22, section 25 and the spirit of the Act, in its provision of television broadcasts of

à la partie I, aux articles 22 et 25 et à l'esprit de la Loi relativement à la prestation des services de télédiffusion publique des débats et travaux parlementaires. Une déclaration portant que la méthode utilisée actuellement par les défendeurs pour assurer la télédiffusion publique des débats parlementaires va à l'encontre de l'article 25 de la Loi est prononcée. Les défendeurs ont un an pour prendre les mesures nécessaires pour se conformer à l'article 25 de la Loi.

ONT COMPARU:

Kevin Quigley et Brian C. Curry pour le demandeur.

Joel E. Fichaud, c.r. pour les défendeurs la Chambre des communes et le Bureau de régie interne.

Michael F. Donovan pour le défendeur le Procureur général.

Laura C. Snowball pour l'intervenante.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Burchell Green Hayman Parish, Halifax (Nouvelle-Écosse), pour le demandeur.

Patterson, Palmer, Halifax (Nouvelle-Écosse), pour les défendeurs la Chambre des communes et le Bureau de régie interne.

Commissariat aux langues officielles, Ottawa, pour l'intervenante.

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

[1] LE JUGE O'KEEFE: Dans la présente demande fondée sur le paragraphe 77(1) de la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31 (la Loi), le demandeur Louis Quigley cherche à obtenir:

1. une déclaration portant que la méthode qu'utilise actuellement la Chambre des communes pour assurer la télédiffusion publique des débats et travaux parlementaires va à l'encontre de la partie I, des articles 22 et 25 et de l'esprit de la Loi;

2. une ordonnance enjoignant à la Chambre des communes de se conformer à la partie I, aux articles 22 et 25 et à l'esprit de la Loi relativement à la

parliamentary proceedings to the public.

prestation des services de télédiffusion publique des débats et travaux parlementaires.

History of Broadcasting Parliamentary Proceedings

[2] As early as 1977, the House of Commons (the House) approved the radio and television broadcasting of debates and proceedings on the floor of the House and in parliamentary committees on the basis of principles similar to those governing the publication of Hansard (see A. Fraser, *et al.*, *Beauchesne's Rules & Forms of the House of Commons of Canada*, 6th ed. (Toronto: Carswell, 1989) at § 1121).

[3] The House of Commons Broadcasting Service (HCBS) is responsible for the televised recording of proceedings in the House and its committees. Initially, live coverage of House proceedings was only available in the National Capital Region via a microwave system. During the second year of operation, until October 1979, debates were rebroadcast throughout the country using video cassettes that were distributed to various cable services. The cable services decided whether or not to broadcast the proceedings. From 1979 until 1991, the proceedings of the House were broadcast by the English and French language Canadian Broadcasting Corporation, in both official languages, via two parliamentary channels established for that purpose.

[4] In 1992, the Board of Internal Economy of the House (the Board) approved a proposal whereby the Cable Public Affairs Channel (CPAC) would assume the cost of broadcasting House debates and proceedings for a two-year period. A new agreement was signed between the House and CPAC in August 1994 for the period from September 1, 1994 to August 31, 2001. The agreement provides in part that:

1. The House produces and delivers its debates and proceedings and certain committee proceedings in both official languages to CPAC;

Historique de la télédiffusion des débats et travaux parlementaires

[2] Dès 1977, la Chambre des communes (la Chambre) a approuvé la radiodiffusion et la télédiffusion des débats et travaux de la Chambre et des comités parlementaires en se fondant sur des principes semblables à ceux qui régissent la publication des rapports écrits officiels des débats (voir A. Fraser, *et al.* *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne: Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 6^e édition (Toronto: Carswell, 1991), au paragraphe 1121).

[3] Le Service de radiodiffusion de la Chambre des communes (SRCC) est chargé d'assurer l'enregistrement télévisé des débats et travaux de la Chambre et des comités de celle-ci. À l'origine, la présentation en direct des débats et travaux de la Chambre n'était offerte que dans la région de la capitale nationale, au moyen d'un réseau de transmission par micro-ondes. Au cours de la deuxième année de fonctionnement du réseau et jusqu'en octobre 1979, les débats ont été retransmis dans l'ensemble du pays à l'aide de vidéocassettes qui étaient distribuées aux différents services de câblodistribution. Ces services décidaient s'il y avait lieu ou non de diffuser les débats et travaux. De 1979 jusqu'en 1991, la Société Radio-Canada a diffusé les travaux de la Chambre dans les deux langues officielles sur les deux canaux parlementaires établis à cette fin.

[4] En 1992, le Bureau de régie interne de la Chambre (le Bureau) a accepté que la Chaîne d'affaires publiques par câble (CPAC) assume les coûts de diffusion des débats et travaux de la Chambre pour une période de deux ans. En août 1994, une nouvelle entente a été signée entre la Chambre et CPAC pour la période allant du 1^{er} septembre 1994 au 31 août 2001. L'entente prévoit notamment ce qui suit:

1. la Chambre produit et transmet à CPAC ses débats et travaux et ceux de certains comités dans les deux langues officielles;

2. The House will deliver to CPAC a live television (video) signal and three audio programming signals: (i) a sound signal originating from the floor of the House (floor sound); (ii) a sound signal in English only; and (iii) a sound signal in French only;

3. CPAC will transmit these four signals to all cable television distribution undertakings throughout Canada.

[5] CPAC is a non-profit corporation that is funded by a consortium of Canadian cable companies. In addition to the debates and proceedings of the House, CPAC also offers 30 hours per week of original programming and 46 hours each week of long-format coverage of committees, conferences, hearings and special events.

[6] Broadcasting distribution undertakings (BDUs) are organized among three different classes based on how many subscribers they have. Generally, Class 1 BDUs have 6,000 subscribers or more, Class 2 BDUs have more than 2,000 but less than 6,000 subscribers, and Class 3 BDUs have less than 2,000 subscribers. Under the current regulations, CPAC is not a mandatory signal that BDUs must distribute but if Class 1 or 2 BDUs elect to distribute CPAC, then they must carry it as part of the basic service. Class 3 BDUs are not subject to any requirement to carry CPAC. Nevertheless, CPAC is carried widely across Canada by a variety of BDUs. For clarity, cable companies are BDUs. There is no contract between the House and the BDUs and the latter is free to choose which audio signal or signals it transmits.

[7] There is evidence, however, that recent technology would allow broadcasters to transmit one video signal and two audio signals simultaneously. This technology is known as second or secondary audio programming (SAP) and these signals are receivable in the home using television sets or VCR units that are equipped with the appropriate decoder. Stand-alone SAP decoders are also available. In other words, a person who tunes in to

2. la Chambre transmet à CPAC en direct un signal de télévision (vidéo) et trois signaux de programmation audio: (i) un signal audio dans la langue parlée à ce moment-là (son original), (ii) un signal audio en anglais seulement et (iii) un signal audio en français seulement;

3. CPAC distribue partout au Canada ces quatre signaux à l'ensemble des entreprises de câblodistribution.

[5] CPAC est un organisme à but non lucratif financé par un consortium d'entreprises de câblodistribution canadiennes. En plus des débats et travaux de la Chambre, CPAC offre également 30 heures par semaine d'émissions originales et 46 heures par semaine d'émissions de longue durée pour couvrir différents comités, conférences, audiences et événements spéciaux.

[6] Les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) sont classées en trois catégories différentes selon le nombre d'abonnés qu'elles comptent. Généralement, les EDR de la catégorie 1 comptent au moins 6 000 abonnés, les EDR de la catégorie 2 comptent plus de 2 000 abonnés, mais moins de 6 000 et celles de la catégorie 3 comptent moins de 2 000 abonnés. Selon la réglementation actuelle, la distribution du signal de CPAC ne constitue pas une obligation. Cependant, si une EDR de la catégorie 1 ou 2 choisit de distribuer ce signal, elle doit l'intégrer dans son service de base. Cette exigence ne s'applique pas aux EDR de la catégorie 3. Néanmoins, ce service fait partie de bon nombre de forfaits offerts partout au Canada par diverses EDR. Il convient de préciser que les entreprises de câblodistribution sont des EDR. Aucune entente n'a été conclue entre la Chambre et les EDR et celles-ci peuvent choisir comme bon leur semble les signaux audio qu'elles transmettent.

[7] Cependant, certaines données indiquent qu'une technologie récente permettrait à une chaîne de télévision de transmettre un signal vidéo et deux signaux audio en même temps. Cette technologie est connue sous le nom de second canal d'émissions sonores (SCES) et ces signaux atteignent les foyers dont le téléviseur ou le magnétoscope est équipé du décodeur approprié. Il existe aussi des décodeurs de SCES

CPAC could choose which of two audio signals he or she wants to listen to. There is also evidence that, while television manufacturers are not obliged to equip sets with SAP decoders, they have been doing so on most sets since the early 1990s and approximately 50% of Canadian homes have the necessary equipment. Furthermore, BDUs that choose to distribute a SAP signal on a single channel might incur upgrade costs of \$500 to \$5,000, depending on the equipment that they currently have (see Public Notice CRTC 2001-46).

[8] Finally, Canadians can access the audiovisual signals supplied by the House using a satellite dish or the Internet.

The Applicant's Complaint and the Commissioner's Investigation

[9] The applicant resides in Riverview, New Brunswick and subscribes to Rogers Cable Company of Moncton, New Brunswick (Rogers Cable). At the time of application, Rogers Cable provided the applicant with CPAC broadcasts in floor sound only. As he only speaks English, he was unable to understand those parts that are spoken in French.

[10] The applicant filed a complaint in this regard with the Commissioner of Official Languages for Canada (Commissioner) who, in turn, conducted an investigation. Consistent with the procedure set out in the Act, a preliminary copy of the Commissioner's report was provided to the federal institution under investigation for its comments. The final report was released in October, 2000: Office of the Commissioner of Official Languages, Enhanced Investigation Report. *Investigation Report Concerning the Broadcasts and Availability of the Proceedings of the House of Commons in Both Official Languages*, October 2000 (the Report).

[11] With respect to the application of Part I of the Act, the Report concluded at pages 6 to 9 that:

autonomes. En d'autres termes, un abonné équipé en conséquence qui regarde une émission de CPAC pourrait choisir lequel des deux signaux audio il désire écouter. Il appert également de certaines données que, même si les fabricants ne sont pas tenus d'équiper les téléviseurs d'un décodeur, cela se fait assez couramment depuis le début des années 1990, si bien qu'environ 50 p. 100 des foyers canadiens possèdent l'équipement nécessaire. De plus, les EDR qui décident de distribuer un signal SCES sur une seule chaîne pourraient engager des frais de mise à niveau de 500 \$ à 5 000 \$, selon l'équipement qu'elles possèdent actuellement (voir Avis public CRTC 2001-46).

[8] Enfin, les Canadiens peuvent avoir accès par satellite ou Internet aux signaux audiovisuels que transmet la Chambre.

La plainte du demandeur et l'enquête de la commissaire

[9] Le demandeur habite à Riverview, au Nouveau-Brunswick, et est un abonné de Rogers Cable Company de Moncton, également au Nouveau-Brunswick (Rogers Cable). À la date de la demande, Rogers Cable fournissait au demandeur l'accès aux présentations télévisées de CPAC en son original seulement. Comme le demandeur ne parle que l'anglais, il ne pouvait comprendre les parties présentées en français.

[10] Le demandeur a déposé une plainte à ce sujet auprès de la commissaire aux langues officielles du Canada (la commissaire) qui, à son tour, a mené une enquête. Conformément à la procédure énoncée dans la Loi, une copie préliminaire du rapport de la commissaire a été remise à l'institution fédérale visée par l'enquête afin que celle-ci commente le document en question. Le rapport final a été déposé en octobre 2000: *Rapport d'enquête approfondie. Rapport d'enquête concernant la diffusion et la disponibilité des débats et travaux de la Chambre des communes dans les deux langues officielles*, octobre 2000 (le Rapport).

[11] En ce qui a trait à l'application de la partie I de la Loi, le Rapport comporte les conclusions suivantes aux pages 6 à 9:

1. Section 4 of the Act must be interpreted and applied in light of the spirit of the Act as a whole and its interpretation must respect the purpose of the language right at issue, the principle of equality of status and privileges of English and French, and the preservation and vitality of the official language communities (*R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768);

2. Whatever the method chosen by the House for dissemination of its debates and proceedings, the House must respect the principle of equal access to parliamentary debates and proceedings and the requirements of bilingualism that flows from the equal access principle;

3. Although the House system for the production of its debates for broadcast meets the requirements of the Act, the House has failed to ensure that the broadcasting and delivery system also meets those requirements;

4. In order to meet the requirements of the Act, the House should have taken steps to ensure that the ultimate delivery of the video and audio signals met the official language needs of all members of the Canadian public;

5. The House cannot evade its official languages obligations by entering into a contract, as in this case between itself and CPAC, that separates the production and initial broadcast of House debates and proceedings from the ultimate delivery of broadcast signals to the public, and does not address that ultimate delivery; and,

6. The House is not fully complying with its linguistic obligations as set out in Part I of the Act or with the spirit of the Act as regards the televising of its debates.

