

T-1288-10  
2014 FC 849

T-1288-10  
2014 CF 849

**The Commissioner of Official Languages of Canada  
and Dr Karim Amellal** (*Applicants*)

**Le Commissaire aux langues officielles du Canada et  
D<sup>r</sup> Karim Amellal** (*demandeurs*)

v.

c.

**CBC/Radio-Canada** (*Respondent*)

**CBC/Radio-Canada** (*défenderesse*)

**INDEXED AS: CANADA (OFFICIAL LANGUAGES) v. CBC/  
RADIO-CANADA**

**RÉPERTORIÉ : CANADA (LANGUES OFFICIELLES) c. CBC/  
RADIO-CANADA**

Federal Court, Martineau J.—Ottawa, June 19 and 20,  
and September 8, 2014.

Cour fédérale, juge Martineau — Ottawa, 19 et 20 juin  
et 8 septembre 2014.

*Official Languages — Application to lift stay of proceedings by interim order; hold hearing on merits on outstanding issues, namely, those involving breach of Official Languages Act (OLA) — Ontario Francophones complaining to Official Languages Commissioner (Commissioner), Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) about negative impact of respondent's budget cuts — Commissioner seeking declaration to effect that Commissioner having jurisdiction to investigate complaints, respondent subject to OLA, breaching OLA, s. 41 — Jurisdiction of Commissioner, Court, CRTC disputed — Proceedings stayed by interim order — Court finding CRTC constituting appropriate forum, in better position to determine dispute on merits — Whether Court should issue final judgment on OLA, Broadcasting Act (BA) enforcement issues, whether appropriate to lift stay, resume proceedings — Court determining issues with finality — Respondent subject to OLA — National public broadcaster's raison d'être, linguistic component indissociable — Respondent's language obligations fundamental — Respondent having obligation to enhance vitality of Official Language Minority Communities (OLMC) — OLA taking precedence over BA — Linguistic obligations not rescinded by BA — OLA, s. 41(2) imposing legal obligation on federal institutions — CRTC not exclusively regulating respondent's linguistic obligations — Concurrent jurisdiction model reconciling linguistic issues with respondent's broadcasting activities — Protection of OLMCs must be examined, determined independently of specialized bodies such as CRTC — Application allowed in part.*

*Langues officielles — Demande pour lever l'ordonnance de suspension des procédures décrétée provisoirement et de tenir une audition au mérite sur les questions en suspens, soit celles de la violation de la Loi sur les langues officielles (LLO) — Des francophones de l'Ontario se sont plaints au commissaire aux langues officielles (commissaire) et au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) de l'impact négatif des compressions budgétaires effectuées par la défenderesse — Le commissaire voulait une déclaration selon laquelle il avait compétence pour enquêter sur ces plaintes, et que la défenderesse était assujettie à la LLO et avait contrevenu à l'art. 41 de la LLO — Les compétences du commissaire, de la Cour et du CRTC étaient disputées — Les procédures ont été suspendues provisoirement — La Cour considérait que le CRTC constituait un forum approprié, et qu'il était mieux placé pour trancher le fond du litige — Il s'agissait de savoir s'il y avait lieu de rendre un jugement final sur les questions d'application de la LLO et de la Loi sur la radiodiffusion (LR), et s'il était opportun de lever la suspension et de reprendre les procédures — La Cour s'est prononcée de façon finale — La défenderesse est assujettie à la LLO — La raison d'être du radiodiffuseur national public et sa composante linguistique sont indissociables — Les obligations linguistiques de la défenderesse sont fondamentales — La défenderesse doit favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM) — La LLO a préséance sur la LR — Les obligations linguistiques ne sont pas abolies par la LR — L'art. 41(2) de la LLO impose une obligation légale aux institutions fédérales — Le CRTC ne réglemente pas exclusivement les obligations linguistiques de la défenderesse — Le modèle des compétences concurrentes concilie les questions linguistiques avec les activités de radiodiffusion de la défenderesse — La protection des CLOSM doit être examinée et décidée indépendamment des organismes spécialisés comme le CRTC — Demande accueillie en partie.*

*Federal Court Jurisdiction — Application to lift stay of proceedings by interim order, hold hearing on merits on outstanding issues — Ontario Francophones complaining to Official Languages Commissioner (Commissioner), Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) about negative impact of respondent's budget cuts — Commissioner seeking declaration to effect that Commissioner having jurisdiction to investigate complaints, respondent subject to Official Languages Act (OLA), breaching OLA, s. 41 — Jurisdiction of Commissioner, Court, CRTC disputed — Proceedings stayed by interim order — Court finding CRTC constituting appropriate forum, in better position to determine dispute on merits — Whether court should issue final judgment on jurisdictional issues — Commissioner having jurisdiction to investigate complaints filed against respondent under OLA — Intolerable for officer of Her Majesty to claim any immunity — BA not preventing enforcement of OLA — Certain political issues justiciable to protect rights of linguistic minorities — CRTC preferred forum for discussing, inter alia, impact of budget cuts — Doctrine of forum (non) conveniens can prevent conflicting decisions — CRTC in better position than Federal Court for assessing quality of respondent's means of carrying out mandate — CRTC can consider objectives of OLA, s. 41.*

*Broadcasting — Application to lift stay of proceedings by interim order, hold hearing on merits on outstanding issues — Ontario Francophones complaining to Official Languages Commissioner (Commissioner), Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) about negative impact of respondent's budget cuts — Commissioner seeking declaration to effect that Commissioner having jurisdiction to investigate complaints, respondent subject to Official Languages Act (OLA), breaching OLA, s. 41 — Whether court should issue final judgment on Broadcasting Act (BA) enforcement issues — CRTC regulating respondent's broadcasting activities — OLA taking precedence over BA — Linguistic obligations not rescinded by BA — OLA, s. 41(2) imposing legal obligation on federal institutions — CRTC not exclusively regulating respondent's linguistic obligations.*

*Practice — Stay of proceedings — Application to lift stay of proceedings by interim order, hold hearing on merits on outstanding issues — Ontario Francophones complaining to Official Languages Commissioner (Commissioner), Canadian*

*Compétence de la Cour fédérale — Demande pour lever l'ordonnance de suspension des procédures décrétée provisoirement et tenir une audition au mérite sur les questions en suspens — Des francophones de l'Ontario se sont plaints au commissaire aux langues officielles (commissaire) et au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) de l'impact négatif des compressions budgétaires de la défenderesse — Le commissaire voulait une déclaration selon laquelle il avait compétence pour enquêter sur ces plaintes, et que la défenderesse était assujettie à la Loi sur les langues officielles (LLO) et avait contrevenu à l'art. 41 de la LLO — Les compétences du commissaire, de la Cour et du CRTC étaient disputées — Les procédures ont été suspendues provisoirement — La Cour considérait que le CRTC constituait un forum approprié, et qu'il était mieux placé pour trancher le fond du litige — Il s'agissait de savoir s'il y avait lieu de rendre un jugement final sur les questions de compétence — Le commissaire a la compétence d'enquêter sur les plaintes déposées à l'encontre de la défenderesse en vertu de la LLO — Il n'est pas toléré qu'un agent de Sa Majesté invoque une immunité quelconque — La LR n'empêche pas l'application de la LLO — Certaines questions politiques sont justiciables afin de protéger les droits des minorités linguistiques — Le CRTC est le forum privilégié pour débattre de l'impact des compressions budgétaires entre autres — La doctrine du forum (non) conveniens peut prévenir les décisions contradictoires — Le CRTC est mieux placé que la Cour fédérale pour apprécier la qualité des moyens mis en œuvre par la défenderesse pour s'acquitter de son mandat — Le CRTC peut tenir compte des objectifs de l'art. 41 de la LLO.*

*Radiodiffusion — Demande pour lever l'ordonnance de suspension des procédures décrétée provisoirement et de tenir une audition au mérite sur les questions en suspens — Des francophones de l'Ontario se sont plaints au commissaire aux langues officielles (commissaire) et au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) de l'impact négatif des compressions budgétaires effectuées par la défenderesse — Le commissaire voulait une déclaration selon laquelle il avait compétence pour enquêter sur ces plaintes, et que la défenderesse était assujettie à la Loi sur les langues officielles (LLO) et avait contrevenu à l'art. 41 de la LLO — Il s'agissait de savoir s'il y avait lieu de rendre un jugement final sur les questions d'application de la Loi sur la radiodiffusion (LR) — Le CRTC réglemente les activités de radiodiffusion de la défenderesse — La LLO a préséance sur la LR — Les obligations linguistiques ne sont pas abolies par la LR — L'art. 41(2) de la LLO impose une obligation légale aux institutions fédérales — Le CRTC ne réglemente pas exclusivement les obligations linguistiques de la défenderesse.*

*Pratique — Suspension d'instance — Demande pour lever l'ordonnance de suspension des procédures décrétée provisoirement et de tenir une audition au mérite sur les questions en suspens — Des francophones de l'Ontario se sont plaints au*

*Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) about negative impact of respondent's budget cuts — Proceedings stayed by interim order — Court finding CRTC constituting appropriate forum, in better position to determine dispute on merits — Whether appropriate to lift stay, resume proceedings — Lifting stay of proceedings not in interests of justice — Doctrine of issue estoppel applying in present case — CRTC considered Francophones' concerns — CRTC repudiated budget cuts — Court not investigating any alleged failure to take positive measures.*

This was an application to lift the stay of proceedings by interim order and to hold a hearing on the merits on the outstanding issues, namely, those involving the breach of the *Official Languages Act* (OLA).

Francophones in Ontario complained to both the Commissioner and the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) about the negative impact of the reduction in local or regional content in programming at radio station CBEF 540 in Windsor (CBEF Windsor) as a result of budget cuts by the respondent. In commencing this proceeding, the Commissioner sought a declaration by the Court to the effect that the respondent was subject to the OLA, that the Commissioner had jurisdiction to investigate the complaints regarding the budget cuts, and that the respondent failed to comply with section 41 of the OLA because it failed to take positive measures to enhance the vitality of Canada's English and French linguistic minority communities and assist their development. The parties disputed the exclusivity of jurisdiction attributed to the Commissioner and the Federal Court, and to the CRTC. Being of the opinion that the respondent was subject to the OLA in all of its activities and having opted for the concurrent jurisdiction model, the Court ordered an interim stay of proceedings so as to allow the CRTC to make its decision regarding the applications for renewal of the respondent's licences. The Court was of the view that the CRTC was an appropriate forum, and that it was in a better position than the Federal Court to determine the dispute on the merits and to grant the applicants appropriate relief, if applicable. In the meantime, the CRTC renewed the respondent's broadcasting licences for programming services, including CBEF Windsor. The respondent then asked that the Court, *inter alia*, render final judgment concluding that the *Broadcasting Act* (BA) applies to the respondent's broadcasting activities and that the CRTC has exclusive jurisdiction to rule on any complaint by the Commissioner or by members of an OLMC that the respondent is not in compliance with its language obligations.

*commissaire aux langues officielles (commissaire) et au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) de l'impact négatif des compressions budgétaires effectuées par la défenderesse — Les procédures ont été suspendues provisoirement — La Cour considérait que le CRTC constituait un forum approprié, et qu'il était mieux placé pour trancher le fond du litige — Il s'agissait de savoir s'il était opportun de lever la suspension et de reprendre les procédures — Il n'était pas dans l'intérêt de la justice de lever la suspension des procédures — La doctrine de la préclusion s'appliquait en l'espèce — Le CRTC a considéré les préoccupations des francophones — Il a désavoué les compressions budgétaires — La Cour n'enquête pas sur tout manquement allégué de prendre des mesures positives.*

Il s'agissait d'une demande pour lever l'ordonnance de suspension des procédures décrétée provisoirement et de tenir une audition au mérite sur les questions en suspens, soit celles de la violation de la *Loi sur les langues officielles* (la LLO).

Des francophones de l'Ontario s'étaient plaints au commissaire aux langues officielles (le commissaire) et au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) de l'impact négatif de la diminution du contenu local de la programmation de la station de radio francophone CBEF 540 de Windsor (CBEF Windsor) résultant des compressions budgétaires par la défenderesse. En instituant le présent recours, le commissaire voulait obtenir une déclaration selon laquelle la défenderesse était assujettie à la LLO, le commissaire avait compétence pour enquêter sur les plaintes dénonçant les compressions budgétaires, et la défenderesse avait contrevenu à l'article 41 de la LLO parce qu'elle n'avait pas pris de mesures positives pour favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et appuyer leur développement. L'exclusivité des compétences attribuées au commissaire, à la Cour et au CRTC était disputée par les parties. Étant d'opinion que la défenderesse est assujettie à la LLO dans toutes ses activités et ayant opté pour le modèle de compétence concurrente, la Cour a ordonné que les procédures soient suspendues provisoirement de façon à permettre au CRTC de rendre sa décision à l'égard des demandes de renouvellement de licences de la défenderesse. La Cour considérait que le CRTC constituait un forum approprié, et qu'il était mieux placé pour trancher le fond du litige et accorder aux demandeurs une réparation appropriée, le cas échéant. Entre-temps, le CRTC a renouvelé les licences de radiodiffusion des services de programmation de la défenderesse, incluant CBEF Windsor. La défenderesse a par la suite enjoint la Cour, entre autres, de rendre un jugement final concluant que la *Loi sur la radiodiffusion* (LR) s'applique aux activités de radiodiffusion de la défenderesse et que le CRTC a compétence exclusive pour statuer sur toute plainte du commissaire et des membres d'une communauté de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM) à l'effet que la défenderesse ne respecte pas ses obligations linguistiques.

At issue was whether the Court should issue a final judgment on enforcement and jurisdictional issues addressed in the interlocutory decision, and whether it would be appropriate to lift the stay and resume proceedings.

*Held*, the application should be allowed in part.

The Court determined, with finality, the issues of jurisdiction and the application of the OLA and of the BA. The respondent is subject to the OLA. The regulation of the respondent's broadcasting activities, under the BA, falls within the CRTC's jurisdiction. The composite aspect of broadcasting activities should not cause us to lose sight of the national public broadcaster's raison d'être and its indissociable linguistic component. The respondent's language obligations, in particular with respect to OLMCs, constitute a fundamental issue for Canada and for the survival of the federation. The respondent has an obligation to take positive measures to enhance the vitality and support and assist the development of OLMCs under Part VII of the OLA. With regard to the respondent's specific linguistic obligations, the OLA takes precedence over the BA and any decision or order of the CRTC. The obligation to take positive measures and not to hinder the development of linguistic minorities is not rescinded by the BA. Subsection 41(2) imposes a legal obligation on federal institutions, which is enforceable by the courts. The fact that the BA is compatible with the Constitution, the OLA and the constitutional principle of protecting minorities does not confer upon the CRTC exclusive jurisdiction with respect to the regulation of the respondent's linguistic obligations under the Act. As a result of the potential for jurisdictional overlapping arising from the OLA and the BA, the best way to reconcile linguistic issues with the respondent's broadcasting activities would be to adopt the concurrent jurisdiction model proposed in this Court's interlocutory decision. Therefore, issues with respect to the protection of OLMCs must be able to be examined and determined independently of any regulatory mandate Parliament may have conferred upon a specialized body such as the CRTC.

The Commissioner has jurisdiction to investigate complaints filed against the respondent under the OLA, specifically Part VII, and in particular with regard to the adverse impacts on the OLMC that potentially resulted from the budget cuts. The Constitution, the OLA and the constitutional principle of the protection of minorities do not tolerate an officer of Her Majesty claiming any immunity. The existence of a specific regulatory framework under the BA is not sufficient to prevent the enforcement of the OLA, or the general control exercised by the Commissioner and the Federal Court over compliance with language obligations under the

Il s'agissait de savoir s'il y avait lieu de rendre un jugement final sur les questions d'application de la loi et de compétence qui ont été traitées dans la décision interlocutoire, et s'il était opportun de lever la suspension et de reprendre les procédures.

*Jugement* : la demande doit être accueillie en partie.

La Cour s'est prononcée de façon finale sur les questions de compétence et d'application de la LLO et de la LR. La défenderesse est assujettie à la LLO. La réglementation des activités de radiodiffusion de la défenderesse tombe, en vertu de la LR, dans l'aire de compétence du CRTC. L'aspect composite des activités de radiodiffusion ne doit pas faire perdre de vue la raison d'être du radiodiffuseur national public et sa composante linguistique indissociable. Les obligations linguistiques de la défenderesse, notamment en matière de CLOSM, constituent un enjeu fondamental pour le Canada et la survie de la Fédération. La défenderesse a l'obligation de prendre des mesures positives pour favoriser l'épanouissement et appuyer le développement des CLOSM en vertu de la partie VII de la Loi. En ce qui a trait aux obligations linguistiques propres à la défenderesse, la LLO a préséance sur la LR et toute décision ou ordonnance du CRTC. L'obligation de prendre des mesures positives et de ne pas nuire au développement des minorités linguistiques n'est pas abolie par la LR. Le paragraphe 41(2) impose une obligation légale aux institutions fédérales, qui est susceptible d'être sanctionnée aujourd'hui par les tribunaux. Le fait que la LR soit compatible avec la Constitution, la LLO et le principe constitutionnel de protection des minorités n'a pas pour effet de conférer au CRTC une compétence exclusive à l'égard de la réglementation des obligations linguistiques qui incombent en vertu de la Loi à la défenderesse. En raison des chevauchements possibles de compétences découlant de la LLO et de la LR, la meilleure façon de concilier les questions linguistiques avec les activités de radiodiffusion de la défenderesse, c'est d'adopter le modèle des compétences concurrentes qui a été proposé dans la décision interlocutoire. Il faut donc que les questions de protection des CLOSM puissent être examinées et décidées indépendamment du mandat de régulation que le législateur a pu conférer à un organisme spécialisé comme le CRTC.

Le commissaire a la compétence d'enquêter sur les plaintes déposées à l'encontre de la défenderesse en vertu de la LLO, notamment la partie VII et en particulier au sujet des impacts négatifs sur la CLOSM qu'ont pu avoir les compressions budgétaires. La Constitution, la LLO et le principe constitutionnel de protection des minorités ne tolèrent pas qu'un agent de Sa Majesté invoque une immunité quelconque. L'existence d'un cadre réglementaire particulier en vertu de la LR n'empêche pas l'application de la LLO, ni le contrôle général qu'exercent le commissaire et la Cour fédérale en ce qui a trait au respect des obligations linguistiques découlant

OLA or the Constitution. The justiciability of certain political issues is an evil integrated into the defence of democracy, and even the protection of the rights of linguistic minorities.

The CRTC is, pursuant to the BA, the preferred forum for discussing the impact of the budget cuts on programming, ruling on the issue of the decrease in regional or local programming broadcast by CBEF Windsor, and forcing the resumed broadcasting of the programs cancelled by the respondent. In the concurrent jurisdiction model, the doctrine of *forum (non) conveniens* may be useful for preventing the risk of conflicting decisions. The CRTC's primary function is eminently "political" and it is certainly in a better position than the Federal Court to assess the quality of the means by which the respondent carries out its mandate. There is no existing conflict between the BA and the OLA. There is nothing that would preclude, from a legal and political point of view, the CRTC from considering, in practice, the objectives of section 41 of the OLA when it renders a decision that could impact an OLMC.

In light of the recent developments since the Court's interlocutory decision, it is not in the interests of justice to lift the stay of proceedings. The CRTC appropriately disposed of the merits of the dispute. The preconditions for the application of the doctrine of issue estoppel were met in this case. It was not appropriate for the Court to exercise its discretion to hear the case. It was evident that the CRTC considered the concerns of the Francophones served by CBEF Windsor and those of OLMCs in general in renewing the respondent's licences. The CRTC stated that it considered the respondent's obligations in respect of official languages and OLMCs and took positive measures in that respect. Even if the CRTC did not formally determine, in its decision, whether the respondent failed to, during the last licence period, respect any positive requirement in relation to carrying out consultations or analysing the impact of its decision, it is clear that, by imposing for the first time on the respondent a general requirement to hold consultations and report periodically to the OLMCs, and by prescribing a minimum number of local programming hours in French radio stations outside Quebec, the CRTC repudiated the budget cuts in the regions that were denounced by the interveners. The power of the Court, in section 77 of the OLA, is essentially "remedial". The Court is not here to be the primary investigator of any alleged failure of a federal institution to uphold its duty to take positive measures.

de la Loi ou de la Constitution. La justiciabilité de certaines questions politiques est un mal consubstantiel à la défense de la démocratie, voire à la protection des droits des minorités linguistiques.

Le CRTC constitue en vertu de la LR le forum privilégié pour débattre, entre autres, de l'impact des compressions budgétaires à l'égard de la programmation, pour statuer sur la question de la réduction de la programmation régionale ou locale diffusée à l'antenne de CBEF Windsor, et pour forcer la reprise de la diffusion d'émissions supprimées par la défenderesse. Dans le « modèle de compétence concurrente », la doctrine du *forum (non) conveniens* peut s'avérer utile pour prévenir les risques de décisions contradictoires. La fonction première du CRTC est éminemment « politique » et ce dernier est mieux placé que la Cour fédérale pour apprécier la qualité des moyens mis en œuvre par la défenderesse pour s'acquitter de son mandat. Il n'y a aucun conflit actuel entre la LR et la LLO. Rien n'empêche, d'un point de vue juridique et politique, le CRTC de tenir compte, en pratique, des objectifs de l'article 41 de la LLO lorsqu'il rend une décision pouvant avoir un impact sur une CLOSM.

À la lumière des développements survenus depuis la décision interlocutoire de la Cour, il n'était pas dans l'intérêt de la justice de lever la suspension des procédures. Le CRTC a statué de façon appropriée sur le fond du litige. Les conditions d'application de la doctrine de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée étaient réunies en l'espèce. Il n'était pas approprié que la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire pour entendre l'affaire. Il était évident que le CRTC a pris en considération les préoccupations des francophones desservis par CBEF Windsor et celles des CLOSM en général dans le renouvellement des licences de la défenderesse. Le CRTC a indiqué avoir tenu compte des obligations de la défenderesse en matière de langues officielles et de CLOSM et d'avoir pris des mesures positives à leur égard. Même si le CRTC ne s'est pas formellement prononcé dans sa décision sur la question de savoir si la défenderesse a manqué, durant la dernière période de licence, à toute obligation positive de consultation et d'analyse d'impact de sa décision, il est clair, qu'en imposant pour la première fois à la défenderesse une obligation générale de consultation et de rapport périodiques aux CLOSM, et en prescrivant un minimum d'heures de programmation locale dans les stations de radio francophones hors Québec, le CRTC a désavoué les compressions budgétaires dans les régions qui ont été dénoncées par les intervenants. Le pouvoir de la Cour, à l'article 77 de la LLO, en est essentiellement un de « réparation ». La Cour n'est pas là pour enquêter en première ligne sur tout manquement allégué d'une institution fédérale à son obligation de prendre des mesures positives.

## STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11, ss. 3, 5(1), 7, 8, 12, 18, 19, 23, 24, 25, 28.  
*Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6.  
*Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12.  
*Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.  
*Federal Courts Rules*, SOR/98-106.  
*French Language Services Act*, R.S.O. 1990, c. F.32.  
*Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, ss. 25, 41, 56, 61, 62, 77, 78, 82.  
*Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21.

## CASES CITED

## APPLIED:

*Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Quebec (Attorney General)*, 2004 SCC 39, [2004] 2 S.C.R. 185; *Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 SCC 44, [2001] 2 S.C.R. 460; *Angle v. M.N.R.*, [1975] 2 S.C.R. 248, (1974), 47 D.L.R. (3d) 544; *Penner v. Niagara (Regional Police Services Board)*, 2013 SCC 19, [2013] 2 S.C.R. 125.