[12] With respect to Part IV of the Act, the Report concluded at pages 9 and 10 that:

1. The televising or audio-visual publication of parliamentary debates is a service provided to the public within the meaning of Part IV of the Act;

1. l'article 4 de la Loi doit être interprété et appliqué à la lumière de l'esprit de l'ensemble de celle-ci et cette interprétation doit tenir compte de l'objet du droit linguistique en litige, du principe d'égalité de statut et de privilège du français et de l'anglais ainsi que de la nécessité d'assurer le maintien et l'épanouissement des communautés de langue officielle (*R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768);

2. quelle que soit la méthode qu'elle choisit pour la diffusion de ses débats, la Chambre doit se conformer au principe d'accès égalitaire aux travaux du Parlement et à la prescription de bilinguisme qui en découle;

3. même si le système qu'elle a mis en place pour la production de ses débats respecte intégralement les prescriptions de la Loi, la Chambre ne respecte pas ces prescriptions en ce qui concerne le système de diffusion;

4. pour respecter les prescriptions de la Loi, la Chambre aurait dû prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que la télédiffusion des signaux vidéo et audio respecte les besoins de tous les membres du public canadien en matière de langues officielles;

5. la Chambre ne peut échapper à ses obligations linguistiques en concluant, comme elle l'a fait en l'espèce avec CPAC, un contrat qui a pour effet de séparer la production et la diffusion initiale des débats de la Chambre de la présentation ultime des signaux au public et qui n'assure pas cette diffusion ultime;

6. la Chambre ne respecte pas pleinement ses obligations linguistiques prévues à la partie I de la Loi et l'esprit de celle-ci en ce qui concerne la télédiffusion de ses débats.

[12] Le Rapport comporte également les conclusions suivantes, aux pages 9 et 10, au sujet de la partie IV de la Loi:

1. la télédiffusion ou la publication audiovisuelle des débats parlementaires constitue un service offert au public au sens de la partie IV de la Loi;

2. The decision of the House to proceed with televised rebroadcasting of its debates subjects the House to the linguistic obligations set out in section 22 of the Act;

3. The agreement between the House and CPAC, and the facts in general, show that CPAC is acting on behalf of the House within the meaning of section 25 of the Act;

4. The House must therefore ensure that CPAC takes the measures necessary to guarantee effective delivery of the services in question, i.e. televised debates and proceedings, to members of the public in their preferred official language; and,

5. The House has not ensured that its debates would be delivered in both official languages to all cable subscribers in Canada, thereby contravening sections 22 and 25 of the Act, and the spirit of the Act.

[13] Finally, at pages 15-16 of the Report, the Commissioner recommended that the House:

1. immediately take, with all interested parties, all the measures and steps required to ensure the implementation of the right of members of the public to access televised debates in their preferred official language, pending the advent of more effective technologies; and,

2. take into account its linguistic obligations under Part I and Part IV of the *Official Languages Act* when it renews or concludes a new agreement with a third party to ensure that the latter takes all the measures required to ensure that parliamentary debates are ultimately televised in both official languages, so as to guarantee the effective implementation of the right of members of the public to access these debates in their preferred official language.

Applicant's Submissions

[14] The applicant submits that the Act should be given a broad and purposive interpretation. He notes in particular that many of the sections of the Act resonate

2. lorsque la Chambre a décidé de procéder à la retransmission télévisée de ses débats, elle est devenue assujettie aux prescriptions linguistiques édictées par l'article 22 de la Loi;

3. il appert de l'entente entre la Chambre et CPAC ainsi que de l'ensemble des faits que CPAC agit pour le compte de la Chambre au sens de l'article 25 de la Loi;

4. La Chambre devait donc s'assurer que CPAC prendrait les mesures nécessaires pour garantir la prestation efficace des services en question, soit la présentation télévisée des débats et travaux, aux membres du public dans la langue officielle de leur choix;

5. la Chambre ne s'est pas assurée que ses débats seraient ultimement présentés dans les deux langues officielles à tous les abonnés du câble du Canada, contrevenant de ce fait aux articles 22 et 25 de la Loi ainsi qu'à l'esprit de la Loi.

[13] Finalement, à la page 16 de son Rapport, la commissaire a formellement recommandé ce qui suit à la Chambre:

1. de mettre immédiatement en place, avec toutes les parties intéressées, toutes les mesures et d'entreprendre les démarches nécessaires permettant la mise en œuvre du droit d'accès du public aux débats télédiffusés dans la langue officielle de son choix, en attendant l'avènement de moyens technologiques plus efficaces; et

2. de tenir compte des obligations linguistiques qui lui incombent en vertu de la Partie I et de la Partie IV de la *Loi sur les langues officielles* lorsqu'elle renouvellera ou conclura une nouvelle entente avec un tiers afin de s'assurer que ce dernier prenne tous les moyens nécessaires pour que les services de télédiffusion des débats parlementaires soient ultimement fournis dans les deux langues officielles de façon à assurer la mise en œuvre efficace du droit d'accès du public à ces débats dans la langue officielle de son choix.

Arguments du demandeur

[14] Le demandeur soutient que la Loi devrait recevoir une interprétation large et fondée sur son objet. Plus précisément, il souligne que bon nombre des

in both the *Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 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]] (the Constitution) and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, appendix II No. 44] (the Charter). The spirit of the Act, he says, is designed to protect the language rights that are enshrined in various constitutional documents and to allow meaningful participation in all branches of government, whether in English or in French. The applicant submits that the Act ensures the equality of both official languages so that all Canadians will have equal access to and service from federal institutions (see the preamble and section 2 of the Act; section 133 of the Constitution, subsections 16(1), 17(1), 18(1), 19(1) and 20(1) of the Charter).

[15] In the applicant's view, section 4 of the Act protects the language rights of participants in parliamentary proceedings as well as the language rights of non-participants who rely on official reports of those proceedings. While the applicant concedes that the House need not always report on its proceedings, he asserts that when the House elects to do so, a translation is required. Such an interpretation, he says, is consistent with the Supreme Court of Canada's decision in *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768. The applicant argues that the respondents cannot satisfy their responsibility under Part I of the Act by transmitting three audio signals to CPAC because this would allow the House to absolve itself of its statutory responsibilities by simply contracting with outside parties.

[16] The applicant submits that members of the public must be able to obtain services from every federal institution in either official language. Moreover, federal institutions are subject to this same obligation even when those services are provided to the public on their behalf by other persons or organizations pursuant to

articles de la Loi trouvent écho tant dans 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]] (la Constitution), que dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] (la Charte). Selon le demandeur, la Loi vise à protéger les droits linguistiques qui sont inscrits dans différents documents constitutionnels et à permettre une participation significative dans tous les secteurs du gouvernement, que ce soit en français ou en anglais. Le demandeur ajoute que la Loi assure l'égalité des deux langues officielles de façon que tous les Canadiens bénéficient d'un accès égal aux institutions fédérales et aient droit à des services égaux de celles-ci (voir le préambule et l'article 2 de la Loi, l'article 133 de la Constitution et les paragraphes 16(1), 17(1), 18(1), 19(1) et 20(1) de la Charte).

[15] De l'avis du demandeur, l'article 4 de la Loi protège les droits linguistiques des personnes qui participent aux travaux parlementaires et de celles qui, sans participer aux travaux en question, se fondent sur les comptes rendus officiels de ceux-ci. Tout en admettant que la Chambre n'est pas toujours tenue de présenter un compte rendu de ses travaux et débats, il fait valoir que lorsqu'elle choisit de le faire, une traduction est nécessaire. Selon le demandeur, cette interprétation est compatible avec l'arrêt *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, jugement de la Cour suprême du Canada. Le demandeur allègue que les défendeurs ne peuvent se conformer aux prescriptions découlant de la partie I de la Loi en transmettant trois signaux audio à CPAC, parce que cette façon de procéder permettrait à la Chambre, simplement en concluant une entente avec des tierces parties, d'échapper aux responsabilités qui lui incombent en vertu de la Loi.

[16] Le demandeur estime que les membres du public doivent pouvoir obtenir des services de toute institution fédérale dans l'une ou l'autre des langues officielles. De plus, les institutions fédérales sont assujetties à cette obligation, même lorsque ces services sont offerts au public pour leur compte par d'autres personnes ou

sections 22 and 25 of the Act. The applicant submits that the House is clearly a “federal institution” under subsection 3(1) of the Act [as am. by S.C. 1993, c. 28, s. 78]. In the applicant’s view, the House has a duty to ensure that the organization with whom it contracts regarding the broadcast of televised debates (CPAC) takes steps to guarantee that those debates are ultimately broadcast in both official languages.

[17] In particular, the applicant relies on the notion that parliamentary privilege can only be claimed where it is necessary such that without that privilege, the House could not discharge its functions (see J. P. J. Maingot, *Parliamentary Privilege in Canada*, 2nd ed. (McGill-Queen’s University Press, 1997); Sir D. Limon and W. R. McKay, eds., *Erskine May’s Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 22nd ed. (London: Butterworths, 1997)). Privilege is extended because the particular issue is seen as being critical to the very existence of the legislative body. While Madam Justice McLachlin recognized a category of privilege which she described as “control of publication of debates and proceedings in the House” at page 385 of her reasons in *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319 (*New Brunswick Broadcasting*) apparently this privilege in particular has never been considered before. Nevertheless, the applicant asserts, and in this he says that he is supported by Maingot and May, that the privilege over the publication of debates or proceedings is closely connected with the right to exclude strangers from proceedings. The applicant submits that both are concerned with free speech and fair and accurate reporting, but not with dissemination after publication. The applicant argues that the House is free to close its doors to the public but once the doors are open, the House may not legally proceed to violate the provisions of the Act.

[18] The applicant also submits that in order to claim privilege, the respondents must show that the activity over which the privilege is sought must be integral to the functioning of the Parliament House legislator (see *Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2

organisations conformément aux articles 22 et 25 de la Loi. Le demandeur allègue que la Chambre est manifestement une «institution fédérale» visée par le paragraphe 3(1) de la Loi [mod. par L.C. 1993, ch. 28, art. 78] et qu’elle est tenue de veiller à ce que l’organisation à laquelle elle confie par contrat la diffusion des débats télévisés (CPAC) prenne des mesures pour garantir que ces débats soient finalement présentés dans les deux langues officielles.

[17] Plus précisément, le demandeur invoque le principe selon lequel le privilège parlementaire ne peut être invoqué que dans les cas de nécessité, au sens où la Chambre ne pourrait exercer ses fonctions en l’absence de ce privilège (voir J. P. J. Maingot, *Le privilège parlementaire au Canada*, 2^e édition (McGill-Queen’s University Press, 1997); Sir D. Limon et W. R. McKay, eds., *Erskine May’s Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 22^e édition (Londres: Butterworths, 1997)). Le privilège est accordé parce que la question particulière est perçue comme une question ayant une importance vitale pour l’existence même de l’organisme législatif. Bien que M^{me} le juge McLachlin ait reconnu l’existence d’une catégorie de privilège qu’elle a appelé le «contrôle de la publication des débats de l’assemblée» à la page 385 de ses motifs dans l’arrêt *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l’Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319 (*New Brunswick Broadcasting*), ce privilège particulier n’a apparemment jamais été examiné auparavant. Néanmoins, le demandeur allègue, en invoquant les ouvrages de Maingot et May, que le privilège de la publication des débats et travaux est lié de près à celui d’expulser des étrangers des débats. Selon le demandeur, les deux privilèges concernent la liberté de parole et la présentation d’un compte rendu exact et fidèle, mais non la diffusion après la publication. À son avis, la Chambre peut fermer ses portes au public, mais lorsqu’elle les ouvre, elle ne peut légalement agir de façon à enfreindre les dispositions de la Loi.

[18] Le demandeur ajoute que, pour revendiquer un privilège, les défendeurs doivent prouver que l’activité à l’égard de laquelle le privilège est demandé est nécessaire au fonctionnement de la Chambre (voir *Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*,

S.C.R. 876 (*Harvey*)). McLachlin J. (as she then was), with whom L'Heureux-Dubé J. concurred, wrote the following about necessity at pages 918 and 919:

To prevent abuses cloaked in the guise of privilege from trumping legitimate *Charter* interests, the courts must inquire into the legitimacy of a claim of parliamentary privilege. As this Court made clear in *New Brunswick Broadcasting*, the courts may properly question whether a claimed privilege exists. This screening role means that where it is alleged that a person has been expelled or disqualified on invalid grounds, the courts must determine whether the act falls within the scope of parliamentary privilege. If the court concludes that it does, no further review lies.