## CONSIDERED:

*Canadian Broadcasting Corporation — Licence renewals* (28 May 2013), Broadcasting Decision CRTC 2013-263 and Broadcasting Orders CRTC 2013-264 and 2013-265; *CBC/Radio-Canada c. Le commissaire aux langues officielles du Canada et al* (July 31, 2012), 12-A-33 (F.C.A.); *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, (1998), 161 D.L.R. (4th) 385; *Lalonde v. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)*, 2001 CanLII 21164, 56 O.R. (3d) 505 (C.A.); *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768, (1999), 173 D.L.R. (4th) 193; *Reference re Senate Reform*, 2014 SCC 32, [2014] 1 S.C.R. 704; *Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Canadian Food Inspection Agency)*, 2004 FCA 263, [2004] 4 F.C.R. 276; *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773; *Vlug v. Canadian Broadcasting Corp.*, 2000 CanLII 5591, 38 C.H.R.R. 404 (C.H.R.T.); *Quigley v. Canada (House of Commons)*, 2002 FCT 645, [2003] 1 F.C. 132; *Quebec (Attorney General) v. Quebec (Human Rights Tribunal)*, 2004 SCC 40, [2004] 2 S.C.R. 223; *Operation Dismantle Inc. v. The Queen*, [1985] 1 S.C.R. 441, (1985), 18 D.L.R. (4th) 481; *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525, (1991), 83 D.L.R. (4th) 297; *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 S.C.R. 49, (1989), 61 D.L.R. (4th) 604; *Attorney*

## LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12.  
*Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6.  
*Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21.  
*Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, art. 3, 5(1), 7, 8, 12, 18, 19, 23, 24, 25, 28.  
*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.  
*Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, art. 25, 41, 56, 61, 62, 77, 78, 82.  
*Loi sur les services en français*, L.R.O. 1990, ch. F.32.  
*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106.

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*, 2004 CSC 39, [2004] 2 R.C.S. 185; *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 CSC 44, [2001] 2 R.C.S. 460; *Angle c. M.R.N.*, [1975] 2 R.C.S. 248; *Penner c. Niagara (Commission régionale de services policiers)*, 2013 CSC 19, [2013] 2 R.C.S. 125.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Société Radio-Canada — Renouvellement de licences* (28 mai 2013), Décision de radiodiffusion CRTC 2013-263 et Ordonnances de radiodiffusion CRTC 2013-264 et 2013-265; *CBC/Radio-Canada c. Le commissaire aux langues officielles du Canada et al* (31 juillet 2012), 12-A-33 (C.A.F.); *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)*, 2001 CanLII 21164, 56 R.J.O. (3<sup>e</sup>) 577 (C.A.); *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768; *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, 2014 CSC 32, [2014] 1 R.C.S. 704; *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence canadienne de l'inspection des aliments)*, 2004 CAF 263, [2004] 4 R.C.F. 276; *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773; *Vlug c. Société Radio-Canada*, 2000 CanLII 5591 (T.C.D.P.); *Quigley c. Canada (Chambre des communes)*, 2002 CFPI 645, [2003] 1 C.F. 132; *Québec (Procureur général) c. Québec (Tribunal des droits de la personne)*, 2004 CSC 40, [2004] 2 R.C.S. 223; *Operation Dismantle Inc. c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441; *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525; *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49; *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735;

*General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735, (1980), 115 D.L.R. (3d) 1; *Chaoulli v. Québec (Attorney General)*, 2005 SCC 35, [2005] 1 S.C.R. 791; *British Columbia (Workers' Compensation Board) v. Figliola*, 2011 SCC 52, [2011] 3 S.C.R. 422; *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342, (1989), 57 D.L.R. (4th) 231; *Norton v. Via Rail Canada Inc.*, 2005 FCA 205, 255 D.L.R. (4th) 311.

## REFERRED TO:

*Charette v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 785, (1980), 110 D.L.R. (3d) 71; *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493, (1998), 212 A.R. 237; *Canadian Broadcasting Corporation* (August, 31, 2001), Decision CRTC 2001-529.

## AUTHORS CITED

Canadian Radio/television and Telecommunications Commission. *Report to the Governor in Council on English- and French-language broadcasting services in English and French linguistic minority communities in Canada*, 30 March 2009, online: <<http://www.crtc.gc.ca/eng/BACKGRND/language/ol0903-lo0903.pdf>>.

Competition Bureau Canada. 2001 Bulletin: CRTC/Competition Bureau Interface, online: <<http://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/01598.html>>.

Office of the Commissioner of Official Languages. *2010-2011 Report on Plans and Priorities*, online: <<https://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2010-2011/inst/col/col-eng.pdf>>.

Report of the Standing Senate Committee on Official Languages. *CBC/Radio-Canada's Language Obligations: Communities Want to See Themselves and Be Heard Coast to Coast!*, April 2014, online: <<http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/412/oOLA/rep/rep03apr14-e.pdf>>.

APPLICATION to lift the stay of proceedings by interim order (2012 FC 650, [2014] 1 F.C.R. 142) and to hold a hearing on the merits on the outstanding issues, namely, those involving the breach of the *Official Languages Act*. Application allowed in part.

## APPEARANCES

*Pascale Giguère* and *Kevin Shaar* for applicant the Commissioner of Official Languages of Canada.  
*Sean T. McGee* and *Marie-Pierre Théoret-Pilon* for applicant Dr. Karim Amellal.

*Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 35, [2005] 1 R.C.S. 791; *Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board) c. Figliola*, 2011 CSC 52, [2011] 3 R.C.S. 422; *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342; *Norton c. Via Rail Canada Inc.*, 2005 CAF 205.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Charette c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 785; *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493; *Société Radio-Canada* (31 août 2001), Décision CRTC 2001-529.

## DOCTRINE CITÉE

Bureau de la concurrence. Bulletin 2001: Interface entre le Bureau de la concurrence et le CRTC, en ligne : <<http://www.bureaudelaconcurrence.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/fra/01598.html>>.

Commissariat aux langues officielles. *Rapport sur les plans et les priorités de 2010-2011*, en ligne : <<https://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2010-2011/inst/col/col-fra.pdf>>.

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Rapport à la gouverneure en conseil sur les services de radiodiffusion de langues française et anglaise dans les communautés francophones et anglophones en situation minoritaire au Canada*, 30 mars 2009, en ligne : <<http://www.crtc.gc.ca/fra/BACKGRND/language/ol0903-lo0903.pdf>>.

Rapport du Comité sénatorial permanent des langues officielles. *Les obligations linguistiques de CBC/Radio-Canada : Les communautés veulent se voir et s'entendre d'un océan à l'autre!*, avril 2014, en ligne : <<http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/412/oLoisurleslanguesofficielles/rep/rep03apr14-f.pdf>>.

DEMANDE pour lever l'ordonnance de suspension des procédures décrétée provisoirement (2012 CF 650, [2014] 1 R.C.F. 142) et de tenir une audition au mérite sur les questions en suspens, soit celles de la violation de la *Loi sur les langues officielles*. Demande accueillie en partie.

## ONT COMPARU

*Pascale Giguère* et *Kevin Shaar* pour le demandeur le commissaire aux langues officielles du Canada.  
*Sean T. McGee* et *Marie-Pierre Théoret-Pilon* pour le demandeur Dr Karim Amellal.

*Guy J. Pratte and Nadia Effendi* for respondent.

*Guy J. Pratte et Nadia Effendi* pour la défenderesse.

SOLICITORS OF RECORD

*Legal Affairs Branch*, Office of the Commissioner of Official Languages of Canada, Ottawa, for applicant the Commissioner of Official Languages of Canada.

*Nelligan O'Brien Payne LLP*, Ottawa, for applicant Dr. Karim Amellal.

*Borden Ladner Gervais LLP*, Ottawa, for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Direction des affaires juridiques*, Commissariat aux langues officielles du Canada, Ottawa, pour le demandeur le commissaire aux langues officielles du Canada.

*Nelligan O'Brien Payne s.r.l.*, Ottawa, pour le demandeur Dr Karim Amellal.

*Borden Ladner Gervais S.E.N.C.R.L., S.R.L.*, Ottawa, pour la défenderesse.

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

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

[1] MARTINEAU J.: This judgment follows a stay of proceedings by interim order of the Court dated May 29, 2012: *Canada (Commissioner of Official Languages) v. CBC/Radio-Canada*, 2012 FC 650, [2014] 1 F.C.R. 142 (interlocutory decision).

[1] LE JUGE MARTINEAU : Le présent jugement fait suite à la suspension des procédures qui a été décrétée provisoirement par la Cour le 29 mai 2012 : *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. CBC/Radio-Canada*, 2012 CF 650, [2014] 1 R.C.F. 142 (décision interlocutoire).

[2] The Court, in the exercise of its discretion, is faced with two issues to determine today:

[2] Dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Cour, deux questions se posent aujourd'hui :

1. Should the Court issue a final judgment on enforcement and jurisdictional issues addressed in the interlocutory decision?
2. Would it be appropriate to lift the stay and resume proceedings in light of recent developments since the interlocutory decision?

1. Y a-t-il lieu de rendre un jugement final sur les questions d'application de la loi et de compétence qui sont traitées dans la décision interlocutoire?
2. Est-il opportun de lever la suspension et de reprendre les procédures à la lumière des développements survenus depuis la décision interlocutoire?

[3] For the reasons that follow, the Court has decided to render final judgment on issues of enforcement and jurisdiction dealt with in the interlocutory decision. However, being of the view that it would not be appropriate, in light of recent developments since the interlocutory decision, to lift the stay and resume proceedings, the Court declares a permanent stay of proceedings.

[3] Pour les motifs qui suivent, la Cour a décidé de rendre un jugement final sur les questions d'application de la loi et de compétence traitées dans la décision interlocutoire. Estimant par contre qu'il n'est pas opportun, à la lumière des développements survenus depuis la décision interlocutoire, de lever la suspension et de reprendre les procédures, la Cour prononce la suspension permanente des procédures.

*Background*

*Toile de fond*

[4] The facts underlying this proceeding, commenced in 2010 by the Commissioner of Official Languages of

[4] Les faits à l'origine du présent recours institué en 2010 par le commissaire aux langues officielles du

Canada (Commissioner) under Part X [sections 76 to 81] of the *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31 (OLA), have already been thoroughly reviewed in the interlocutory decision. For the purposes herein, I will only review certain general elements.

[5] In 2009, the Canadian Broadcasting Corporation/Société Radio-Canada (Corporation) made substantial nationwide budget cuts. In the case at bar, Francophones in the southwestern region of Ontario, including Dr. Karim Amellal, complained to both the Commissioner and the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC), about the negative impact of the reduction in local or regional content in programming at radio station CBEF 540 in Windsor (CBEF Windsor), the only French-language radio station in southwestern Ontario. But the issue does not end with CBEF Windsor. Thousands of the national public broadcaster's radio listeners and television viewers throughout the country are asking themselves the same question: where is the Corporation headed? In particular, official language minority communities (OLMCs) feel threatened. Each new wave of cuts at the Corporation—the ones in 2009 were not the first, nor are they the last—leaves a bitter taste. To many, it is an unacceptable withdrawal on the part of a federal institution that has over the years acquired an iconic status in terms of the promotion of linguistic duality and the development of official language groups.

[6] In order to stay afloat, the Corporation needed to reduce its operating expenses following a shortfall of \$171 million for the 2009-2010 fiscal year alone. The Corporation adopted a Recovery Plan which would eventually eliminate some 800 positions, including 336 employees in the French Services. Among other things, CBEF Windsor would lose 7 of its 10 employees and 3 programs that were still produced locally. The net result in southwestern Ontario: a reduction of local or regional content in programming, from approximately 36.5 hours (before the cuts) to about 5 hours per week in July 2009. This is far too little, too little for the thousands of loyal

Canada (commissaire) en vertu de la partie X [articles 76 à 81] de la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31 (LLO) ont déjà fait l'objet d'un examen minutieux dans la décision interlocutoire. Pour les fins des présentes, je ne reprendrai que certains éléments généraux.

[5] En 2009, la Société Radio-Canada/Canadian Broadcasting Corporation (Société) procède à d'importantes coupures budgétaires à travers le pays. Dans le cas qui nous occupe ici, des francophones de la région du Sud-Ouest de l'Ontario, incluant le docteur Karim Amellal, se plaignent, tant au commissaire qu'au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), de l'impact négatif de la diminution du contenu local de la programmation de la station de radio CBEF 540 de Windsor (CBEF Windsor), la seule station de radio de langue française dans le Sud-Ouest de l'Ontario. Mais l'enjeu ne s'arrête pas à CBEF Windsor. Des milliers d'auditeurs et téléspectateurs du radio-diffuseur public national, partout au pays, posent la même question : où s'en va la Société? En particulier, du côté des communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM), on se sent menacé, car chaque nouvelle vague de compressions de la Société — celles de 2009 ne sont pas les premières ni les dernières — laisse un goût amer. Pour plusieurs, c'est un désengagement inacceptable de la part d'une institution fédérale ayant acquis au fil des années une réputation emblématique du point de vue de la promotion de la dualité linguistique et du développement des groupes linguistiques de langue officielle.

[6] C'est que, à son corps dépendant, la Société doit réduire ses dépenses d'opération suite à un manque à gagner de 171 millions de dollars pour le seul exercice financier 2009-2010. La Société adopte alors un Plan de redressement qui éliminera, à terme, quelque 800 postes, dont 336 employés dans les services français. Entre autres, CBEF Windsor perd 7 de ses 10 employés et les 3 émissions qui étaient encore produites localement. Le résultat net dans le Sud-Ouest de l'Ontario : une diminution du contenu local ou régional de la programmation, passant approximativement de 36,5 heures (avant les compressions) à quelque 5 heures par semaine en juillet

listeners who mobilized to save the local station and created the Comité SOS CBEF.

[7] When the CRTC was slow to act and the Ontario Superior Court held that it did not have jurisdiction in the matter, the Commissioner began an investigation pursuant to section 56 of the OLA. But the Commissioner came up against a wall. The Corporation refused all cooperation with him in this regard: it was of the view that it was not accountable to the Commissioner, nor did it have any language obligations under the OLA with respect to its programming activities, which were already regulated by the CRTC. Nevertheless, in his final report, the Commissioner noted that the Corporation had not held prior consultations or conducted an impact analysis of its decision. The negative impacts of the cuts on the development of Windsor's tiny Francophone community were vigorously denounced by the Commissioner. In that case the Commissioner found that there had been a failure to comply with subsection 41(2) of the OLA, which requires that federal institutions take "positive measures" to enhance the vitality of Canada's English and French linguistic minority communities and assist their development. The Commissioner urged the Corporation to act and review its decision. The Corporation ignored his recommendations. In 2010, the Commissioner commenced this proceeding.

[8] In short, in his amended notice of application, the Commissioner asked the Court to make various declarations under section 77 of the OLA—and section 18 of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985 c. F-7 (FCA), if necessary—to the effect that: the respondent is subject to the OLA, particularly Part VII [sections 41 to 45]; the Commissioner had jurisdiction to investigate the complaints regarding the budget cuts; the respondent failed to comply with section 41 of the OLA; it must review its decision concerning CBEF Windsor and make the necessary arrangements to compensate for the negative impact of its budget cuts on the OLMC of southwestern Ontario. For his part, Dr. Amellal, as additional relief, sought a permanent injunction forcing the respondent to return to the previous number of local and regional production hours, if it did not return to broadcasting the programs previously aired by CBEF Windsor that were cancelled following the budget cuts.

2009. C'est bien peu, trop peu pour des milliers d'auditeurs fidèles qui se mobilisent pour sauver la station locale et créent le Comité SOS CBEF.

[7] Tandis que le CRTC tarde à agir et que la Cour supérieure de l'Ontario se déclare incompétente en la matière, le commissaire entreprend une enquête en vertu de l'article 56 de la LLO. Mais le commissaire se heurte à un mur. La Société lui refuse toute collaboration à ce chapitre : elle estime n'avoir aucun compte à rendre au commissaire, ni aucune obligation linguistique en vertu de la LLO pour ce qui est de ses activités de programmation qui sont déjà réglementées par le CRTC. Qu'à cela ne tienne, dans son rapport final, le commissaire constate que la Société n'a pas préalablement tenu de consultations et n'a procédé à aucune analyse d'impact de sa décision. Les effets pernicieux des coupures pour le développement de la petite communauté francophone de Windsor sont vivement dénoncés par le commissaire. Le commissaire conclut en l'espèce qu'il y a eu manquement au paragraphe 41(2) de la LLO, qui oblige les institutions fédérales à prendre des « mesures positives » pour favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et appuyer leur développement. Le commissaire presse la Société d'agir et de réviser sa décision. La Société fait la sourde oreille. En 2010, le commissaire institue le présent recours.

[8] En bref, par son avis de demande modifié, le commissaire recherche de la Cour diverses déclarations en vertu de l'article 77 de la LLO — et de l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 (LCF), si nécessaire — à l'effet que : la défenderesse est assujettie à la LLO, notamment à la partie VII [articles 41 à 45]; le commissaire avait compétence pour enquêter sur les plaintes dénonçant les compressions budgétaires; la défenderesse a contrevenu à l'article 41 de la LLO; elle doit réviser sa décision concernant CBEF Windsor et prendre les moyens nécessaires pour pallier l'impact négatif des compressions budgétaires sur la CLOSM du Sud-Ouest de l'Ontario. De son côté, le docteur Amellal, à titre de réparation additionnelle, recherche une injonction permanente obligeant la défenderesse à revenir au nombre antérieur d'heures de production locale et régionale, à défaut de reprendre la diffusion des émissions antérieurement diffusées à

[9] In the winter of 2012, the Court agreed to hear the motion for summary dismissal of the present proceeding made by the respondent. On either side, the parties disputed the exclusivity of jurisdiction attributed to the Commissioner and the Federal Court on one hand, and to the CRTC, on the other. Although the respondent acknowledges that its “non-programming” activities are subject to the OLA, it argues that its programming services—radio and television—are subject to the *Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11 (BA), and that under sections 3, 12, 18, 19, 23 to 25 of the BA, the CRTC has exclusive jurisdiction in those matters. For their part, the applicants object to the motion to dismiss and in turn argue that there is no conflict between the BA and the OLA, that the Commissioner has exclusive jurisdiction under section 56 of the OLA to investigate any violation of the OLA, while the Federal Court has exclusive jurisdiction under section 77 of the OLA to grant such remedy as it considers appropriate and just in the event of noncompliance with the duty set out at subsection 41(2) of the OLA.

[10] On May 29, 2012, being of the opinion that the Corporation was subject to the OLA in all of its activities and having opted for the concurrent jurisdiction model, the Court ordered an interim stay of proceedings in this case. The reasons for which the Court decided to exercise its judicial discretion in this way stem primarily from the Court’s view, at that stage, that the CRTC was an appropriate forum, and that it was “in a better position than the Federal Court to determine the dispute on the merits and to grant the applicants appropriate relief, if applicable” (interlocutory decision, paragraph 92).

[11] At paragraphs 99 to 103 of its interlocutory decision, the Court notes:

Given the current climate of uncertainty and the Court’s wish to spare the parties additional or unnecessary costs by forcing them to engage in long and costly legal proceedings having outcomes that are necessarily unknown, and rather than summarily dismissing this application today, I am exercising my judicial discretion. It seems to me that the fairest and most

l’antenne de CBEF Windsor qui ont été supprimées suite aux compressions budgétaires.

[9] À l’hiver 2012, la Cour accepte d’entendre la requête en rejet sommaire du présent recours formulée par la défenderesse. De part et d’autre, les parties disputent l’exclusivité des compétences attribuées au commissaire et à la Cour fédérale d’une part, et au CRTC, d’autre part. Bien qu’elle admette être assujettie à la LLO au niveau de ses activités « hors programmation », la défenderesse fait alors valoir que ses services de programmation — radio et télévision — sont assujettis à la *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11 (LR), alors qu’en vertu des articles 3, 12, 18, 19, 23 à 25 de la LR, le CRTC a compétence exclusive en la matière. De leur côté, les demandeurs s’opposent à la requête en rejet et font alors valoir qu’il n’y a aucun conflit entre la LR et la LLO, que le commissaire a compétence exclusive en vertu de l’article 56 de la LLO pour enquêter sur toute violation à la LLO, tandis que la Cour fédérale a compétence exclusive en vertu de l’article 77 de la LLO pour accorder la réparation qu’elle estime convenable et juste dans le cas de tout manquement à l’obligation énoncée au paragraphe 41(2) de la LLO.

[10] Le 29 mai 2012, étant alors d’opinion que la Société est assujettie à la LLO dans toutes ses activités et ayant opté pour le modèle de compétence concurrente, la Cour ordonne que les procédures dans le présent dossier soient suspendues provisoirement. Les motifs pour lesquels la Cour décide d’exercer ainsi sa discrétion judiciaire tiennent principalement au fait que la Cour considère, à ce stade, que le CRTC constitue un forum approprié, et qu’il « est mieux placé que la Cour fédérale pour trancher le fond du litige et accorder aux demandeurs une réparation appropriée, le cas échéant » (décision interlocutoire, paragraphe 92).

[11] Aux paragraphes 99 à 103 de sa décision interlocutoire, la Cour note :

Compte tenu du climat d’incertitude qui règne actuellement et du souhait de la Cour d’éviter des frais supplémentaires ou inutiles aux parties en les forçant à poursuivre des procédures judiciaires longues et coûteuses dont le résultat final sera toujours incertain, et plutôt que de rejeter aujourd’hui sommairement le présent recours judiciaire, dans l’exercice de ma

equitable course is to order a stay of proceedings in this file while safeguarding the rights of the parties.

As Madam Justice Abella of the Supreme Court of Canada (writing on behalf of Justices LeBel, Deschamps, Charron and Rothstein) emphasized in *British Columbia (Workers' Compensation Board) v. Figliola*, 2011 SCC 52, [2011] 3 S.C.R. 422 (*Figliola*), at paragraph 1:

Litigants hope to have their legal issues resolved as equitably and expeditiously as possible by an authoritative adjudicator. Subject only to rights of review or appeal, they expect, in the interests of fairness, to be able to rely on the outcome as final and binding. What they do not expect is to have those same issues relitigated by a different adjudicator in a different forum at the request of a losing party seeking a different result. On the other hand, it may sometimes be the case that justice demands fresh litigation. [Emphasis added.]

Let us simply recall that final decisions and orders of the CRTC are subject to appeal, on an issue of law or a question of jurisdiction, to the Federal Court of Appeal—that is, on leave (subsection 31(2) of the BA)—such that the “fairness” of the CRTC’s eventual decision on the merits “is not meant to be bait for another tribunal with a concurrent mandate” (*Figliola*, above, at paragraph 38).

Although the Federal Court is not a “tribunal”, it is nonetheless the “Court” designated by Parliament to hear a complaint made under Part X of the OLA. However, the CRTC has made no decision as yet. To be prudent, jurisdiction should therefore be reserved in the interim.

Consequently, the interests of justice here require that the Court order a stay of proceedings under subsection 50(1) [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 46] of the FCA during the time for the CRTC to make a decision, as part of the process to renew the Corporation’s licences, on any complaint or intervention made in respect of the decrease in the number of hours of local and/or regional programming broadcast by CBEF Windsor.

[12] By its order dated May 29, 2012, the Court also suspended the continuation of examinations of the respondent’s representatives and adjourned *sine die* the hearing on the merits of this case—which was set to begin on October 15, 2012. The Court ordered that once the CRTC made its decision regarding the applications

discrétion judiciaire, il m’apparaît plus juste et équitable d’ordonner la suspension des procédures dans ce dossier, tout en préservant les droits des parties.

Comme le soulignait Mme la juge Abella de la Cour suprême du Canada (qui parlait également aux noms des juges LeBel, Deschamps, Charron et Rothstein) dans l’arrêt *Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board) c. Figliola*, 2011 CSC 52, [2011] 3 R.C.S. 422 (*Figliola*), au paragraphe 1 :

Quiconque est partie à un litige souhaite que les questions juridiques en cause soient tranchées le plus équitablement et rapidement possible par un décideur faisant autorité et, par souci d’équité, veut l’assurance que la décision rendue sera définitive et exécutoire, exception faite du droit d’en demander le contrôle judiciaire ou d’interjeter appel. Personne ne s’attend à ce que les mêmes questions soient réexaminées devant un autre forum à la demande d’une partie déboutée cherchant à obtenir un résultat différent. Il y a cependant des cas où la justice impose de reprendre le litige. [Non souligné dans l’original.]

Rappelons simplement que les décisions et ordonnances finales du CRTC sont susceptibles d’appel, sur une question de droit ou de compétence, devant la Cour d’appel fédérale — c’est-à-dire sur permission (paragraphe 31(2) de la LR), de sorte que la « justesse » de la décision que rendra éventuellement le CRTC quant au fond « ne saurait servir d’appât pour d’autres tribunaux administratifs exerçant une compétence concurrente » (*Figliola*, précité, au paragraphe 38).

Bien que la Cour fédérale ne soit pas un « tribunal administratif », c’est néanmoins le « tribunal » désigné par le Parlement pour entendre une plainte en vertu de la partie X de la LLO. Or, aucune décision n’a encore été rendue par le CRTC. Prudence oblige, il est donc préférable de réserver compétence dans l’interim.