British jurisprudence distinguishes between privileges asserted by resolution and privileges effected automatically by statute. In respect of privileges asserted by resolution, British courts have developed a doctrine of necessity, enabling them to inquire whether the action taken by resolution is necessary to the proper functioning of the House. The necessity inquiry does not ask whether the particular action at issue was necessary, and hence does not involve substantive judicial review. Rather, it asks whether the dignity, integrity and efficiency of the legislative body could be maintained if it were not permitted to carry out the type of action sought to be done, for example to expel a person from the legislature or disqualify a person from seeking office on grounds of corruption. Following this rule, this Court in *New Brunswick Broadcasting* inquired whether the resolution there in issue was necessary to the proper functioning of the legislature and the maintenance of its integrity. The question was left open whether a similar inquiry should be conducted where a legislated privilege, like the one asserted in the case at bar, is in question.

[19] Here, the applicant argues that the respondents cannot meet the test of necessity as the dignity, integrity and efficiency of the House is not threatened by the Commissioner's order. Rather, the applicant submits that the opposite would be true as it would ensure that all Canadians have equal rights in accessing the proceedings of their elected representatives. In the applicant's view, a successful claim for privilege involves balancing certain interests, including the degree

[1996] 2 R.C.S. 876 (*Harvey*)). Dans l'arrêt *Harvey*, M^{me} le juge McLachlin (maintenant juge en chef de la Cour suprême du Canada), avec qui M^{me} le juge L'Heureux-Dubé était d'accord, a formulé les commentaires suivants au sujet de la nécessité, aux pages 918 et 919:

Pour éviter que des abus sous le couvert d'un privilège éclipse des droits légitimes garantis par la *Charte*, les tribunaux doivent examiner la légitimité d'une revendication de privilège parlementaire. Comme notre Cour l'a précisé dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting*, les tribunaux peuvent, à juste titre, se demander si le privilège revendiqué existe vraiment. Ce rôle de tamisage signifie que, lorsqu'on soutient qu'une personne a été expulsée ou déclarée inéligible pour des motifs non valides, les tribunaux doivent déterminer si la mesure prise est visée par le privilège parlementaire. Si la cour conclut par l'affirmative, aucun autre examen n'est nécessaire.

La jurisprudence britannique distingue les privilèges invoqués par voie de résolution d'avec les privilèges conférés automatiquement par la loi. Dans le cas des privilèges invoqués par voie de résolution, les tribunaux britanniques ont établi un principe de la nécessité, qui leur permet d'examiner si la mesure prise par voie de résolution est nécessaire au bon fonctionnement de la Chambre. L'examen relatif à la nécessité ne porte pas sur la question de savoir si la mesure en cause était nécessaire, et il n'implique donc pas un contrôle judiciaire de fond. On se demande plutôt si la dignité, l'intégrité et l'efficacité du corps législatif pourraient être préservées s'il n'était pas permis d'accomplir le genre d'acte que l'on cherche à accomplir, comme par exemple, expulser une personne de la législature ou déclarer une personne inhabile à solliciter une charge pour des motifs de corruption. Suivant cette règle dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting*, notre Cour s'est demandé si la résolution en cause dans cette affaire était nécessaire au bon fonctionnement de la législature et à la préservation de son intégrité. On n'a pas répondu à la question de savoir s'il y aurait lieu de se poser une question semblable lorsqu'il s'agit d'un privilège créé par voie législative, comme celui invoqué en l'espèce.

[19] Dans la présente affaire, le demandeur estime que les défendeurs ne peuvent satisfaire au critère de la nécessité, parce que l'ordonnance de la commissaire ne menace pas la dignité, l'intégrité et l'efficacité de la Chambre. Ce serait plutôt le contraire, puisque cette ordonnance garantirait à tous les Canadiens un même droit d'accès aux débats et travaux de leurs représentants élus. De l'avis du demandeur, l'examen d'une revendication de privilège fait appel à la

to which persons outside the legislative body are affected, the need for Parliament to regulate, and the rights of citizens to take issues to court. In this case, the applicant submits that the issue is not one which is confined to the House, its internal proceedings and functions, but rather is one which affects a broad number of Canadians as well as their ability to participate meaningfully and knowledgeably in Canada's democratic institutions.

[20] The applicant submits that the respondents' claim of parliamentary privilege is merely a technical argument used to circumvent their obligations and responsibilities under the Act. This "defence" was not raised at any point before the commencement of these proceedings. First, the applicant argues that section 18 of the Constitution [as am. by R.S.C., 1985, Appendix II, No. 13] requires that the privileges and immunities enjoyed by the House be defined by an Act of Parliament. Those privileges, he says, are set out in section 4 of the *Parliament of Canada Act*, R.S.C., 1985, c. P-1. However, to the extent that the *Parliament of Canada Act*, *supra* is inconsistent with the Act, then the Act should predominate and defeat the assertion of privilege.

Intervener's (Commissioner's) Submissions

[21] The Commissioner submits that subsection 4(3) must be given a broad and purposive interpretation so that the goal of full and equal access to parliamentary debates and proceedings in both official languages is fulfilled. The intervener argues that for many Canadians, watching parliamentary debates is a practical and convenient alternative to obtaining printed copies of Hansard.

[22] For its part, the Commissioner argues that, by virtue of its contract with CPAC for the distribution and delivery of broadcast signals originating from the House, the House has engaged CPAC to deliver those signals to Canadians on its behalf. Furthermore, it is asserted that, as the exclusive source of such broadcast

conciliation de certains intérêts, notamment la mesure dans laquelle les personnes qui ne font pas partie d'un organisme législatif sont touchées, la nécessité pour le Parlement de réglementer ses propres travaux et le droit des citoyens de saisir les tribunaux de questions litigieuses. Dans la présente affaire, le demandeur allègue que la question ne concerne pas seulement la Chambre et ses travaux et fonctions internes, mais touche également un grand nombre de Canadiens et leur capacité de participer de façon significative et avertie aux institutions démocratiques du Canada.

[20] De l'avis du demandeur, la revendication de privilège parlementaire des défendeurs n'est qu'un argument technique que ceux-ci invoquent pour contourner leurs obligations et responsabilités découlant de la Loi. Ce «moyen de défense» n'a nullement été soulevé avant l'introduction de la présente demande. Le demandeur précise que, selon l'article 18 de la Constitution [mod. par L.R.C. (1985), appendice II, n° 13], les privilèges et immunités dont la Chambre jouit doivent être prescrits par une loi du Parlement. Ces privilèges sont énoncés à l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1. Toutefois, dans la mesure où cette dernière loi est incompatible avec la *Loi sur les langues officielles*, celle-ci devrait l'emporter et donner lieu au rejet de la revendication de privilège.

Arguments de l'intervenante (la commissaire)

[21] La commissaire allègue que le paragraphe 4(3) doit recevoir une interprétation large et fondée sur son objet de façon que l'accès entier et égal aux débats et travaux du Parlement dans les deux langues officielles soit assuré. Selon l'intervenante, pour de nombreux Canadiens, la possibilité de regarder les débats et travaux parlementaires à la télévision représente une solution de rechange pratique et utile à l'obtention de copies imprimées du hansard.

[22] Selon la commissaire, en vertu du contrat qu'elle a conclu avec CPAC au sujet de la distribution et de la transmission de signaux de radiodiffusion de ses travaux et débats, la Chambre a retenu les services de CPAC pour que celle-ci transmette ces signaux pour son compte aux Canadiens. De plus, à titre de seule source

signals, the House is well positioned to set contractual pre-conditions on its delivery of broadcast signals to CPAC and on CPAC's dealings with BDUs. The intervener also submits that a federal institution may not limit constitutional language rights by transferring the performance of certain of its functions where, if that federal institution had performed that function itself, it would have been obliged to comply with the Act (see *Canada (Commissioner of Official Languages) v. Canada (Department of Justice)* (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46 (F.C.T.D.)). It is also argued that the House's obligations cannot be satisfied by its "best efforts".

[23] The Commissioner submits that this Court is entitled to determine whether the respondents' claim of parliamentary privilege is valid. The Commissioner submits that this involves a two-stage inquiry. First, is the general activity claimed to be a constitutional parliamentary privilege actually a recognized constitutional parliamentary privilege? Second, is the particular activity in respect of which privilege is claimed actually part of that general constitutional parliamentary privilege? *Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) v. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 54 O.R. (3d) 595 (C.A.), is a case where a non-elected person complained that the use of the Lord's Prayer as part of the Legislature's daily opening exercise pursuant to a standing order violated his right to equal treatment without discrimination. In that case, Mr. Justice Finlayson wrote the following at paragraph 25:

Therefore, while it is true to say in the abstract that parliamentary privilege covers those matters which are necessary to the functioning of the House, "necessity" in this context applies to categories of matters, and each particular exercise of privilege within a category is not scrutinized against a standard of necessity. As noted by McLachlin J., once a court has decided that a category of matters is necessary to the independent functioning of the House, it does not then go on to decide whether each individual exercise of privilege is necessary, but, rather, only has to ask whether the particular exercise in question falls within the recognized category of privilege. If it does, it is not subject to outside

de ces signaux, la Chambre est particulièrement bien placée pour fixer des exigences contractuelles préalables à la transmission de sa part des signaux en question à CPAC ainsi qu'aux accords de celle-ci avec les EDR. L'intervenante ajoute qu'une institution fédérale ne peut restreindre les droits linguistiques constitutionnels en transférant l'accomplissement de certaines de ses fonctions, dans les cas où cette institution aurait été tenue de se conformer à la Loi si elle avait accompli ces fonctions elle-même (voir *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministère de la Justice)* (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46 (C.F. 1^{re} inst.)). Qui plus est, souligne-t-elle, la Chambre ne peut remplir ses obligations simplement en déployant «tous les efforts voulus».

[23] La commissaire allègue que la Cour a le droit de décider si la revendication de privilège parlementaire des défendeurs est fondée. Selon la commissaire, l'examen de cette question comporte deux étapes. D'abord, la Cour doit se demander si l'activité générale qui serait apparemment un privilège parlementaire constitutionnel est effectivement reconnue à ce titre. En second lieu, elle doit chercher à savoir si l'activité à l'égard de laquelle le privilège est revendiqué fait effectivement partie des activités visées par ce privilège parlementaire constitutionnel général. Dans l'arrêt *Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) v. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 54 O.R. (3d) 595 (C.A.), où une personne non élue avait soutenu que le fait de réciter la prière du Seigneur tous les jours au début des travaux de l'assemblée conformément à un ordre permanent allait à l'encontre de son droit d'être traitée de façon égale et sans discrimination, le juge Finlayson a formulé les commentaires suivants au paragraphe 25:

[TRADUCTION] En conséquence, même s'il convient de dire, dans l'abstrait, que le privilège parlementaire couvre les activités qui sont nécessaires au fonctionnement de la Chambre, la «nécessité» dans ce contexte s'applique aux catégories d'activités et l'exercice particulier d'un privilège n'est pas examiné à la loupe au regard d'une norme de nécessité. Comme l'a dit M^{me} le juge McLachlin, une fois qu'un tribunal a décidé qu'une catégorie d'activités est nécessaire au fonctionnement indépendant de la Chambre, il ne décide pas ensuite si chaque exercice particulier du privilège est nécessaire, mais se demande simplement si l'exercice en question est visé par la catégorie de privilège

review.

[24] The Commissioner agrees that control of publication of debates and proceedings is an inherent, and therefore constitutional, parliamentary privilege of the House yet contests that the House can control the language of publication as part of its privilege.

[25] The Commissioner submits that the purpose of the privilege is to prevent false and perverted reports of its proceedings. Therefore, the House should be able to exert its privilege over the decision to publish or to control the extent of what is published but not the language in which something is published.

[26] The Commissioner submits that if the choice of language is part of the House's privilege as defined historically or generically, it must be read with other parts of the Constitution; namely, section 133 of the Constitution and section 18 of the Charter. Since no part of the Constitution may abrogate or diminish any other part of the Constitution, potentially conflicting constitutional provisions must be read together and reconciled so that each may have the fullest meaning possible (see *New Brunswick Broadcasting* and *Harvey*). The Commissioner argues that the wording in this case is stronger than in *Harvey* and specifically that, in the face of section 133 of the Constitution, the privilege of control of publication that is recognized by the preamble to the Constitution could not have included the language of publication. Of course, section 133 of the Constitution was later supported by various provisions in the Charter.

[27] If the Court rejects the arguments above, the Commissioner submits that sections 3 and 4 of the Act amended the Canadian constitutional privilege of control of publication to exclude the two official languages from the privilege pursuant to section 44 of the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982, 1982, c. 11* (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II,

reconnue. Dans l'affirmative, l'exercice n'est pas susceptible de révision par un organe externe.