Aussi, l’intérêt de la justice exige ici qu’une ordonnance de suspension des procédures soit rendue par la Cour en vertu du paragraphe 50(1) [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 46] de la LCF, le temps que le CRTC se prononce, dans le cadre du processus de renouvellement des licences de la Société, sur toute plainte ou intervention relativement à la réduction des heures de programmation locale et/ou régionale diffusée à l’antenne de CBEF Windsor.

[12] Par son ordonnance du 29 mai 2012, la Cour suspend du même coup la poursuite des interrogatoires des représentants de la défenderesse et ajourne *sine die* l’audition au mérite du présent recours — qui était prévue à partir du 15 octobre 2012. La Cour prescrit qu’une fois que le CRTC aura rendu sa décision à l’égard des

for renewal of the Corporation's licences, it would be open to any of the parties to ask the Court to extend or put an end to the stay of proceedings, to resume examining the record or to dismiss the application, having consideration for the applicable laws and all of the legal principles applicable in this case.

[13] In the meantime, public hearings regarding the renewal of the Corporation's licences began in November 2012. Among those who actively participated were: the Commissioner, Dr. Amellal, members of the OLMC of southwestern Ontario, Francophone advocacy associations and the SOS CBEF Windsor committee. On May 28, 2013, the CRTC issued its final decision renewing the Corporation's broadcasting licences for programming services for a period of five years, from September 1, 2013, until August 31, 2018, including CBEF Windsor and its transmitters: Broadcasting Decision CRTC 2013-263 and Broadcasting Orders CRTC 2013-264 and 2013-265 [*Canadian Broadcasting Corporation – Licence renewals*] (2013 CRTC decision). There is no application for judicial review or appeal before the Federal Court of Appeal against the 2013 CRTC decision.

*Respective applications for summary dismissal and for recommencement of proceedings*

[14] The probationary period provided to the parties to resolve their dispute and voluntarily put an end to these proceedings has expired. In August 2013, following a case management conference, the Court invited the parties to make written submissions regarding the continuance or dismissal of proceedings, including any request for final judgment (directions, August 12, 2013). Relevant excerpts from the CRTC file were filed with the parties' consent in September 2013 (Volumes 1 to 24). The Commissioner and the Corporation filed their respective written submissions in October, then in November 2013 (in response). A public hearing was held on June 19 and 20, 2014. On that occasion, the parties agreed to have the Report of the Standing Senate Committee on Official Languages, *CBC/Radio-Canada's Language Obligations: Communities Want to See Themselves and Be Heard Coast to Coast!*, tabled in April 2014 (Senate report), filed in the Court record.

demandes de renouvellement de licences de la Société, toute partie aux présentes pourra demander à la Cour de prolonger ou de mettre fin à la suspension des procédures, de reprendre l'étude du dossier ou de rejeter le présent recours, compte tenu des lois en vigueur et de tout principe de droit applicable en l'espèce.

[13] Entre-temps, les audiences publiques concernant le renouvellement des licences de la Société débutent en novembre 2012. Y participent activement : le commissaire, le docteur Amellal, des membres de la CLOSM du Sud-Ouest de l'Ontario, des associations de défense des droits des francophones et le comité SOS CBEF Windsor. Le 28 mai 2013, le CRTC rend sa décision finale renouvelant les licences de radiodiffusion des services de programmation de la Société pour une période de cinq ans, du 1<sup>er</sup> septembre 2013 au 31 août 2018, incluant CBEF Windsor et ses émetteurs : décision de radiodiffusion CRTC 2013-263 et ordonnances de radiodiffusion CRTC 2013-264 et 2013-265 [*Société Radio-Canada – Renouvellement de licences*] (décision de 2013 du CRTC). Il n'y a aucune demande de contrôle judiciaire ou appel devant la Cour d'appel fédérale à l'encontre de la décision de 2013 du CRTC.

*Demandes respectives de rejet sommaire et de reprise des procédures*

[14] Le temps probatoire qui a été offert aux parties pour régler leur différend et mettre volontairement un terme à ces procédures est expiré. En août 2013, suite à une conférence de gestion d'instance, la Cour a invité les parties à soumettre des représentations écrites concernant la poursuite ou le rejet des procédures, incluant toute demande de jugement final (ordonnance de directives, le 12 août 2013). Des extraits pertinents du dossier du CRTC ont été déposés avec l'accord des parties en septembre 2013 (Volumes 1 à 24). Le commissaire et la Société ont déposé leurs représentations écrites respectives en octobre, puis en novembre 2013 (en réponse). Une audience publique a été tenue les 19 et 20 juin 2014. À cette occasion, les parties ont accepté que le Rapport du Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Les obligations linguistiques de CBC/Radio-Canada : Les communautés veulent se voir et s'entendre d'un océan à l'autre!*, publié en avril 2014 (rapport sénatorial), soit déposé au dossier de la Cour.

[15] The Corporation is reiterating its previous objections and is asking that I, as trial Judge, declare that the CRTC has exclusive jurisdiction over such matters, summarily dismiss this legal proceeding and issue any further order that the Court deems just and appropriate. This, in addition to stating that, alternatively, there is no need to hear the matter on the merits, given that the CRTC has already considered the language obligations of the national public broadcaster and prescribed the appropriate remedies in terms of both the hours of local programming on CBEF Windsor, and consultation with OLMC representatives (in the form of conditions of licence, expectations or wishes).

[16] The applicants, being rather of the opposite view that the response and prescribed remedies in the CRTC's 2013 decision do not resolve the matter or go far enough, object to the summary dismissal of the case and to a ruling by the Court declaring that the CRTC has exclusive jurisdiction. They are instead asking that the Court lift the order to stay the proceedings, allow them to resume examination of the respondent's representatives, establish a timetable for continuing the examinations and the filing of memoranda, and hold a hearing on the merits as soon as possible on the outstanding issues, namely, those involving the breach of the OLA and appropriate remedy in the circumstances.

*Should the Court issue a final judgment on enforcement and jurisdictional issues addressed in the interlocutory decision?*

[17] The parties agree that issues of enforcement of the Acts (OLA and BA) and jurisdiction essentially constitute questions of law and that these have already been dealt with by the Court in the interlocutory decision. However, spurred on by the fact that the decision handed down by the Court in May 2012 was only "interlocutory", the respondent today is asking that I render final judgment concluding that the BA applies to the Corporation's broadcasting activities and that the CRTC has exclusive jurisdiction to rule on any complaint by the Commissioner or by members of an OLMC that the Corporation is not in compliance with its language obligations. The respondent is inviting me to revise my

[15] La Société renouvelle ses objections antérieures et m'invite aujourd'hui, à titre de juge du fond, de déclarer que le CRTC a compétence exclusive en la matière, de rejeter sommairement le présent recours judiciaire et de rendre toute autre ordonnance que la Cour pourra juger opportune et juste, faisant valoir alternativement qu'il n'est pas nécessaire d'entendre l'affaire au mérite, puisque le CRTC a déjà considéré les obligations linguistiques du radiodiffuseur public national et a prescrit des remèdes appropriés tant au niveau des heures de programmation locale de la station CBEF Windsor, qu'en ce qui concerne la consultation des représentants des CLOSM (sous forme de conditions de licence, d'attentes ou de souhaits).

[16] Étant au contraire d'opinion que la réponse apportée ou les remèdes prescrits dans la décision du CRTC de 2013 ne règlent pas le litige ou ne vont pas assez loin, les demandeurs s'opposent à ce que le présent recours soit rejeté sommairement et que la Cour déclare que le CRTC a compétence exclusive. Les demandeurs désirent plutôt que la Cour lève l'ordonnance de suspension des procédures, leur permette de reprendre les interrogatoires des représentants de la défenderesse, fixe un échéancier pour la poursuite des interrogatoires et le dépôt des mémoires, et tienne une audition au mérite dans les plus brefs délais sur les questions encore en suspens, soit celles de la violation de la LLO et de la réparation appropriée dans les circonstances.

*Y a-t-il lieu de rendre un jugement final sur les questions d'application de la loi et de compétence qui sont traitées dans la décision interlocutoire?*

[17] Les parties conviennent que les questions d'application de la loi (LLO et LR) et de compétence constituent essentiellement des questions de droit et que celles-ci ont déjà été traitées par la Cour dans la décision interlocutoire. Mais forte du fait que la décision qui a été rendue par la Cour en mai 2012 était seulement « interlocutoire », la défenderesse me prie aujourd'hui de rendre un jugement final concluant que la LR s'applique aux activités de radiodiffusion de la Société et que le CRTC a compétence exclusive pour statuer sur toute plainte du commissaire et des membres d'une CLOSM à l'effet que la Société ne respecte pas ses obligations linguistiques. La défenderesse m'invite à réviser mon

earlier reasoning in light of an argument that is concisely centered on the overall intent of Parliament and on the completeness of the 2013 CRTC decision.

[18] First, the respondent, relying on *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Quebec (Attorney General)*, 2004 SCC 39, [2004] 2 S.C.R. 185 (*Morin*), reiterates that Parliament wanted issues regarding the regulation and oversight of the public broadcaster's program offering, to be subject to the exclusive jurisdiction of the CRTC, which would include compliance with the language obligations set out in the BA and in the OLA, in an implicit manner. In particular, paragraphs 3(1)(i) and (m), subsections 3(2) and 5(1) of the BA are cited. As for whether subparagraph 3(1)(iv) of the BA incorporates the obligations found in section 41 of the OLA with regard to programming, the respondent's learned counsel suggested at the hearing that this provision showed Parliament's "concern" about OLMCs. However, the needs of OLMCs constitute criteria that are enshrined in the BA, whereas CRTC practice is to integrate the objectives of the OLA in the implementation of its programming activities. This can be seen in the way quasi-constitutional values of the protection of minorities are reflected in the BA and the 2013 CRTC decision.

[19] Second, the respondent argues that the quasi-constitutional status of an act such as the OLA is not a factor that ought to be used to determine the choice of jurisdiction model between two different tribunals that could potentially be seized with the same matter (*Charette v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 785). Moreover, subsection 41(2) of the OLA is not referred to at section 82, which grants precedence to certain parts of the statute. It is clear that Parliament did not wish for the Commissioner or the Federal Court to interfere, under Parts VII and X of the OLA, in areas that were already regulated by other federal authorities. Lastly, the respondent is of the view that adopting the concurrent jurisdiction model would lead to uncertainty as to the determination of the appropriate forum and risks of contradictory decisions.

raisonnement antérieur à la lumière d'une plaidoirie qui, succinctement, s'articule autour de l'intention générale du législateur et du caractère complet de la décision de 2013 du CRTC.

[18] D'une part, s'appuyant sur l'affaire *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*, 2004 CSC 39, [2004] 2 R.C.S. 185 (*Morin*), la défenderesse réitère que le Parlement désirait que les questions portant sur la réglementation et la surveillance de l'offre de programmation du radiodiffuseur public soient assujetties à la compétence exclusive du CRTC, ce qui inclut le respect des obligations linguistiques mentionnées dans la LR et dans la LLO, de manière implicite. En particulier, les alinéas 3(1)i) et m), les paragraphes 3(2) et 5(1) de la LR sont invoqués. Quant à savoir si le sous-alinéa 3(1)m) (iv) de la LR incorpore les obligations trouvées dans l'article 41 de la LLO relativement à la programmation, le savant procureur de la défenderesse a suggéré à l'audience que cette disposition démontrait la « préoccupation » du législateur envers les CLOSM. Or, les besoins des CLOSM constituent des critères enchâssés dans la LR, tandis que le CRTC a pour pratique d'intégrer les objectifs de la LLO dans la réalisation de ses activités de programmation. À preuve, les valeurs quasi constitutionnelles de protection des minorités se reflètent dans la LR et la décision de 2013 du CRTC.

[19] D'un autre côté, la défenderesse soumet que le statut quasi constitutionnel d'une loi comme la LLO n'est pas un facteur qui devrait être utilisé pour déterminer le choix du modèle de compétence entre deux tribunaux différents susceptibles d'être saisis du même litige (*Charette c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 785). D'ailleurs, le paragraphe 41(2) de la LLO n'est pas mentionné dans l'article 82 qui accorde la primauté à certaines parties de cette loi. Il est clair que le Parlement ne voulait pas que le Commissaire et la Cour fédérale s'immiscent, en vertu des Parties VII et X de la LLO, dans les secteurs qui sont déjà réglementés par d'autres autorités fédérales. Enfin, la défenderesse est d'avis que l'adoption du modèle de la compétence concurrente entraînera des incertitudes quant à la détermination du forum approprié et des risques de décisions contradictoires.