[24] La commissaire convient que le contrôle de la publication des débats et travaux constitue un privilège parlementaire inhérent, et donc constitutionnel, de la Chambre, mais refuse d'admettre que celle-ci puisse contrôler la langue de publication dans le cadre de son privilège.

[25] Selon la commissaire, le privilège vise à empêcher la présentation de comptes rendus «faux et pervers» sur les débats et délibérations. Par conséquent, la Chambre doit être en mesure d'exercer son privilège à l'égard de la décision de publier ou de contrôler le contenu de la publication, mais non à l'égard de la langue dans laquelle ce contenu est publié.

[26] La commissaire ajoute que, si le privilège de la Chambre au sens historique ou générique couvre le choix de la langue, il doit être interprété de concert avec d'autres parties de la Constitution, notamment l'article 133 de celle-ci et l'article 18 de la Charte. Étant donné qu'aucune partie de la Constitution ne peut être abrogée ou atténuée par une autre partie de celle-ci, il est nécessaire de mettre ensemble et de concilier les dispositions qui pourraient être contradictoires de manière à ce que chacune reçoive le sens le plus complet qui soit (voir les arrêts *New Brunswick Broadcasting* et *Harvey*). Selon la commissaire, le libellé examiné en l'espèce est plus clair que celui qui était à l'étude dans l'arrêt *Harvey*; plus précisément, compte tenu de l'article 133 de la Constitution, le privilège du contrôle de la publication qui est reconnu au préambule de celle-ci ne peut couvrir la langue de publication. Bien entendu, l'article 133 de la Constitution a été renforcé plus tard par différentes dispositions de la Charte.

[27] Si la Cour rejette les arguments qui précèdent, la commissaire soutient que les articles 3 et 4 de la Loi ont eu pour effet de modifier le privilège constitutionnel canadien du contrôle de la publication de manière à exclure de ce privilège les deux langues officielles conformément à l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada, 1982,*

No. 44]]. It is noted that the Act specifically preserves parliamentary privilege with respect to the personal offices and staff of its Members and Senators pursuant to section 90 of the Act. The Commissioner submits that this is confirmation that the Act intended to amend Constitutional provisions with respect to parliamentary privilege, save certain narrow exceptions.

Respondents' Submissions

[28] The respondents submit that the publication of House proceedings is one of the inherent privileges of the House and that this privilege enjoys constitutional protection. For these propositions, the respondents rely heavily on the Supreme Court of Canada's decision in *New Brunswick Broadcasting*, per McLachlin J. (as she then was). In that case, the Speaker of the Nova Scotia Legislature excluded independent television cameras from the House. Therefore, an application was brought before the courts for an order that that decision violated paragraph 2(b) of the Charter. In the respondents' submissions, the Court held that inherent privileges are protected by the Preamble of the Constitution, that the Speaker's decision fell within the Legislature's inherent privilege to exclude strangers, and that the judiciary had no power to review the exercise of such a privilege.

[29] The respondents rely on the categories of privilege which arose in the United Kingdom and that McLachlin J. (as she then was) enumerated in the *New Brunswick Broadcasting* case at pages 385 to 386, including control of publication of debates and proceedings in the House. The respondents submit that those privileges are preserved by section 4 of the *Parliament of Canada Act*, supra. The respondents rely on *New Brunswick Broadcasting* for the proposition that Constitutional rights cannot be diminished because one part of the Constitution cannot abrogate another.

[30] The respondents submit that this is really a division of powers issue and such that when a legislative body exercises one of its inherent privileges, the Court has no business reviewing that decision. In any event,

ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. Selon la commissaire, la Loi préserve de manière précise à l'article 90 le privilège parlementaire en ce qui a trait au bureau privé et au personnel des parlementaires et des sénateurs, ce qui confirme que la Loi visait à modifier les dispositions constitutionnelles concernant le privilège parlementaire, sous réserve de certaines exceptions restreintes.

Arguments des défendeurs

[28] Les défendeurs allèguent que la publication des débats et travaux de la Chambre constitue l'un des privilèges inhérents de celle-ci et que, de ce fait, ce privilège bénéficie de la protection constitutionnelle. Au soutien de cette proposition, les défendeurs se fondent en grande partie sur le jugement qu'a rendu le juge McLachlin dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting*. Dans cette affaire, le président de l'assemblée législative de la Nouvelle-Écosse avait exclu les caméras de télévision indépendantes de la Chambre et les tribunaux avaient subséquemment été saisis d'une demande d'ordonnance portant que cette décision allait à l'encontre de l'alinéa 2b) de la Charte. De l'avis des défendeurs, la Cour a statué que les privilèges inhérents sont protégés par le préambule de la Constitution, que la décision du président de l'assemblée législative relevait du privilège inhérent de celle-ci d'exclure des étrangers de son enceinte et que les tribunaux n'avaient pas le pouvoir de réviser l'exercice de ce privilège.

[29] Les défendeurs se fondent sur les catégories de privilèges qui ont pris naissance au Royaume-Uni et que le juge McLachlin a énumérées dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting*, aux pages 385 et 386, notamment le contrôle de la publication des débats et travaux de la Chambre. Selon les défendeurs, ces privilèges sont préservés par l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Invoquant l'arrêt *New Brunswick Broadcasting*, les défendeurs ajoutent qu'il ne peut être porté atteinte aux droits constitutionnels, parce qu'aucune partie de la Constitution ne peut être abrogée par une autre.

[30] Les défendeurs allèguent qu'il s'agit en réalité d'un problème de répartition des pouvoirs et que, dans ce contexte, lorsqu'un organisme législatif exerce l'un de ses privilèges inhérents, la Cour ne saurait intervenir

the respondents argue that the House is attempting to deal with the issue.

[31] If the Court does not agree that the House's decision falls within its inherent privileges, then the respondents submit that they have not violated the Act in any way. First, with respect to section 25 of the Act, the respondents submit that Rogers Cable is not providing a service on behalf of the House. The respondents submit that a person who acts "on behalf" of a federal institution under section 25 is a person over whom the federal institution exercises sufficient control so that the institution may "ensure" that this person provides bilingual services. The respondents submit that a private retailer that is free to contract or not to contract is not subject to that degree of control. Although the respondents concede that Rogers Cable could be forced to transmit two audio signals by enacting the appropriate regulations under the *Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11, the respondents submit that the House and the Board do not have such power. The respondents submit that if the House was ordered to seek an undertaking from CPAC that in its contracts with cable distributors, CPAC would ensure that French and English audio signals were transmitted, then many distributors would simply refuse to carry CPAC at all. The respondents submit that this would lead to a negative result since the number of people who have access to CPAC would be reduced and the funding arrangement that CPAC currently enjoys would be put into jeopardy.

[32] The respondents submit that if the interpretation suggested by the applicant was to apply, then the House would also have an obligation to ensure that Rogers Cable had bilingual employees to answer its customer's concerns. If a private bookstore sells federal publications, the respondents question whether section 25 would create a duty to ensure that the sales clerk speaks both official languages.

[33] The respondents submit that the spirit, along with Part I of the Act, are not triggered by the applicant's complaint. The respondents submit that the use of both languages in Parliament is protected and that all records or communications are made available in both official

et réviser cette décision. En tout état de cause, les défendeurs ajoutent que la Chambre cherche actuellement une solution au problème.

[31] Si la Cour n'admet pas que la décision de la Chambre relève des privilèges inhérents de celle-ci, les défendeurs font valoir qu'ils n'ont d'aucune façon violé la Loi. D'abord, en ce qui concerne l'article 25 de la Loi, les défendeurs soutiennent que Rogers Cable ne fournit pas un service pour le compte de la Chambre. Selon les défendeurs, une personne qui agit «pour le compte» d'une institution fédérale au sens de l'article 25 est une personne sur laquelle l'institution exerce un contrôle suffisant pour pouvoir s'assurer que cette personne fournit des services bilingues. De l'avis des défendeurs, un détaillant privé qui est libre de contracter ou de ne pas contracter n'est pas assujéti à ce degré de contrôle. Même s'ils admettent que Rogers Cable pourrait être contrainte de transmettre deux signaux audio par suite de l'adoption du règlement nécessaire en application de la *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, les défendeurs allèguent que la Chambre et le Bureau n'ont pas ce pouvoir. Les défendeurs ajoutent que, si la Chambre était sommée d'exiger de CPAC qu'elle s'engage, dans les contrats qu'elle signe avec les entreprises de câblodistribution, à assurer la transmission de signaux audio français et anglais, de nombreux distributeurs refuseraient tout simplement de s'entendre avec CPAC, ce qui mènerait à un résultat négatif, puisque le nombre de personnes ayant accès à CPAC diminuerait et que l'accord de financement dont celle-ci bénéficie à l'heure actuelle serait en péril.

[32] Les défendeurs allèguent que, si l'interprétation que propose le demandeur devait être retenue, la Chambre serait également tenue de veiller à ce que Rogers Cable ait des employés bilingues pour répondre aux demandes de ses clients. Or, les défendeurs doutent que le commis aux ventes d'une librairie privée qui vend des publications fédérales soit tenu de s'exprimer dans les deux langues officielles en vertu de l'article 25.

[33] Selon les défendeurs, la plainte du demandeur ne met pas en cause l'esprit de la Loi ni la partie I de celle-ci. À leur avis, l'utilisation des deux langues au Parlement est protégée et tous les documents ou communications sont mis à la disposition du public dans

languages. In other words, the respondents contend that they have discharged their obligations under the Act and they should not be held responsible if the applicant is not able to access what is provided (i.e. via satellite or Internet).

[34] With respect to an appropriate remedy, the respondents submit that the House has no power to force CPAC into agreeing with any specific terms nor can it force any agreement between CPAC and private BDUs. The respondents submit that the best remedy would be an amendment to the *Broadcasting Distribution Regulations*, SOR/97-555, which the respondents submit is not in the power of the House or the Board. The respondent, the Attorney General of Canada, submits that the Court should not go beyond issuing a declaration. In the alternative, the implementation of any order should be left to the CRTC which is a specialized and independent agency and is best positioned to consider complex technological, economic and cultural policy issues.

[35] Issues

1. Does this Court have jurisdiction to apply the Act to the House or can the House assert its inherent constitutional privilege?
2. Is the House in breach of its linguistic obligations under the Act?
3. What is the appropriate remedy on the facts of this case?

[36] Applicable Legislation

The relevant portions of the Constitution are:

Whereas the Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick have expressed their Desire to be federally united into One Dominion under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, with a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom:

les deux langues officielles. En d'autres termes, les défendeurs estiment qu'ils se sont conformés à leurs obligations découlant de la Loi et qu'ils ne devraient pas être tenus responsables si le demandeur ne peut avoir accès aux signaux qui sont fournis (c'est-à-dire par satellite ou Internet).

[34] En ce qui concerne les réparations demandées, les défendeurs soutiennent que la Chambre n'a pas le pouvoir de contraindre CPAC à accepter des conditions précises ni d'exiger quelque forme d'entente que ce soit entre CPAC et les EDR privées. Selon les défendeurs, la réparation qui conviendrait le mieux serait une modification du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*, DORS/97-555, ce qui ne relève pas du pouvoir de la Chambre ou du Bureau. Le procureur général du Canada fait valoir que la Cour devrait se limiter à prononcer une déclaration. Subsidiairement, la mise en œuvre de toute ordonnance devrait être confiée au CRTC, qui est un organisme spécialisé et indépendant et est le mieux placé pour examiner des questions complexes en matière de technologie, d'économie et de politique culturelle.

[35] Questions en litige

1. La Cour a-t-elle compétence pour appliquer la Loi à la Chambre ou la Chambre peut-elle invoquer son privilège constitutionnel inhérent?
2. La Chambre manque-t-elle aux obligations linguistiques que lui impose la Loi?
3. Quelle est la réparation convenable en l'espèce?

[36] Dispositions légales et constitutionnelles applicables

Les passages suivants de la Constitution sont pertinents en l'espèce:

Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union Fédérale pour ne former qu'une seule et même Puissance (*Dominion*) sous la couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni:

...

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.

...

133. Either the English or the French Language may be used by any Person in the Debates of the Houses of the Parliament of Canada and of the Houses of the Legislature of Quebec; and both those Languages shall be used in the respective Records and Journals of those Houses; and either of those Languages may be used by any Person or in any Pleading or Process in or issuing from any Court of Canada established under this Act, and in or from all or any of the Courts of Quebec.

The Acts of the Parliament of Canada and of the Legislature of Quebec shall be printed and published in both those Languages.

[37] The relevant portions of the Charter are:

16. (1) English and French are the official languages of Canada and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Parliament and government of Canada.