[20] For his part, the Commissioner is categorical: the Court has already ruled in its interlocutory decision on enforcement and jurisdictional issues. It would therefore be contrary to the interests of justice to revisit the reasons underlying the concurrent jurisdiction model accepted by the Court in May 2012. On the contrary, the resumption of proceedings must rather serve to definitively resolve the two outstanding issues: (i) the violation of Part VII of the OLA; (ii) the remedy the Court may grant pursuant to section 77 of the OLA. In the final judgment, which will dispose of the issues related to the merits, the Court will have an opportunity to insert declarations on enforcement and jurisdictional issues.

[21] It is in the best interests of justice and of the parties to render a final judgment today on the enforcement and jurisdictional issues. The bond of trust between the Commissioner and the Corporation—federal institutions of paramount importance which are both renowned for their integrity and respected by the Canadian people as a whole—has been broken. This is regrettable. However, there is no avoiding the brutal choices that have been put to the Court by parties who have hitherto refused to budge from their positions.

[22] In its April 2014 report, the Senate Committee noted that the Court was to determine the issue in the near future (page 83):

Right now, stakeholders do not agree on the scope of CBC/Radio-Canada's obligations under Part VII of the *Official Languages Act*. Does the Corporation's programming fall within the scope of these obligations? So far, this issue has been left to the Federal Court, which is re-examining the issue. A ruling may be handed down in the coming months.

[23] I am also taking into consideration the guidance provided by Justice Gauthier of the Federal Court of Appeal to the effect that the decision dated May 29, 2012, was “interlocutory” and that [TRANSLATION] “these jurisdictional issues will be subject to a final judgment when the proceeding resumes” (Federal Court of Appeal order, 12-A-33, July 31, 2012 [*CBC/Radio-Canada c. Le commissaire aux langues officielles du Canada et al*],

[20] De son côté, le Commissaire est catégorique : la Cour s’est déjà prononcée dans sa décision interlocutoire sur les questions d’application de la loi et de compétence. Il serait donc contraire à l’intérêt de la justice de revenir sur les motifs sous-tendant le modèle de compétence concurrente accepté par la Cour en mai 2012. Au contraire, la reprise des procédures doit plutôt servir à résoudre de façon définitive deux questions qui n’ont pas encore été résolues : i) la violation de la partie VII de la LLO; ii) la réparation que peut accorder la Cour en vertu de l’article 77 de la LLO. Dans le jugement final, qui disposera des autres questions touchant au mérite, la Cour aura le loisir d’insérer les conclusions déclaratoires sur les questions d’application de la loi et de compétence.

[21] Il est dans le meilleur intérêt de la justice et des parties de rendre aujourd’hui un jugement final sur les questions d’application de la loi et de compétence. Le pacte de confiance entre le Commissaire et la Société — des institutions fédérales de première importance qui sont toutes deux reconnues pour leur intégrité et respectées de l’ensemble de la population canadienne — a été rompu. C’est regrettable. Il n’est pas question cependant d’éluder les choix brutaux qui sont présentés à la Cour par des parties demeurant jusqu’ici campées sur leurs positions.

[22] Dans son rapport d’avril 2014, le Comité sénatorial mentionne que la Cour tranchera la question dans l’avenir (page 90) :

À l’heure actuelle, les intervenants ne s’entendent pas sur la portée des obligations de CBC/Radio-Canada en vertu de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Ces obligations touchent-elles ou non à la programmation de la Société? La question est jusqu’à maintenant demeurée entre les mains de la Cour fédérale, qui s’est vue saisie à nouveau de la question. Sa décision pourrait être rendue au cours des prochains mois.

[23] Je tiens également compte des indications fournies par la juge Gauthier de la Cour d’appel fédérale à l’effet que la décision du 29 mai 2012 était « interlocutoire » et que « ces questions de compétence feront l’objet d’un jugement final lors de la reprise d’instance » (ordonnance de la Cour d’appel fédérale, 12-A-33, 31 juillet 2012 [*CBC/Radio-Canada c. Le commissaire aux langues officielles du Canada et al*], à la page 2). Dans

page 2). By the same logic, I must do so having regard to all of the representations that have been made to me until this point, which of course includes the written submissions made by the parties in the fall of 2013 and the oral submissions by counsel in June of 2014.

[24] In proceeding with this review, I took a fresh look at the record in its entirety and the case law. I will not engage in any sophistry by noting that the essential questions were posed in May 2012 in the Court's interlocutory decision. Nor do I believe that the respondent's new submissions —so many variations on an already familiar theme—seriously challenge the inherent logic of the overall reasoning found in the Court's interlocutory decision. By ordering an interim stay of proceedings, while at the same time opting for a concurrent jurisdiction model, the Court had already addressed the issues of enforcement, jurisdiction and appropriate forum. For the sake of brevity, I would suggest referring to the relevant paragraphs of the interlocutory decision. Furthermore, rather than repeat myself, it would be useful to make certain general or additional observations that would clarify the Court's earlier reasoning or that are directly related to assertions and arguments reprised by both parties in their new submissions.

*CBC/Radio-Canada and official language minorities*

[25] I will begin by making a rather general observation: the State is at the service of the populace and its institutions are nothing if they cannot connect with the various communities that make up the nation's social fabric. The Corporation is not an ordinary federal institution: the national public broadcaster has an obligation to broadcast radio and television programming across the country and in both official languages. This amazing potential for discourse makes it a formidable national vehicle for communication and information.

[26] Having said that, the Corporation is not an organization that exists to serve government; it exists

la même logique, je me dois de le faire à la lumière de toutes les représentations qui m'ont été faites jusqu'ici, ce qui inclut bien entendu les représentations écrites faites par les parties à l'automne 2013 et les représentations orales des procureurs en juin 2014.

[24] En procédant à cet exercice de révision, j'ai porté un nouveau regard sur l'ensemble du dossier et de la jurisprudence. Je ne ferai pas de casuistique en notant que les questions essentielles ont été posées en mai 2012 dans la décision interlocutoire de la Cour. Je ne crois pas non plus que les nouvelles propositions de la défenderesse — autant de variations sur un thème déjà connu — attaquent véritablement la cohérence argumentaire du raisonnement général que l'on retrouve dans la décision interlocutoire de la Cour. En décrétant une suspension provisoire des procédures, tout en optant pour le modèle de compétence concurrente, la Cour s'était déjà prononcée sur les questions d'application de la loi, de compétence, et également, de forum approprié. Pour ne pas alourdir le présent texte, il suffit de se référer aux paragraphes pertinents de la décision interlocutoire. Aussi, plutôt que de me répéter, il est utile de faire un certain nombre d'observations générales ou complémentaires qui viennent éclairer le raisonnement antérieur de la Cour ou qui sont directement en lien avec des prétentions ou des arguments ayant été repris de part et d'autre par les parties dans leurs nouvelles représentations.

*Radio-Canada/CBC et les minorités de langues officielles*

[25] Je commencerai par un constat de nature générale : l'État est au service de la population et ses institutions ne sont rien si elles ne peuvent s'ouvrir sur les diverses communautés composant le tissu social fondant la Nation. La Société n'est pas une institution fédérale ordinaire : le radiodiffuseur public national a l'obligation de diffuser, à la grandeur du pays, dans les deux langues officielles, un service de programmation à la radio et à la télévision. Ce fantastique potentiel de discours en fait un formidable instrument national de communication et d'information.

[26] Ceci dit, la Société n'est pas un organe au service du gouvernement; elle est au service exclusif de la

exclusively to serve Canadians. Its unique place is due to the fact that under Canada's broadcasting policy, the Corporation's role is to inform and entertain, often in areas where private broadcasters would not dare to venture. In that regard, public policy dictates that the regulation of the Corporation's broadcasting activities, under the BA, falls within the CRTC's jurisdiction. But is that sufficient to exempt from the enforcement of the OLA a federal institution whose continued existence in the radio and television landscape is largely dependent on its ability to respond to the specific needs of the two principal linguistic communities it serves in each region of the country?

[27] How do we reassure Canadians, not only by the Canadian government's discourse and the assurances of the Corporation's management, but in actual fact, on the ground, far from the major production centres, that the public broadcaster offers—and above all will have the financial means to continue to offer—radio and television programming that reflects its language obligations, while responding to the vital needs of OLMCs, who should be able to recognize themselves in the programs broadcast across the country? How do we reconcile the Corporation's statutory language obligations as a federal institution and national public broadcaster, with its mandate and the financial and operational choices it is called upon to make, when year after year—since at least 1973, while costs have increased everywhere—it sees its budget continue to melt away?

[28] If we set aside the revenue the Corporation can take in from television advertising, the quality of its radio and television programming depends largely on the yearly appropriations of funds by Parliament. This is because in practice, under the financial provisions of the BA, the Corporation has to submit its corporate plan, including capital and operating budgets, to the Minister of Canadian Heritage and Official Languages. In principle, this form of government paternalism should not diminish the autonomy enjoyed by the Corporation with regard to its programming. However, from a practical perspective, this fails to take into account the extraordinary power and influence conferred upon the government by its control over the Corporation's

population. Sa place unique tient au fait qu'en vertu de la politique canadienne de radiodiffusion, la Société renseigne et divertit, là souvent où n'osent pas s'aventurer les radiodiffuseurs privés. À ce chapitre, politique publique oblige, la réglementation des activités de radiodiffusion de la Société tombe, en vertu de la LR, dans l'aire de compétence du CRTC. Mais cela suffit-il pour immuniser, de l'application de la LLO, une institution fédérale dont la pérennité dans l'environnement radiophonique et télévisuel est largement tributaire de sa capacité à répondre aux besoins particuliers des deux principales communautés linguistiques qu'elle dessert dans chaque région du pays?

[27] Comment rassurer les Canadiens et les Canadiennes que non seulement dans le discours du gouvernement canadien et les assurances des dirigeants de la Société, mais dans les faits, sur le terrain, loin des grands centres de production, le radiodiffuseur public offre — et surtout ait encore les moyens financiers pour continuer d'offrir — une programmation radiophonique et télévisuelle qui reflète ses obligations linguistiques, tout en répondant aux besoins vitaux des CLOSM qui doivent pouvoir se reconnaître dans les émissions diffusées à travers le pays? Comment réconcilier les obligations linguistiques qu'a la Société en vertu de la Loi, comme institution fédérale et radiodiffuseur public national, avec son mandat et les décisions d'ordre financier et opérationnel qu'elle est appelée à prendre, lorsque, année après année — depuis au moins 1973, alors que tout a augmenté partout ailleurs — elle voit fondre son budget comme neige au soleil?

[28] Or, si l'on met de côté les revenus que la Société peut tirer de la publicité à la télévision, la qualité de son offre de programmation à la radio et à la télévision dépend principalement des crédits qui sont accordés chaque année par le Parlement. Car, en pratique, en vertu des dispositions financières que l'on retrouve dans la LR, la Société doit remettre au ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles son plan d'entreprise, incluant ses budgets d'investissement et de fonctionnement. En principe, cette forme de paternalisme gouvernemental ne devrait pas tempérer l'autonomie dont la Société jouit, en principe, au niveau de son offre de programmation. Mais, d'un point de vue pratique, c'est sans compter sur le pouvoir extraordinaire d'orientation

finances. After all, it falls upon the Minister of Finance and even the President of the Treasury Board and Minister of Canadian Heritage and Official Languages, to justify before Parliament, any increase or reduction in appropriations to the Corporation. One may even wonder as to whether the proceeding commenced by the Commissioner has been directed at the party that is truly responsible for the loss of quality programming as a result of budget cuts that has been decried by several stakeholders during the CRTC hearings.

[29] As we are all aware, the logic of accounting is implacable. If cuts to programming budgets are required, it is those devoted to internal productions, where labour costs are high, that will be first to be cut, especially if cheaper alternatives can be found. In television, one can broadcast purchased programming, and on radio, one can always just broadcast the same network programs produced in the major production centres on all regional stations. Yet it has always been a point of pride for the Corporation that it was able to produce its own programs not only in the major production centres, but also in the regions where OLMCs live.

[30] Since it was created in 1936, modelled on the BBC (British Broadcasting Corporation), the Corporation has become a national symbol and standard bearer for Canada's linguistic duality and equality of status of both languages throughout the country. In May 2013, the CRTC, when renewing the Corporation's licences, used the opportunity to note that the national public broadcaster: "plays an important role in the lives of Canadians [and] [a]s a national public broadcaster, the CBC should be a pan-Canadian service that reflects and serves the needs of all Canadians in both official languages regardless of where they live" (paragraph 15 of 2013 CRTC decision). In its April 2014 report, the Senate Committee emphasized that "[w]itnesses were unanimous in recognizing that CBC/Radio-Canada plays a key role in enhancing the vitality of [OLMCs]" (page 19). In addition, in its 2009 *Report to the Governor in Council on English- and French-language broadcasting services in English and French linguistic minority*

que confère au gouvernement la faculté de contrôler le financement de la Société. Après tout, c'est le ministre des Finances, voire le président du Conseil du Trésor et la ministre du Patrimoine canadien et les Langues officielles, à qui il incombe de justifier devant le Parlement, les diminutions ou les augmentations de crédits à l'endroit de la Société. C'est à se demander si le présent recours du Commissaire a été entrepris contre le véritable responsable de cette baisse dans la qualité de la programmation qu'ont pu dénoncer plusieurs intervenants à la suite des compressions budgétaires à l'occasion des audiences du CRTC.

[29] Comme on le sait, la logique comptable est implacable. S'il faut couper dans les budgets de programmation, c'est dans ceux de la production interne, où l'on retrouve de fortes dépenses au niveau de la main d'œuvre, qu'on voudra d'abord faire des économies, surtout s'il existe des solutions de remplacement, à un moindre coût. Car, à la télévision, on peut diffuser des émissions achetées, et à la radio, on peut toujours diffuser sur toutes les stations régionales les mêmes émissions réseau produites dans les grands centres de production. Pourtant, ce qui fait la fierté de la Société, ce sont les émissions qu'elle produit elle-même, et pas seulement dans les grands centres de production, mais également dans toutes les régions, là où évoluent les CLOSM.

[30] Depuis sa création en 1936, selon le modèle de la BBC (British Broadcasting Corporation), la Société est l'emblème national et le porte-étendard de la dualité linguistique canadienne et de l'égalité de statut, partout au pays, des deux langues officielles. En mai 2013, le CRTC, en renouvelant les licences de la Société en a profité pour rappeler publiquement que le radiodiffuseur public national : « joue un rôle important dans la vie des Canadiens [et] [e]n tant que radiodiffuseur public national, la SRC doit être un service pancanadien qui reflète et répond aux besoins de tous les Canadiens dans les deux langues officielles, quel que soit leur lieu de résidence » (paragraphe 15 de la décision de 2013 du CRTC). Dans son rapport d'avril 2014, le Comité sénatorial souligne également que « [l]'un des constats unanimes de cette étude est la reconnaissance du rôle indispensable de CBC/Radio-Canada comme vecteur pour appuyer le développement et favoriser l'épanouissement des [CLOSM] » (page 21). D'ailleurs, en 2009,

*communities in Canada*, the CRTC concluded [at page 30] that “**it is important that the CBC have the means to continue serving these communities**” and encouraged the Canadian government “**to consider solutions that would enable it to provide the best possible service to official-language minority communities**” (emphasis in original).

[31] In the Office of the Commissioner of Official Languages *2010-2011 Report on Plans and Priorities*, Commissioner Graham Fraser stated [at page 1] that “[a]s an officer of Parliament, I provide parliamentarians with unbiased advice based on objective and factual information to help them fulfill one of their important roles—that of holding the federal government accountable for its stewardship of the equal status of English and French in Canada”, while reaffirming [at page 5] that “[the Office of the Commissioner of Official Languages] must maintain its independence to be able to provide unbiased advice and information to Parliament”. The composite aspect of broadcasting activities should not cause us to lose sight of the national public broadcaster’s *raison d’être* and its indissociable linguistic component. The national public broadcaster’s language obligations, in particular with respect to OLMCs, constitute a fundamental issue for Canada and for the survival of the federation. The Commissioner may rightly pose the question: Do the lack of appropriations from Parliament and budget cuts prevent the Corporation from fully carrying out its original mandate and fulfilling its statutory language obligations?

[32] In keeping with the line of reasoning used in my interlocutory decision, I reject any assertion by the respondent to the effect that the regulator of broadcasting undertakings exercises exclusive control over the content of programming produced or broadcast by the national public broadcaster. That is to confuse the medium with the message. What we have, organically speaking, is the same fractal object whose essence remains unalterable. Because, whether it is radio or television programming, we are still referring to a service that is linguistic in

dans son *Rapport à la gouverneure en conseil sur les services de radiodiffusion de langues française et anglaise dans les communautés francophones et anglophones en situation minoritaire au Canada*, le CRTC concluait [à la page 33] qu’« **il est important que la SRC ait les moyens de continuer à desservir les communautés de langue officielle en situation minoritaire** » et encourageait le gouvernement canadien « **à considérer des solutions qui pourront permettre à la SRC d’assurer le meilleur service possible à ces communautés** » (en caractère gras dans l’original).

[31] Dans le *Rapport sur les plans et les priorités de 2010-2011* du Commissariat aux langues officielles, le Commissaire Graham Fraser constate [à la page 1] que « [à] titre de haut fonctionnaire du Parlement, j’offre aux parlementaires des conseils impartiaux fondés sur des informations objectives et concrètes pour les aider à jouer leur rôle de premier plan qui consiste à tenir le gouvernement fédéral responsable de la gérance du statut d’égalité du français et de l’anglais au Canada », tout en reaffirmant [à la page 6] que « le Commissariat doit maintenir son indépendance afin d’offrir des conseils et des renseignements impartiaux au Parlement. » L’aspect composite des activités de radiodiffusion ne doit pas faire perdre de vue la *raison d’être* du radiodiffuseur national public et sa composante linguistique indissociable. Les obligations linguistiques du radiodiffuseur public national, notamment en matière de CLOSM, constituent un enjeu fondamental pour le Canada et la survie de la Fédération. Il est légitime pour le Commissaire de poser la question : l’absence de crédits adéquats du Parlement et les compressions budgétaires ont-elles pour résultat d’empêcher la Société de pleinement s’acquitter de son mandat original et de ses obligations linguistiques en vertu de la loi?

[32] Dans la logique de ce que j’ai déjà écrit dans la décision interlocutoire, je rejette toute prétention de la défenderesse voulant que le régulateur des entreprises de radiodiffusion exerce un contrôle exclusif sur le contenu de la programmation produite ou diffusée par le radiodiffuseur public national. C’est ici confondre médium et message. Il s’agit, organiquement, du même objet fractal dont l’essence demeure inaltérable. Car, qu’il s’agisse de programmation radiophonique ou télévisuelle, on parle toujours d’un service de nature

nature. The listener or viewer can only decipher what he or she hears on the radio, or hears and sees on television, if the broadcasting service (the medium) is provided to them in a language they themselves can speak or understand. But there is more. Language has a strong identity aspect to it, which is intimately connected to the place in which it is spoken—country, province, region, city or village—as much as vocabulary, the way we express ourselves, our various accents are infinitely variable from one place to another, a language may find itself in competition with another language. Such is the case with Canada’s two official languages: French competes with English (in Quebec) and English competes with French (in the other provinces). The Corporation maintains that it complies with the LLO in its off-air communications with the public, but it claims to be exempt from the obligations of the OLA, in particular those under Part VII, in its broadcasting services. I firmly believe that this obstinate quest to create, at all costs, a scission between “broadcaster” and “institution” is misguided and wrong from the point of view of enforcing a constitutional, quasi-constitutional or statutory linguistic obligation. This is especially true when the language programming service is broadcast nationally and regionally by a public institution which is funded in large part by all Canadian taxpayers and which is regarded as a paragon of political rectitude.

*Obligation to take positive measures to support Anglophone and Francophone minorities*

[33] In the final judgment that follows, the Court declares that the Corporation is subject to the OLA, in particular Part VII (sections 41 to 45). It has an obligation to take positive measures to enhance the vitality and support and assist the development of OLMCs under Part VII of the OLA, specifically [section] 41, which imposes an obligation to act in a manner that does not hinder the development and vitality of Canada’s Anglophone and Francophone minorities.

[34] Respect for minorities is an unwritten constitutional principle: *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, at paragraphs 79–82; *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493, at paragraph 176; *Lalonde v. Ontario (Commission de restructuration des services*

linguistique. L’auditeur, le téléspectateur, ne peut décoder ce qu’il entend à la radio, ou ce qu’il voit et entend à la télévision, que si le service du radiodiffuseur (le médium) est fourni dans une langue qu’il peut comprendre ou parler lui-même. Mais il y a plus. La langue a un caractère fortement identitaire, lequel est intimement relié à l’endroit du globe où elle est parlée — pays, province, région, ville ou village — tant le vocabulaire, la façon de s’exprimer, l’accent des uns et des autres, sont infiniment variables d’une place à l’autre, d’autant plus que la langue peut être en compétition avec une autre langue. C’est le cas des deux langues officielles au Canada : le français concurrence l’anglais (Québec) et l’anglais concurrence le français (autres provinces). Or, la Société dit respecter la LLO lorsqu’il s’agit de communiquer en dehors des ondes avec le public, mais elle échapperait aux obligations de la LLO, en particulier celles de la partie VII, dans ses services de radiodiffusion. Je crois fermement que cette façon obstinée de chercher, coûte que coûte, à scinder le « radiodiffuseur » de l’« institution » n’a pas lieu d’être du point de vue de l’application de toute obligation linguistique de nature constitutionnelle, quasi constitutionnelle ou statutaire. Et encore plus lorsque le service de programmation linguistique est diffusé à travers le pays et dans les régions par une institution publique financée en grande partie par l’ensemble des contribuables canadiens et qu’on tient comme un parangon de rectitude politique.

*Obligation de prendre des mesures positives à l’endroit des minorités francophones et anglophones*

[33] Dans le jugement final qui suit, la Cour déclare que la Société est assujettie à la LLO, notamment à la partie VII (articles 41 à 45). Elle a l’obligation de prendre des mesures positives pour favoriser l’épanouissement et appuyer le développement des CLOSM en vertu de la partie VII de la LLO, notamment l’article 41, qui impose également l’obligation d’agir de façon à ne pas nuire au développement et à l’épanouissement des minorités anglophones et francophones du Canada.

[34] Or, le respect des minorités est un principe constitutionnel non écrit : *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, aux paragraphes 79 à 82; *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493, au paragraphe 176; *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration*

*de santé*), 2001 CanLII 21164, 56 O.R. (3d) 505 (C.A.) (*Lalonde*), at paragraphs 111–125. This explicit legal recognition by the Supreme Court of Canada goes far beyond any sort of apophatic discourse offering only a faint and glimmering hope to the country’s Anglophone and Francophone minorities. We are speaking here of an indispensable constitutional principle, itself the creator of positive obligations. And, as independent branches of government tasked with upholding the Constitution, the courts are in the best position to ensure that language obligations are respected. Moreover, so is the Federal Court, when a proceeding is commenced under Part X of the OLA.

[35] As the Supreme Court clearly stated in *Reference re Secession of Quebec* [at paragraphs 80–81]:

We emphasize that the protection of minority rights is itself an independent principle underlying our constitutional order. This principle is clearly reflected in the *Charter’s* provisions for the protection of minority rights. See, e.g., *Reference re Public Schools Act (Man.)*, s. 79(3), (4) and (7), [1993] 1 S.C.R. 839, and *Mahe v. Alberta*, [1990] 1 S.C.R. 342.

The concern of our courts and governments to protect minorities has been prominent in recent years, particularly following the enactment of the *Charter*. Undoubtedly, one of the key considerations motivating the enactment of the *Charter*, and the process of constitutional judicial review that it entails, is the protection of minorities. However, it should not be forgotten that the protection of minority rights had a long history before the enactment of the *Charter*. Indeed, the protection of minority rights was clearly an essential consideration in the design of our constitutional structure even at the time of Confederation: *Senate Reference*, *supra*, at p. 71. Although Canada’s record of upholding the rights of minorities is not a spotless one, that goal is one towards which Canadians have been striving since Confederation, and the process has not been without success. The principle of protecting minority rights continues to exercise influence in the operation and interpretation of our Constitution.