...

17. (1) Everyone has the right to use English or French in any debates and other proceedings of Parliament.

...

18. (1) The statutes, records and journals of Parliament shall be printed and published in English and French and both language versions are equally authoritative.

...

20. (1) Any member of the public in Canada has the right to communicate with, and to receive available services from,

[. . .]

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.

[. . .]

133. Dans les chambres du parlement du Canada et les chambres de la législature de Québec, l'usage de la langue française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultatif; mais dans la rédaction des archives, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire; et dans toute plaidoirie ou pièce de procédure par-devant les tribunaux ou émanant des tribunaux du Canada qui seront établis sous l'autorité de la présente loi, et par-devant tous les tribunaux ou émanant des tribunaux de Québec, il pourra être fait également usage, à faculté, de l'une ou de l'autre de ces langues.

Les lois du parlement du Canada et de la législature de Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues.

[37] Les dispositions suivantes de la Charte sont pertinentes:

16. (1) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.

[. . .]

17. (1) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans les débats et travaux du Parlement.

[. . .]

18. (1) Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux du Parlement sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi et celles des autres documents ayant même valeur.

[. . .]

20. (1) Le public a, au Canada, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou

any head or central office of an institution of the Parliament or government of Canada in English or French, and has the same right with respect to any other office of any such institution where

- (a) there is a significant demand for communications with and services from that office in such language; or
- (b) due to the nature of the office, it is reasonable that communications with and services from that office be available in both English and French.

[38] Section 44 of the *Constitution Act, 1982* states:

44. Subject to sections 41 and 42, Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate and House of Commons.

[39] Portions of the *Official Languages Act, supra* state:

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

And whereas the Constitution of Canada provides for full and equal access to Parliament, to the laws of Canada and to courts established by Parliament in both official languages;

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

...

2. The purpose of this Act is to

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

...

76. In this Part, "Court" means the Federal Court—Trial Division.

l'administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services; il a le même droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions là où, selon le cas:

- a) l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante;
- b) l'emploi du français et de l'anglais se justifie par la vocation du bureau.

[38] L'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit:

44. Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.

[39] La *Loi sur les langues officielles, précitée*, prévoit notamment ce qui suit:

Attendu:

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

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

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

[...]

2. La présente loi a pour objet:

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

[...]

76. Le tribunal visé à la présente partie est la Section de première instance de la Cour fédérale.

77. (1) Any person who has made a complaint to the Commissioner in respect of a right or duty under sections 4 to 7, sections 10 to 13 or Part IV or V, or in respect of section 91, may apply to the Court for a remedy under this Part.

(2) An application may be made under subsection (1) within sixty days after

(a) the results of an investigation of the complaint by the Commissioner are reported to the complainant under subsection 64(1),

(b) the complainant is informed of the recommendations of the Commissioner under subsection 64(2), or

(c) the complainant is informed of the Commissioner's decision to refuse or cease to investigate the complaint under subsection 58(5),

or within such further time as the Court may, either before or after the expiration of those sixty days, fix or allow.

(3) Where a complaint is made to the Commissioner under this Act but the complainant is not informed of the results of the investigation of the complaint under subsection 64(1), of the recommendations of the Commissioner under subsection 64(2) or of a decision under subsection 58(5) within six months after the complaint is made, the complainant may make an application under subsection (1) at any time thereafter.

(4) Where, in proceedings under subsection (1), the Court concludes that a federal institution has failed to comply with this Act, the Court may grant such remedy as it considers appropriate and just in the circumstances.

(5) Nothing in this section abrogates or derogates from any right of action a person might have other than the right of action set out in this section.

...

82. (1) In the event of any inconsistency between the following Parts and any other Act of Parliament or regulation thereunder, the following Parts prevail to the extent of the inconsistency:

- (a) Part I (Proceedings of Parliament);
- (b) Part II (Legislative and other Instruments);
- (c) Part III (Administration of Justice);
- (d) Part IV (Communications with and Services to the Public); and
- (e) Part V (Language of Work).

77. (1) Quiconque a saisi le commissaire d'une plainte visant une obligation ou un droit prévus aux articles 4 à 7 et 10 à 13 ou aux parties IV ou V, ou fondée sur l'article 91 peut former un recours devant le tribunal sous le régime de la présente partie.

(2) Sauf délai supérieur accordé par le tribunal sur demande présentée ou non avant l'expiration du délai normal, le recours est formé dans les soixante jours qui suivent la communication au plaignant des conclusions de l'enquête, des recommandations visées au paragraphe 64(2) ou de l'avis de refus d'ouverture ou de poursuite d'une enquête donné au titre du paragraphe 58(5).

(3) Si, dans les six mois suivant le dépôt d'une plainte, il n'est pas avisé des conclusions de l'enquête, des recommandations visées au paragraphe 64(2) ou du refus opposé au titre du paragraphe 58(5), le plaignant peut former le recours à l'expiration de ces six mois.

(4) Le tribunal peut, s'il estime qu'une institution fédérale ne s'est pas conformée à la présente loi, accorder la réparation qu'il estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

(5) Le présent article ne porte atteinte à aucun autre droit d'action.

[. . .]

82. (1) Les dispositions des parties qui suivent l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi ou de tout règlement fédéraux:

- a) partie I (Débats et travaux parlementaires);
- b) partie II (Actes législatifs et autres);
- c) partie III (Administration de la justice);
- d) partie IV (Communications avec le public et prestation des services);
- e) partie V (Langue de travail).

...

[...]

90. Nothing in this Act abrogates or derogates from any powers, privileges or immunities of members of the Senate or the House of Commons in respect of their personal offices and staff or of judges of any Court.

90. La présente loi n'a pas pour effet de porter atteinte aux pouvoirs, privilèges et immunités dont jouissent les parlementaires en ce qui touche leur bureau privé et leur propre personnel ou les juges.

[40] The *Parliament of Canada Act, supra*, states:

[40] La *Loi sur le Parlement du Canada*, précitée, prévoit:

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

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

(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

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) 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.

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.

Analysis and Decision

Analyse et décision

[41] There is no doubt that the House and the Members thereof enjoy certain parliamentary privileges. Section 4 of the *Parliament of Canada Act, supra* outlines those privileges. Basically, the privileges are immunities and powers which were held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom and Ireland and its members at the time of the Constitution. When section 18 of the Constitution was amended in 1875 [as am. by *Parliament of Canada Act, 1875*, 38-39 Vict., c. 38 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 13]], the Canadian Parliament was given authority to define its privileges, but those privileges could not exceed what was being exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland and its members.

[41] Il ne fait aucun doute que la Chambre et ses membres jouissent de certains privilèges parlementaires. L'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, précitée, décrit ces privilèges. Il s'agit essentiellement des immunités et des pouvoirs que possédaient, au moment de l'adoption de la Constitution, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni et d'Irlande et ses membres. Lorsque l'article 18 de la Constitution a été modifié en 1875 [mod. par *Acte du Parlement du Canada, 1875*, 38-39 Vict., ch. 38 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 13]], le Parlement canadien s'est vu conférer le pouvoir de prescrire ses privilèges, mais ceux-ci ne pouvaient pas excéder ceux qui étaient exercés par la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et ses membres de cette chambre.

[42] In *New Brunswick Broadcasting* McLachlin J. (as she then was) stated at page 385:

[42] Le juge McLachlin a indiqué ce qui suit dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting*, à la page 385:

The Pragmatic Argument: Necessity

L'argument pragmatique: la nécessité

I earlier alluded to scholarly and judicial opinion supporting the conclusion that Canadian legislative bodies possess such historically recognized constitutional privileges

J'ai déjà fait allusion à la doctrine et à la jurisprudence qui appuient la conclusion que les organismes législatifs canadiens possèdent les privilèges constitutionnels

as may be necessary to their efficient functioning. Implicit in this conclusion is the assertion that, from a practical point of view, legislative bodies must possess certain inherent powers in order to properly discharge their functions.

As a general proposition, can unwritten constitutional privileges inherent to our legislative bodies be justified on the ground of necessity? Putting the matter differently, can our legislative bodies function properly, clothed only with those powers expressly conferred by our written constitutional documents? The answer to this question must, in my view, be negative. The importance of the unwritten constitutional right, for example, to speak freely in the House without fear of civil reprisal, is clear.

Among the specific privileges which arose in the United Kingdom are the following:

- (a) freedom of speech, including immunity from civil proceedings with respect to any matter arising from the carrying out of the duties of a member of the House;
- (b) exclusive control over the House's own proceedings;
- (c) ejection of strangers from the House and its precincts; and
- (d) control of publication of debates and proceedings in the House.

[43] With respect to the privilege in issue in this case, the control of publication of debates and proceedings in the House, McLachlin J. (as she then was) stated at page 386:

Finally, on the right to control publication of debates and proceedings, Erskine May states (at p. 85):

Closely connected with [the] power [to exclude strangers] is the right of either House to prohibit the publication of debates or proceedings. The publication of the debates of either House has in the past repeatedly been declared to be a breach of privilege, and especially false and perverted reports of them . . .

Clearly there exists a privilege with respect to the control of publication of debates and proceedings in the House.

[44] The nature of privilege is discussed by McLachlin J. (as she then was) of the Supreme Court of Canada in *New Brunswick Broadcasting*, at pages 379 to 385:

historiquement reconnus qui peuvent être nécessaires à leur bon fonctionnement. Cette conclusion sous-entend qu'en pratique les organismes législatifs doivent posséder certains pouvoirs inhérents pour bien s'acquitter de leurs fonctions.

Les privilèges constitutionnels non écrits inhérents à nos organismes législatifs peuvent-ils, en général, se justifier par la nécessité? En d'autres termes, nos organismes législatifs peuvent-ils bien fonctionner s'ils possèdent seulement les pouvoirs que leur confèrent expressément nos documents constitutionnels écrits? À mon avis, il faut répondre à cette question par la négative. Par exemple, le droit constitutionnel non écrit de s'exprimer librement à l'Assemblée sans crainte de poursuites civiles est nettement important.

Parmi les privilèges spécifiques qui ont pris naissance au Royaume-Uni, il y a les suivants:

- a) la liberté de parole, y compris l'immunité contre les poursuites civiles relativement à toute affaire découlant de l'exercice des fonctions de membre de l'Assemblée;
- b) le contrôle exclusif par l'Assemblée de ses propres débats;
- c) l'expulsion des étrangers de l'Assemblée et de ses environs;
- d) le contrôle de la publication des débats et travaux de l'Assemblée.

[43] Le juge McLachlin a indiqué ce qui suit, à la page 386, au sujet du privilège en cause en l'espèce, le contrôle de la publication des débats et travaux de la Chambre:

Enfin, en ce qui concerne le droit de contrôler la publication des débats, Erskine May affirme (à la p. 85):

[TRADUCTION] Le droit d'une chambre ou de l'autre d'interdire la publication de ses débats est étroitement lié [au] pouvoir [d'exclure des étrangers]. La publication des débats d'une chambre ou de l'autre a, à maintes reprises, dans le passé, été déclarée constituer une violation de privilège, tout particulièrement des rapports faux et déformés à ce sujet . . .

Il existe donc clairement un privilège concernant le contrôle de la publication des débats et travaux de la Chambre.

[44] La nature du privilège est analysée par le juge McLachlin dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting*, aux pages 379 à 385:

The privileges attaching to colonial legislatures arose from common law. Modelled on the British Parliament, they were deemed to possess such powers and authority as are necessarily incidental to their proper functioning. These privileges were governed by the principle of necessity rather than by historical incident, and thus may not exactly replicate the powers and privileges found in the United Kingdom.

In *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (21st ed. 1989), privilege is described in the following manner (at pp. 69 and 82):

Parliamentary privilege is the sum of the peculiar rights enjoyed by each House collectively as a constituent part of the High Court of Parliament, and by Members of each House individually, without which they could not discharge their functions, and which exceed those possessed by other bodies or individuals. Thus privilege, though part of the law of the land, is to a certain extent an exemption from the general law.

...

... the privileges of Parliament are rights which are "absolutely necessary for the due execution of its powers" ...

The basic character of privilege in Canada is well set out in Professor Dawson's *The Government of Canada, supra*, at pp. 337-38:

Privileges formed in themselves a special body of law and became known collectively as the *lex et consuetudo Parliamenti*. It had no statutory basis whatever; indeed, it sprang originally from the authority of Parliament as a court; and not as a legislative body ...

...

The *lex et consuetudo Parliamenti*, as known in England, unlike the major part of the common law, has not been transplanted to Canada. The creation of legislative bodies overseas did not endow those bodies with privileges and powers of the English Parliament, which, as stated above, were primarily judicial in origin. Such creation did imply, however, that these legislatures would need to exercise certain very moderate privileges which were necessary for the maintenance of order and discipline during the performance of their duties. But these were to be protective and not punitive powers, for the latter were again considered to be characteristic of a court rather than of a legislative body.

Les privilèges des législatures coloniales émanaient de la common law. Ces institutions modelées sur le Parlement britannique étaient réputées posséder les pouvoirs et la compétence dont dépend nécessairement leur bon fonctionnement. Ces privilèges étaient régis par le principe de la nécessité plutôt que par un événement historique et pourraient bien de ce fait ne pas reproduire exactement les pouvoirs et privilèges existants au Royaume-Uni.

Dans *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (21^e éd. 1989), le privilège est décrit de la façon suivante (aux pp. 69 et 82):

[TRADUCTION] Le privilège parlementaire est la somme des droits particuliers dont jouissent chaque chambre collectivement en tant que composante de la Haute Cour du Parlement, et les membres de chacune des chambres, pris individuellement, sans lesquels ils ne pourraient s'acquitter de leurs fonctions, et qui excèdent ceux que possèdent d'autres organismes ou particuliers. Ainsi, le privilège, bien qu'il fasse partie de la loi du pays, constitue dans une certaine mesure une exemption de l'application des lois générales.

...

... les privilèges du Parlement sont des droits «absolument nécessaires à l'exercice régulier de ses pouvoirs» ...

Le caractère fondamental du privilège au Canada est bien énoncé par le professeur Dawson dans son ouvrage intitulé *Government of Canada, op. cit.*, aux pp. 337 et 338:

[TRADUCTION] Les privilèges formaient en soi un ensemble spécial de règles de droit et sont devenus collectivement connus sous le nom de *lex et consuetudo Parliamenti*. Ils n'avaient aucun fondement juridique; en fait, ils découlaient initialement de la compétence du Parlement en tant que tribunal, et non en tant qu'organisme législatif. . .

...

La *lex et consuetudo Parliamenti*, connue en Angleterre, n'a pas été, comme la majeure partie de la common law, transplantée au Canada. Les organismes législatifs créés à l'étranger n'étaient pas investis des privilèges et des pouvoirs du Parlement britannique, qui, comme nous l'avons déjà mentionné, étaient principalement d'origine judiciaire. Cette création impliquait toutefois que ces législatures devaient exercer certains privilèges très restreints qui étaient nécessaires au maintien de l'ordre et de la discipline dans l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, il devait s'agir de pouvoirs de protéger et non de punir, car ces derniers étaient encore considérés comme l'apanage d'un tribunal plutôt que d'un organisme législatif.

The most recent treatment of these issues in the Canadian setting echoes this thinking. Thus, Joseph Maingot in his *Parliamentary Privilege in Canada* (1982) also recognizes that Canadian legislative bodies had, from their inception, those privileges which were necessary for the maintenance of order and discipline during the performance of their duties (at pp. 2-3):

From the time that a legislative assembly was first established in Canada in 1758 in Nova Scotia, the law accorded to it and to those taking part in its deliberations all the power considered necessary for a legislature and its members to perform their legislative work. In this way, the members had freedom of speech in debate; they were protected from being arrested in connection with civil cases because the legislature had first call on their services and attendance. It was said in an early opinion that they had the power to imprison for such acts of contempt in the face of the assembly as produced disturbance and interruption of their proceedings. While such custom and practice developed in Upper and Lower Canada and continued in the Province of Canada, it was held in 1842 that colonial legislatures had no power to commit for contempt committed outside the assembly, and in 1866 it was held that they had no power to commit for contempt even when committed in the assembly. In other words, "protective and self-defensive powers only, and not punitive powers, are necessary."

The early legislatures had to rely on their inherent power because they were the assemblies of colonies: the legal instrument creating them, a royal proclamation or an act of the U.K. Parliament, would not normally provide for the same immunity or power as the U.K. House of Commons because that would not be compatible with their dependent status. It was not until 1896 that the legislatures of the provinces received judicial confirmation of the authority to take on much the same privileges as the U.K. or Canadian House of Commons. That same court (*Fielding v. Thomas*, [[1896] A.C. 600] pointed out that from 1865, the early elected legislatures in Canada (such as that of Nova Scotia) had by virtue of section 5 of the *Colonial Laws Validity Act, 1865* the authority to legislate their privileges.

The forgoing remarks indicate that Canadian legislative bodies properly claim as inherent privileges those rights which are necessary to their capacity to function as legislative bodies. There is no dispute in the case law that necessity is the

Les analyses les plus récentes de ces questions dans le contexte canadien reprennent cette ligne de pensée. Dans son ouvrage intitulé *Le privilège parlementaire au Canada* (1987), Joseph Maingot reconnaît également que les organismes législatifs canadiens bénéficiaient, dès leur création, des privilèges nécessaires au maintien de l'ordre et de la discipline dans l'exercice de leurs fonctions (aux pp. 3 et 4):

Dès l'établissement au Canada de la première assemblée législative en Nouvelle-Écosse en 1758, la loi accorda à l'assemblée et à ceux qui prenaient part à ses délibérations, tous les pouvoirs jugés nécessaires pour permettre à l'assemblée et à ses membres de s'acquitter de leur mission législative. À ce titre, les députés jouissaient de la liberté de parole dans les débats. Ils étaient protégés contre toute arrestation occasionnée par un litige au civil car l'assemblée avait droit en priorité à leur présence et à leur participation. Selon une opinion ancienne, les assemblées avaient le pouvoir d'emprisonner l'auteur d'un outrage commis en séance et qui avait perturbé ou interrompu leurs travaux. Cet usage s'est développé dans le Bas et le Haut-Canada et s'est maintenu dans la Province du Canada, mais en 1842, on estimait que les assemblées de la colonie n'avaient pas le pouvoir d'emprisonner l'auteur d'un outrage commis en dehors de l'assemblée et, en 1866, on considérait qu'elles n'avaient même pas le pouvoir d'emprisonner l'auteur d'un outrage commis en présence de l'assemblée. En d'autres termes, l'assemblée devait disposer de pouvoirs de protection et de défense, et non pas du pouvoir de punir.

Au début, les assemblées n'ont pu miser que sur leurs pouvoirs intrinsèques parce qu'elles étaient des assemblées coloniales: l'instrument juridique de leur création, une proclamation royale ou un acte du Parlement du Royaume-Uni, ne leur octroyait pas ordinairement la même immunité ou les mêmes pouvoirs que ceux de la Chambre des communes du Royaume-Uni, jugés incompatibles avec leur état de dépendance. Ce n'est qu'en 1896 qu'un tribunal a confirmé le pouvoir des assemblées provinciales de s'octroyer des privilèges à peu près identiques à ceux de la Chambre des communes du Royaume-Uni ou du Canada. Ce tribunal a précisé dans l'arrêt *Fielding c. Thomas* [[1896] A.C. 600] que depuis 1865, les anciennes assemblées du Canada (comme celle de la Nouvelle-Écosse) possédaient en vertu de l'art. 5 de la *Colonial Laws Validity Act* de 1865 le pouvoir de légiférer sur leurs privilèges.

Les remarques qui précèdent indiquent que les organismes législatifs canadiens peuvent revendiquer en tant que privilèges inhérents les droits nécessaires à leur fonctionnement. On ne conteste pas, dans la jurisprudence,

test. . . . But the Privy Council did not dispute that such powers “as are necessary to the existence of such a body, and the proper exercise of the functions which it is intended to execute” were bestowed with the very establishment of the Newfoundland Assembly. Baron Parke stated (at pp. 234-35 E.R.):

In conformity to this principle we feel no doubt that such an Assembly has the right of protecting itself from all impediments to the due course of its proceeding. To the full extent of every measure which it may be really necessary to adopt, to secure the free exercise of their Legislative functions, they are justified in acting by the principle of Common Law.

. . .

It is for the courts to determine whether necessity sufficient to support a privilege is made out. Lord Denman C.J. in *Stockdale v. Hansard* (1839), 9 Ad. & E. 1 (Q.B.), 112 E.R. 1112, stated at p. 1169 E.R.: “If the necessity can be made out, no more need be said: it is the foundation of every privilege of Parliament, and justifies all that it requires.” He noted, however, that it is up to the courts to determine whether necessity supports the privilege claimed; if it does, and only if it does, the courts will not inquire into its exercise (at p. 1168 E.R.):

Where the subject matter falls within [the House of Commons] jurisdiction, no doubt we cannot question their judgment; but we are now enquiring whether the subject matter does fall within the jurisdiction of the House of Commons. It is contended that they can bring it within their jurisdiction by declaring it so. To this claim, as arising from their privileges, I have already stated my answer: it is perfectly clear that none of these Courts could give themselves jurisdiction by adjudging that they enjoy it.

The test of necessity is not applied as a standard for judging the content of a claimed privilege, but for the purpose of determining the necessary sphere of exclusive or absolute

que le critère applicable est celui de la nécessité. Ainsi, dans l’arrêt *Kielley c. Carson* (1842), 4 Moore 63, 13 E.R. 225, le Conseil privé était appelé à examiner si le pouvoir d’incarcération pour outrage, commis en dehors de l’Assemblée, constituait une particularité juridique nécessaire à chaque législature locale canadienne. Le Conseil privé a conclu que nos organismes législatifs ne pouvaient revendiquer ce privilège et que les assemblées coloniales ne possédaient pas les droits et les privilèges dont jouissait la Chambre des communes du Royaume-Uni en vertu d’une prescription et d’un usage anciens. Toutefois, le Conseil privé n’a pas contesté que l’Assemblée législative de Terre-Neuve s’est vu conférer, dès son établissement, les pouvoirs [TRADUCTION] «nécessaires à l’existence d’un tel organisme et à l’exercice adéquat des fonctions qu’il est censé remplir». Le baron Parke affirme (aux pp. 234 et 235 E.R.):

[TRADUCTION] Conformément à ce principe, il ne fait aucun doute pour nous qu’une telle assemblée a le droit de se protéger de tous les obstacles au bon déroulement de ses travaux. Dans la pleine mesure de toute disposition qu’il peut être vraiment nécessaire d’adopter pour garantir le libre exercice de ses fonctions législatives, elle est justifiée d’agir selon le principe de la common law.

[. . .]

Il appartient aux tribunaux de déterminer si l’on a prouvé l’existence d’une nécessité suffisante pour justifier un privilège. Le lord juge en chef Denman, dans l’arrêt *Stockdale c. Hansard* (1839), 9 Ad. & E. 1 (Q.B.), 112 E.R. 1112, affirme à la p. 1169 E.R.: [TRADUCTION] «Si la nécessité peut être prouvée, point n’est besoin d’ajouter autre chose: c’est le fondement de tout privilège du Parlement, et c’est tout ce qui est exigé.» Toutefois, il souligne qu’il appartient aux tribunaux de déterminer si la nécessité justifie l’existence du privilège revendiqué; dans l’affirmative et seulement à cette condition, les tribunaux n’en examineront pas l’exercice (à la p. 1168 E.R.):

[TRADUCTION] Dans le cas où la question relève de la compétence [de la Chambre des communes], nous ne pouvons certainement pas contester l’exercice de son jugement; toutefois, nous nous demandons maintenant si la question relève bien de la compétence de la Chambre des communes. On soutient que la Chambre peut en faire une question relevant de sa compétence en se déclarant compétente. J’ai déjà formulé ma réponse sur ce point: il est tout à fait clair qu’aucun de ces tribunaux ne pourrait s’attribuer une compétence en décidant qu’il la possède.

Le critère de nécessité est appliqué non pas comme une norme pour juger le contenu du privilège revendiqué, mais pour déterminer le domaine nécessaire de compétence

“parliamentary” or “legislative” jurisdiction. If a matter falls within this necessary sphere of matters without which the dignity and efficiency of the House cannot be upheld, courts will not inquire into questions concerning such privilege. All such questions will instead fall to the exclusive jurisdiction of the legislative body.

Thus, the test of necessity for privilege is a jurisdictional test.

...

In summary, it seems clear that, from an historical perspective, Canadian legislative bodies possess such inherent privileges as may be necessary to their proper functioning. These privileges are part of the fundamental law of our land, and hence are constitutional. The courts may determine if the privilege claimed is necessary to the capacity of the legislature to function, but have no power to review the rightness or wrongness of a particular decision made pursuant to the privilege.

It is against this background of jurisprudence that the present application must be assessed.

[45] Issue 1

Does this Court have jurisdiction to apply the Act to the House or can the House assert its inherent constitutional privilege?

It is most important for the resolution of this issue to set out precisely what the factual situation is in this case. There is no dispute that the House proceedings have been broadcast since January 25, 1977. The history of the broadcasting of these proceedings and the mode of broadcasting is summarized in the Investigation Report of the Office of the Commissioner of Official Languages dated October, 2000 at pages 4 to 6:

a) History of Television Broadcasting of House of Commons Proceedings

Our investigators learned that on January 25, 1977, the House of Commons approved the radio and television broadcasting of its proceedings and of those of its committees on the basis of principles similar to those that govern the publication of the printed official reports of debates. From 1979 to April 1991, by virtue of either a temporary licence or a network licence from the CRTC, the Canadian Broadcasting Corporation (CBC)/Radio-Canada (SRC) broadcasted House proceedings in the two official languages via the two Parliamentary channels set up for this purpose. However, as of April 1991,

«parlementaire» ou «législative» absolue et exclusive. Si une question relève de cette catégorie nécessaire de sujets sans lesquels la dignité et l'efficacité de l'Assemblée ne sauraient être maintenues, les tribunaux n'examineront pas les questions relatives à ce privilège. Toutes ces questions relèveraient plutôt de la compétence exclusive de l'organisme législatif.

Ainsi, le critère de nécessité applicable au privilège est un critère qui a trait à la compétence.

[. . .]

En résumé, il semble évident que, du point de vue historique, les organismes législatifs canadiens possèdent les privilèges inhérents qui peuvent être nécessaires à leur bon fonctionnement. Ces privilèges font partie de notre droit fondamental et sont donc constitutionnels. Les tribunaux peuvent déterminer si le privilège revendiqué est nécessaire pour que la législature soit capable de fonctionner, mais ne sont pas habilités à examiner si une décision particulière prise conformément au privilège est bonne ou mauvaise.

La présente demande doit être examinée à la lumière de cette jurisprudence.

[45] Question n° 1

La Cour a-t-elle compétence pour appliquer la Loi à la Chambre ou la Chambre peut-elle invoquer son privilège constitutionnel inhérent?

Il est très important, pour répondre à cette question, d'exposer avec précision les faits en cause en l'espèce. Le fait que les débats de la Chambre soient télédiffusés depuis le 25 janvier 1977 n'est pas contesté. L'historique de cette diffusion et le mode de diffusion sont résumés dans le Rapport d'enquête du Commissariat aux langues officielles d'octobre 2000, aux pages 4 à 6:

a) Historique de la télédiffusion des délibérations de la Chambre des communes

Nos enquêteurs ont appris que la Chambre des communes a approuvé, le 25 janvier 1977, la radiodiffusion et la télédiffusion de ses délibérations et de celles de ses comités en se fondant sur des principes similaires à ceux qui gouvernent la publication des rapports écrits officiels des débats. De 1979 à avril 1991, la Société Radio-Canada (SRC)/Canadian Broadcasting Corporation (CBC) a diffusé les travaux de la Chambre dans les deux langues officielles sur les canaux parlementaires établis à cette fin, grâce à une licence temporaire et à une licence d'utilisation en réseau accordée

due to budget restrictions, the CBC was unable to continue funding of its Parliamentary Channel. In 1992, the House of Commons Board of Internal Economy approved a CPAC proposal to assume the cost of the Parliamentary Channel for a period of two years. In 1994, the House of Commons and CPAC signed the above-mentioned agreement whereby CPAC assumed responsibility for the national distribution by satellite of the signal of the televised House Chamber and Committee proceedings.

b) Description of CPAC

CPAC is a non-profit corporation, which is operated as a non-commercial programming service and is fully funded by a consortium of over 100 Canadian cable companies. It is a national service that broadcasts two main types of programming, the proceedings of the House Chamber and of certain House Committees and public affairs activities happening across the country. However, the broadcast of House debates takes precedence over public affairs programming. CPAC has a seven-year operating licence from the CRTC which ends on August 31, 2002.

c) Current Situation

The 1994 agreement between the House of Commons and CPAC on the broadcasting of debates specifies the obligations of each party. Essentially, clauses 2 and 3 provide for the production of the debates in both official languages by the House of Commons and the distribution to cable broadcasting companies via satellite (preferably by Telesat Canada) of the television signal of the debates in three audio formats (English, French and floor sound) and one video format by CPAC. The purpose of this agreement, according to its own wording, is to provide all Canadians with the widest possible distribution of signals transmitted by its broadcasting service.

In fact and pursuant to the agreement, the House of Commons Broadcasting Service (HCBS) transmits the proceedings of the House Chamber and of certain Committees in both official languages to CPAC. The Operations Centre of the HCBS transmits one live video signal and three audio signals (English, French and floor sound) to CPAC, which then broadcasts these signals by satellite to cable companies, the two satellite Direct to Home (DTH) broadcast distributors, and Look TV, throughout Canada. It should be noted, however, that these cable companies are not parties to the agreement and that, when they receive the signals transmitted by CPAC, they choose the language of the audio signal they offer free of charge to their viewers. Consequently, depending on the cable broadcasting company and the location where the debates of

par le CRTC. Toutefois, en avril 1991, des compressions budgétaires n'ont plus permis à la SRC de financer ses chaînes parlementaires. En 1992, le Bureau de régie interne de la Chambre des communes a accepté que CPAC assume les coûts de la chaîne parlementaire pour une période de deux ans. En 1994, la Chambre des communes et CPAC ont signé l'entente mentionnée ci-dessus dans laquelle CPAC s'engage à distribuer par satellite le signal des travaux télévisés de la Chambre des communes et des comités.

b) Description de CPAC

CPAC est un organisme à but non lucratif qui offre des services de programmation non commerciaux entièrement financés par un consortium de plus de 100 entreprises de câblodistribution canadiennes. Il s'agit d'un service national de distribution qui comporte deux grandes catégories de programmes, les délibérations de la Chambre des communes et de certains de ses comités, ainsi que les activités liées aux affaires publiques qui se déroulent partout au pays. La diffusion des débats de la Chambre a toutefois préséance sur celle des affaires publiques. Le CRTC a accordé à CPAC une licence d'exploitation pour sept ans, qui prend fin le 31 août 2002.

c) Situation actuelle

L'entente intervenue entre la Chambre des communes et CPAC en 1994 concernant la diffusion des débats précise les obligations de chacune des parties. Essentiellement, les clauses deux et trois prévoient la production des débats dans les deux langues officielles par la Chambre des communes et la distribution aux compagnies de câblodistribution via satellite (préférentiellement sur TéléSAT Canada) du signal de télévision des débats sous trois formats audio (français, anglais et son original) et un format vidéo par CPAC. Cette entente vise, selon son libellé même, à assurer à tous les Canadiens la diffusion la plus vaste possible des signaux transmis par son service de télédiffusion.

Dans les faits et conformément à l'entente, le Service de télédiffusion de la Chambre des communes transmet à CPAC les délibérations de la Chambre des communes et de certains comités dans les deux langues officielles. Le Centre opérationnel du Service de télédiffusion transmet à CPAC en direct un signal vidéo et trois signaux audio (anglais, français et son original), et CPAC distribue ces signaux par satellite aux entreprises de câblodistribution, aux deux entreprises de distribution par satellite de radiodiffusion directe (SRD) et à Look TV, partout au Canada. Il importe de préciser toutefois que ces entreprises de câblodistribution ne sont pas parties à l'entente et que, lorsqu'elles reçoivent les signaux transmis par CPAC, elles choisissent la langue du signal audio qu'elles désirent offrir gratuitement à leurs téléspectateurs. En

the House of Commons are being broadcast, the result is that the public does not always have access, in both official languages, to these televised debates. It should also be noted that distribution of CPAC is optional for cable companies.

It is also important to note that during the period 1979 to 1991 when CBC/SRC was broadcasting House proceedings in both official languages on its Parliamentary channels, the CRTC played an important role because it issued a decision facilitating cable companies' broadcasts of House debates. As a result, these proceedings were potentially available to about 50% of Canadian households in both official languages. In 2000, about 80% of Canadian households have cable, which means that broadcasts of House proceedings now reach approximately seven million households.

Broadcasts of House proceedings are equivalent to a video version of "Hansard". Because of current technological limitations and public demands for increased channel capacity, a very few cable companies choose the floor sound audio signal as their primary audio feed to broadcast to their audiences rather than the two separate English and French signals. The vast majority of cable companies choose a combination of two of the three audio feeds to make available to their viewers. Because the floor sound does not include simultaneous interpretation, unilingual viewers are now unable to comprehend a significant part of the broadcasts of House proceedings.

Also, it is worth noting that a new technology, the Multi-Channel TV Sound (MTS) and the Second Audio Program (SAP), by which a single television channel can carry one video signal and two audio signals at the same time, has been available for a few years. It means that the viewer can now choose between two of the three audio signals provided by CPAC to the cable or satellite distribution companies. However, this technology is not widely known and not readily accessible to everyone, since it depends on the type and the age of the television set.

[46] From a review of the facts, it is obvious that the respondents are already providing floor sound plus English-only and French-only sound tracks to CPAC. As already indicated, CPAC is a non-profit corporation that is funded by a consortium of Canadian BDUs. CPAC is the body that offers the proceedings of the House to individual BDUs and it is the individual BDUs that decide which if any of the feeds (English, French or floor sound) it will offer to its subscribers.

conséquence, selon la compagnie de câblodistribution et l'endroit où sont télédiffusés les débats de la Chambre des communes, le résultat est que le public n'a pas toujours accès, dans les deux langues officielles, à ces débats télédiffusés. Précisons par ailleurs que les entreprises de câblodistribution ne sont pas obligées de distribuer la programmation de CPAC.

Il est important également de noter qu'à l'époque (1979 à 1991) où la SRC/CBC diffusait les travaux de la Chambre dans les deux langues officielles sur ses canaux parlementaires, le CRTC a joué un rôle important parce qu'il a émis une décision facilitant aux câblodistributeurs la diffusion de ces débats. Ceci a eu pour résultat qu'environ 50 p. cent des foyers canadiens avaient accès à ces travaux dans les deux langues officielles. En 2000, environ 80 p. cent des foyers canadiens sont branchés sur le câble, ce qui signifie que la télédiffusion des travaux de la Chambre peut atteindre approximativement sept millions de foyers.

La télédiffusion des travaux de la Chambre est la version vidéo du *Hansard*. En raison des contraintes technologiques actuelles et du fait que le public demande davantage de canaux, un très petit nombre d'entreprises de câblodistribution choisissent de diffuser à leurs abonnés le signal audio du son original comme signal principal plutôt que les deux signaux anglais et français séparément. La grande majorité des câblodistributeurs choisissent d'offrir à leurs abonnés une combinaison de deux des trois canaux audio. Étant donné que le son original n'est pas interprété simultanément, les téléspectateurs unilingues ne peuvent donc pas comprendre une partie importante des travaux de la Chambre.

Par ailleurs, il convient de noter qu'il existe depuis quelques années une nouvelle technologie, le système multi-audio de télévision (MTS) et le second canal d'émissions sonores (SAP), qui permet à une chaîne télévisée de transmettre un signal vidéo et deux signaux audio en même temps. Ainsi, le téléspectateur peut choisir entre deux des trois signaux audio transmis par CPAC aux entreprises de distribution par câble et par satellite. Toutefois, cette technologie n'est pas bien connue et elle n'est pas facilement accessible à tous, car elle dépend du type de téléviseur et de son âge.

[46] Il ressort clairement de l'examen des faits que les défendeurs fournissent déjà à CPAC les pistes audio du son original, du français seulement et de l'anglais seulement. Il est mentionné ci-dessus que CPAC est un organisme à but non lucratif financé par un consortium de plus de 100 EDR canadiennes. CPAC est l'entité qui offre les débats de la Chambre à chaque EDR, et c'est l'EDR qui décide quel signal (français, anglais ou son original), le cas échéant, elle offrira à ses abonnés.

[47] I do not see the House's privilege over the publication of its debates arising in this case. The decision to make the proceedings of the House available to CPAC in English, French and floor sound has already been made by the House. The House did not say that it was exercising its privilege to control the publication of the debates by not providing an audio signal in one language or the other.

[48] This is confirmed by paragraph 19 of the affidavit of Louis Bard sworn to February 21, 2001 and proffered by the respondents. Clause 19 reads:

The House of Commons also ensures that CPAC is sent a video signal and the following three audio signals: a sound signal originating from the floor of the House, a sound signal in English only, and a sound signal in French only.

[49] Based on the above evidence, it seems to me that since the House has in the past and is continuing to provide CPAC with all three audio signals, floor sound plus English-only and French-only sound signals, the issue of parliamentary privilege relating to the control of the publication of the debates does not arise in this case. CPAC has all of the above-mentioned feeds available for the BDUs and the BDUs choose which feeds they wish to distribute. The respondents have already chosen the manner in which they wish to publish the proceedings of the House. This is a deliberate decision made by the respondents.

[50] Issue 2

Is the House in breach of its linguistic obligations under the Act?

The fact that privilege does not arise on the facts of this case does not, however, end the matter. As a result of the decision of a BDU, the applicant, Mr. Quigley, was unable to receive in English the sound of the House (at least as of the date of his application).

[51] Since I have found that the factual situation of the present case does not involve the application of the parliamentary privilege in question, it is now necessary that I make a determination with respect to the requirements of the Act. For ease of reference, I will reproduce subsections 3(1) and sections 4, 22 and 25 of the Act:

[47] À mon avis, le privilège de la Chambre sur la publication de ses débats n'est pas en cause en l'espèce. La décision de mettre ses débats à la disposition de CPAC en français, en anglais et en version originale a déjà été prise par la Chambre. Celle-ci n'a pas dit qu'elle exerçait son privilège pour contrôler la publication des débats en ne fournissant pas le signal audio dans l'une ou l'autre des langues.

[48] Cela est confirmé par le paragraphe 19 de l'affidavit signé par Louis Bard le 21 février 2001 et produit en preuve par les défendeurs:

[TRADUCTION] La Chambre des communes veille aussi à ce que CPAC reçoive un signal vidéo et les trois signaux audio suivants: le son original provenant de la Chambre, un signal en français seulement et un signal en anglais seulement.

[49] Compte tenu de tous ces éléments de preuve, il me semble que, comme la Chambre a fourni dans le passé et continue de fournir à CPAC les trois signaux audio — le son original, le signal en français seulement et le signal en anglais seulement —, la question du privilège parlementaire concernant le contrôle de la publication des débats n'est pas en cause en l'espèce. CPAC offre les trois signaux aux EDR et celles-ci choisissent ceux qu'elles souhaitent diffuser. Les défendeurs ont déjà décidé de quelle manière ils veulent offrir les débats de la Chambre au public. Il s'agit là d'une décision mûrement réfléchie de leur part.

[50] Question n°2

La Chambre manque-t-elle aux obligations linguistiques que lui impose la Loi?

Le fait que le privilège ne soit pas en cause en l'espèce ne règle pas l'affaire cependant. Par suite de la décision d'une EDR, le demandeur, M. Quigley, ne pouvait pas recevoir en anglais le son de la Chambre (à tout le moins à la date de sa demande).

[51] Comme j'ai conclu que le privilège parlementaire en question ne s'applique pas dans les faits de l'espèce, il faut maintenant que je statue sur les exigences de la Loi. Le paragraphe 3(1) et les articles 4, 22 et 25 de la Loi sont reproduits ci-dessous par souci de commodité:

3. (1) In this Act,

...

“federal institution” includes any of the following institutions of the Parliament or government of Canada:

- (a) the Senate,
- (b) the House of Commons,
- (c) the Library of Parliament,
- (d) any federal court,
- (e) any board, commission or council, or other body or office, established to perform a governmental function by or pursuant to an Act of Parliament or by or under the authority of the Governor in Council,
- (f) a department of the Government of Canada,
- (g) A Crown corporation established by or pursuant to an Act of Parliament, and
- (h) any other body that is specified by an Act of Parliament to be an agent of Her Majesty in right of Canada or to be subject to the direction of the Governor in Council or a minister of the Crown,

...

but does not include

- (i) any institution of the Council or government of the Northwest Territories or the Yukon Territory or of the Legislative Assembly or government of Nunavut, or
- (j) any Indian band, band council or other body established to perform a governmental function in relation to an Indian band or other group of aboriginal people;

...

4. (1) English and French are the official languages of Parliament, and everyone has the right to use either of those languages in any debates and other proceedings of Parliament.

(2) Facilities shall be made available for the simultaneous interpretation of the debates and other proceedings of Parliament from one official language into the other.

(3) Everything reported in official reports of debates or other proceedings of Parliament shall be reported in the official language in which it was said and a translation thereof into the other official language shall be included therewith.

...

3. (1) Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.

[. . .]

« institutions fédérales » Les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada, dont le Sénat, la Chambre des communes et la bibliothèque du Parlement, les tribunaux fédéraux, tout organisme—bureau, commission, conseil, office ou autre—chargé de fonctions administratives sous le régime d’une loi fédérale ou en vertu des attributions du gouverneur en conseil, les ministères fédéraux, les sociétés d’État créées sous le régime d’une loi fédérale et tout autre organisme désigné par la loi à titre de mandataire de Sa Majesté du chef du Canada ou placé sous la tutelle du gouverneur en conseil ou d’un ministre fédéral. Ne sont pas visés les institutions du conseil ou de l’administration du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, celles de l’assemblée législative ou de l’administration du Nunavut, ni les organismes—bande indienne, conseil de bande ou autres—chargés de l’administration d’une bande indienne ou d’autres groupes de peuples autochtones.

[. . .]

4. (1) Le français et l’anglais sont les langues officielles du Parlement; chacun a le droit d’employer l’une ou l’autre dans les débats et travaux du Parlement.

(2) Il doit être pourvu à l’interprétation simultanée des débats et autres travaux du Parlement.

(3) Les comptes rendus des débats et d’autres comptes rendus des travaux du Parlement comportent la transcription des propos tenus dans une langue officielle et leur traduction dans l’autre langue officielle.

[. . .]

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

(a) within the National Capital Region; or

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

...

25. Every federal institution has the duty to ensure that, where services are provided or made available by another person or organization on its behalf, any member of the public in Canada or elsewhere can communicate with and obtain those services from that person or organization in either official language in any case where those services, if provided by the institution, would be required under this Part to be provided in either official language.

[52] There is no doubt from the record of this case that the House makes its debates available to CPAC in English, French and floor sound. By its agreement with the House, CPAC makes all of these signals available to the various BDUs. Not all of the BDUs broadcast all three audio signals. They are currently not required to because they are not a party to the agreement between the Speaker of the House and CPAC. As a result, if the BDU only broadcasts the floor sound from the House and a question is asked in French and answered in English, a unilingual person could not understand the whole exchange.

[53] CPAC is a company incorporated under the laws of Canada and its shareholders all hold licences from the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission to operate cable television undertakings. CPAC is the vehicle used by the House to provide the public with the proceedings of, in particular, the House. CPAC is a separate entity from the House, it is responsible for programming and provides signals to the BDUs.

[54] I am of the view that the arrangements between the Speaker of the House and CPAC are caught by section 25 of the Act. The House delivers its signals to CPAC which, in turn, provides these signals to the BDUs for distribution to the public. It is because the services are being provided by CPAC for the Speaker of the House that section 25 of the Act applies.

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

[...]

25. Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que, tant au Canada qu'à l'étranger, les services offerts au public par des tiers pour leur compte le soient, et à ce qu'il puisse communiquer avec ceux-ci, dans l'une ou l'autre des langues officielles dans le cas où, offrant elles-mêmes les services, elles seraient tenues, au titre de la présente partie, à une telle obligation.

[52] Il ressort clairement du dossier en l'espèce que la Chambre met ses débats à la disposition de CPAC en français, en anglais et en version originale. En vertu de son entente avec la Chambre, CPAC offre tous ces signaux aux différentes EDR. Ce ne sont pas toutes les EDR qui diffusent les trois signaux audio. Elles ne sont actuellement pas tenues de le faire puisqu'elles ne sont pas parties à l'entente intervenue entre le président de la Chambre et CPAC. En conséquence, si une EDR diffuse seulement le son original et qu'une question est posée en français et reçoit une réponse en anglais, une personne unilingue ne pourra pas comprendre tout l'échange.

[53] CPAC est une société constituée en vertu des lois du Canada, et ses actionnaires détiennent tous des licences du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes les autorisant à exploiter des entreprises de câblodistribution. CPAC est le véhicule utilisé par la Chambre pour communiquer au public en particulier ses débats. CPAC est une entité séparée de la Chambre. C'est elle qui est responsable de la programmation et qui fournit les signaux aux EDR.

[54] À mon avis, les arrangements pris entre le président de la Chambre et CPAC sont visés à l'article 25 de la Loi. La Chambre transmet ses signaux à CPAC, qui les transmet à son tour aux EDR afin qu'ils soient distribués au public. L'article 25 de la Loi s'applique parce que les services sont fournis par CPAC au président de la Chambre.

[55] Section 25 of the Act requires that every federal institution, and the House is defined as a federal institution by the Act, must, if it uses another person or organization to deliver services that are required to be provided in both official languages, ensure that the person or organization providing such service does so in both official languages. That has not happened in this case since CPAC, in its agreement with the House, did not undertake to ensure that its distribution contracts with various BDUs would guarantee that CPAC would broadcast in both official languages.

[56] In my opinion, section 25 of the Act requires that any agreement between the House and CPAC, based on the facts of this case, must “ensure” that the eventual broadcasting of the proceedings already provided by the House be in both official languages. By way of example, in the contract between the Speaker of the House and CPAC, if CPAC undertook to negotiate in its agreements with BDUs that the latter would broadcast CPAC programming in both official languages, then the problem facing the applicant would be avoided.

[57] The respondent House argues that BDUs would refuse to broadcast CPAC if such a clause were inserted. There is no evidence before me to establish this statement. In any event, if section 25 of the Act applies and I have found that it does, the mere fact that BDUs may refuse to air any proceedings of the House does not justify ignoring of section 25 of the Act.

[58] I am therefore of the view that the House is in breach of its linguistic obligations under the Act as it has failed to ensure that the proceedings of the House would be provided in both official languages through its agreements with CPAC.

[59] Issue 3

What is the appropriate remedy on the facts of this case?

I am of the opinion that the appropriate remedy in this case is to order that the House and the Board take the steps that are necessary to satisfy section 25 of the Act within one year from the date of this decision. Because

[55] L'article 25 de la Loi prévoit qu'une institution fédérale — et la Chambre en est une aux termes de la Loi — doit, si elle utilise un intermédiaire (individu ou organisme) pour fournir des services qu'elle est tenue d'offrir dans les deux langues officielles, veiller à ce que cet intermédiaire se conforme à cette obligation. Cela n'a pas été fait en l'espèce puisque, dans son entente avec la Chambre, CPAC ne s'est pas engagée à veiller à ce que ses contrats de distribution avec les différentes EDR garantissent la diffusion dans les deux langues officielles.

[56] À mon avis, l'article 25 de la Loi exige que, dans toute entente conclue entre la Chambre et CPAC, comme en l'espèce, on «veille» à ce que les débats déjà fournis par la Chambre soient éventuellement diffusés dans les deux langues officielles. Par exemple, si CPAC s'était engagée, dans l'entente qu'elle a conclue avec le président de la Chambre, à négocier avec les EDR la diffusion de ses programmes dans les deux langues officielles, le problème auquel le demandeur était confronté aurait été évité.

[57] Selon la Chambre défenderesse, les EDR refuseraient de diffuser CPAC si une telle clause figurait dans les ententes. Rien dans la preuve dont je dispose n'était cette affirmation cependant. Quoi qu'il en soit, si l'article 25 de la Loi s'applique, comme je le pense, le simple fait que des EDR puissent refuser de diffuser les débats de la Chambre ne justifie pas que l'on ne tienne pas compte de cette disposition.

[58] Je conclus donc que la Chambre manque aux obligations linguistiques que lui impose la Loi, parce qu'elle n'a pas veillé, dans les ententes qu'elle a conclues avec CPAC, à ce que ses débats soient offerts dans les deux langues officielles.

[59] Question n° 3

Quelle est la réparation convenable en l'espèce?

La réparation convenable en l'espèce consiste, à mon avis, à ordonner que la Chambre et le Bureau prennent les mesures nécessaires pour se conformer à l'article 25 de la Loi dans l'année qui suit la date de la présente

of the complexity of the matter, I do not propose to spell out the complete nature of the steps to be taken.

ORDER

[60] IT IS ORDERED that:

1. A declaration will issue that the current method of the respondents, Canada (House of Commons) and Canada (Board of Internal Economy) for providing television broadcasts of parliamentary proceedings contravenes section 25 of the Act.
2. The above-named respondents shall, within one year of the date of this decision, take the necessary steps to bring its practices into compliance with section 25 of the Act.
3. The parties may make written submissions to me as to costs.

décision. Compte tenu de la complexité de l'affaire, je ne me propose pas de décrire en détail les mesures devant être prises.

ORDONNANCE

[60] LA COUR ORDONNE:

1. Une déclaration portant que la méthode qu'utilisent actuellement les défendeurs, Canada (Chambre des communes) et Canada (Bureau de régie interne), pour assurer la télédiffusion publique des débats parlementaires va à l'encontre de l'article 25 de la Loi est prononcée.
2. Les défendeurs indiqués ci-dessus doivent, dans l'année qui suit la date de la présente décision, prendre les mesures nécessaires pour se conformer à l'article 25 de la Loi.
3. Les parties peuvent me soumettre des observations par écrit concernant les dépens.