[36] In *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768 (*Beaulac*), at paragraph 25, the Supreme Court further states that “[l]anguage rights must in all cases be interpreted purposively, in a manner consistent with the preservation and development of official language communities in Canada” [emphasis in original]. More recently, the

*des services de santé*), 2001 CanLII 21164, 56 R.J.O. (3<sup>e</sup>) 577 (C.A.) (*Lalonde*), aux paragraphes 111 à 125. Cette reconnaissance juridique explicite par la Cour suprême du Canada va au-delà d’un discours apophatique offrant seulement des lumignons d’espérance aux minorités francophones et anglophones du pays. On parle ici d’un principe constitutionnel incontournable, lui-même créateur d’obligations positives. Et, en tant qu’organes indépendants du gouvernement chargés de faire respecter la Constitution, les tribunaux sont les mieux placés pour faire respecter les obligations linguistiques. Et qui plus est, la Cour fédérale, lorsqu’un recours est institué en vertu de la partie X de la LLO.

[35] Comme la Cour suprême l’a bien expliqué dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* [aux paragraphes 80 et 81] :

Nous soulignons que la protection de ces droits est elle-même un principe distinct qui sous-tend notre ordre constitutionnel. Ce principe se reflète clairement dans les dispositions de la *Charte* relatives à la protection des droits des minorités. Voir, par exemple, le *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.)*, art. 79(3), (4) et (7), [1993] 1 R.C.S. 839, et *Mahe c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342.

Le souci de nos tribunaux et de nos gouvernements de protéger les minorités a été notoire ces dernières années, surtout depuis l’adoption de la *Charte*. Il ne fait aucun doute que la protection des minorités a été un des facteurs clés qui ont motivé l’adoption de la *Charte* et le processus de contrôle judiciaire constitutionnel qui en découle. Il ne faut pas oublier pour autant que la protection des droits des minorités a connu une longue histoire avant l’adoption de la *Charte*. De fait, la protection des droits des minorités a clairement été un facteur essentiel dans l’élaboration de notre structure constitutionnelle même à l’époque de la Confédération : *Renvoi relatif au Sénat*, précité, à la p. 71. Même si le passé du Canada en matière de défense des droits des minorités n’est pas irréprochable, cela a toujours été, depuis la Confédération, un but auquel ont aspiré les Canadiens dans un cheminement qui n’a pas été dénué de succès. Le principe de la protection des droits des minorités continue d’influencer l’application et l’interprétation de notre Constitution.

[36] Dans l’affaire *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768 (*Beaulac*), au paragraphe 25, la Cour suprême affirme également que « [l]es droits linguistiques doivent dans tous les cas être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l’épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada »

Supreme Court reaffirmed, in *Reference re Senate Reform*, 2014 SCC 32, [2014] 1 S.C.R. 704, at paragraph 25, that “constitutional interpretation must be informed by the foundational principles of the Constitution, which include principles such as federalism, democracy, the protection of minorities, as well as constitutionalism and the rule of law” (emphasis added).

[37] In this regard, the Supreme Court highlighted the importance in our legal system of the OLA, which “is not an ordinary statute” (*Beaulac*, at paragraph 21). Part VII [of the OLA] is entitled “Advancement of English and French”. The provisions in Part VII are therefore geared towards long-term objectives whose achievement is dependent on political will. It cannot be otherwise and, as long as these provisions are not repealed by Parliament, the government must respect the commitment set out at section 41 of the OLA. Because, in a singular manner, Part VII of the OLA expresses the will of Parliament to place the federal apparatus at the service of a larger societal project that will encompass and surpass it, namely, the advent of a Canada that fully recognizes the equality of English and French, and in which official language minorities flourish. Bringing such an ambitious project to fruition will require a comprehensive, coordinated and a necessarily polycentric approach, as explained below.

[38] Under subsection 41(1) of the OLA, “[t]he government of Canada is committed to enhancing the vitality of the English and French linguistic minorities in Canada and supporting and assisting their development; and fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society” (government’s commitment). In the French version, Parliament uses the verb “*s’engage*”. It is therefore through the government’s commitment that one must understand the correlative obligation placed on federal institutions subject to the OLA. This of course includes the Corporation, which is not above the law, and which has not convinced me in this case that there exists any conflict between the BA and the OLA.

[39] In its interlocutory decision, the Court emphasized that “Parliament adopted and, over time, has

[souligné dans l’original]. Plus récemment, la Cour suprême a réaffirmé dans l’affaire du *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, 2014 CSC 32, [2014] 1 R.C.S. 704, au paragraphe 25 que « l’interprétation constitutionnelle doit reposer sur les principes de base de la Constitution, tels le fédéralisme, la démocratie, la protection des minorités, ainsi que le constitutionnalisme et la primauté du droit » (non souligné dans l’original).

[37] À ce chapitre, la Cour suprême a insisté sur l’importance dans notre ordre juridique de la LLO qui « n’est pas une loi ordinaire » (*Beaulac*, au paragraphe 21). Or, la partie VII [de la LLO] s’intitule « Promotion du français et de l’anglais ». Les dispositions de la partie VII visent donc des objectifs à long terme dont la réalisation dépend de l’existence d’une volonté politique. Il ne peut en être autrement et, tant que ces dispositions ne seront pas abrogées par le Parlement, le gouvernement doit respecter l’engagement contracté à l’article 41 de la LLO. Car, d’une manière singulière, la partie VII de la LLO exprime la volonté du Parlement de mettre l’appareil fédéral au service d’un projet de société plus large qui l’englobe et le dépasse, à savoir l’avènement d’une société canadienne reconnaissant pleinement l’égalité du français et de l’anglais et permettant l’épanouissement des minorités de langue officielle. La réalisation de cet ambitieux projet suppose une approche globale, coordonnée et nécessairement polycentrique, tel qu’il est ci-après expliqué.

[38] En vertu du paragraphe 41(1) de la LLO, « [l]e gouvernement fédéral s’engage à favoriser l’épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu’à promouvoir la pleine reconnaissance et l’usage du français et de l’anglais dans la société canadienne » (l’engagement du gouvernement). Dans la version anglaise, le législateur utilise le verbe « *committed* ». C’est donc à la faveur de l’engagement du gouvernement qu’il faut comprendre l’obligation correlative qui est faite aux institutions fédérales visées par la LLO. Cela inclut bien entendu la Société, qui n’est pas au-dessus des lois, et qui ne m’a pas convaincu, en l’espèce, qu’il existe un conflit entre la LR et la LLO.

[39] Dans sa décision interlocutoire, la Cour souligne que « [l]e Parlement a adopté et modifié au fil du temps

amended the broadcasting policy for Canada set out at subsection 3(1) of the BA. The elements of this policy have been chosen by Parliament with great care, following profound consideration and extensive consultation and then a public debate, both as regards the 1968 statute (S.C. 1967-68, c. 25) and the new 1991 statute” (paragraph 57). For this reason, “[t]oday, the policy contains a set of political, social, economic and cultural objectives that reflect the linguistic duality and the multicultural and multiracial nature of Canadian society” (paragraph 57). Thus, the Court observed that “[t]here is no conflict between the purposes of the OLA and those of the BA. In both statutes, the general will of Parliament is to foster the development and enhance the vitality of OLMCs, while leaving the choice of means in the hands of the federal institutions concerned and the broadcasters, including the national public broadcaster” (paragraph 58).

[40] In any event, with regard to the Corporation’s specific linguistic obligations, the OLA takes precedence over the BA and any decision or order of the CRTC. To be even clearer, the obligation to take positive measures and not to hinder the development of linguistic minorities is not rescinded by the BA. According to the new subsection 41(2) of the OLA, added in 2005, “[e]very federal institution has the duty to ensure that positive measures are taken for the implementation of the commitments [duty of federal institutions] ... while respecting the jurisdiction and powers of the provinces”. In the French iteration, the term “[i]l incombe aux” is used to convey the same idea. This wording is more restrictive than that employed at subsection 41(1). According to the Federal Court of Appeal’s reasoning in *Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Canadian Food Inspection Agency)*, 2004 FCA 263, [2004] 4 F.C.R. 276 (*Forum des maires*), subsection 41(2) imposes a “legal obligation” on federal institutions, which is enforceable by the courts. This is also a positive legal duty of the Corporation as a “federal institution”.

la politique canadienne de radiodiffusion énoncée au paragraphe 3(1) de la LR. Les éléments de cette politique ont été minutieusement choisis par le législateur après un débat public précédé d’une profonde réflexion et de vastes consultations, qu’il s’agisse de l’ancienne loi de 1968 (S.C. 1967-68, ch. 25) ou de la nouvelle loi de 1991 » (paragraphe 57). Pour cette raison, « [o]n y retrouve aujourd’hui un ensemble d’objectifs politiques, sociaux, économiques et culturels de nature composite qui sont le reflet de la dualité linguistique et du caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne » (paragraphe 57). Donc, la Cour observe que « [i]l n’y a pas de conflit entre les objectifs de la LLO et ceux de la LR. Dans les deux lois, la volonté générale du Parlement est de favoriser le développement et l’épanouissement des CLOSM, tout en laissant le choix des moyens aux institutions fédérales concernées, d’une part, et aux radiodiffuseurs, incluant le radiodiffuseur public national, d’autre part » (paragraphe 58).

[40] En tout état de cause, en ce qui a trait aux obligations linguistiques propres à la Société, la LLO a préséance sur la LR et toute décision ou ordonnance du CRTC. Pour être plus claire encore, l’obligation de prendre des mesures positives et de ne pas nuire au développement des minorités linguistiques n’est pas abolie par la LR. Car, selon le nouveau paragraphe 41(2) de la LLO, ajouté en 2005, « [i]l incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre cet engagement » (l’obligation incombant aux institutions fédérales), et ce, dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces. Dans le texte anglais, le législateur emploie les termes « *has the duty* » pour rendre la même idée. Ces termes sont plus contraignants que ceux utilisés au paragraphe 41(1). Selon le raisonnement de la Cour d’appel fédérale dans l’arrêt *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence canadienne de l’inspection des aliments)*, 2004 CAF 263, [2004] 4 R.C.F. 276 (*Forum des maires*), on peut donc dire que le paragraphe 41(2) impose une « obligation légale » aux institutions fédérales, qui est susceptible d’être sanctionnée aujourd’hui par les tribunaux. Une obligation légale positive qui incombe également à la Société en tant qu’« institution fédérale ».

[41] That said, the expression “positive measures” is not defined in the OLA. The choice of which positive measures would be best to carry out the government’s commitment is, in principle, left up to each institution, subject, of course, to applicable regulations and to any powers of supervision or coordination that the Minister of Canadian Heritage and Official Languages and the President of the Treasury Board may have over the matter. The cutbacks decreed by the Corporation in 2009 gave rise to a fierce debate among Canadians and Parliamentarians. And that was just the beginning; other, more significant cuts were announced by the Corporation when this proceeding was commenced in 2010. The debate about reductions to the Corporation’s budget and cuts to regional service extended beyond the hearing rooms. One would be quite correct to characterize the whole affair as “political”. Is it any surprise that, at about the same time, the Standing Senate Committee on Official Languages was studying the national public broadcaster’s linguistic obligations?

[42] Maintaining the equality of English and French, as well as the development of linguistic communities, are products of the will of a courageous Parliament which had the wherewithal, when it enacted the OLA and the amendments in 2005, to rise above partisan strategies or electoral consideration. There were howls of protest from the Commissioner when he saw the Corporation being stretched further by cuts to radio in the regions this federal institution was originally designed to serve. No one is above the law; it goes without saying that this includes any agent of the Crown. Moreover, the Senate Committee stated that it “wishes to remind the Corporation that it has obligations under Part VII of the *Official Languages Act* to enhance the vitality of official-language minority communities” (page 88). This is a categorical, non-negotiable imperative, and as such would thwart any initiative that was not reasonably justifiable and that would adversely affect an obligation or right under the OLA.

[43] At the risk of repeating myself, it is clear that the Corporation has positive obligations under Part VII of the OLA with regard to broadcasting and programming activities that arise, in particular, from the principle of

[41] Ceci dit, l’expression « mesures positives » n’est pas définie dans la LLO. Le choix des mesures positives les plus aptes à mettre en œuvre l’engagement du gouvernement est, en principe, laissé à chaque institution, sous réserve bien entendu de tout règlement applicable et des pouvoirs de supervision ou de coordination que le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles et le président du Conseil du Trésor, peuvent posséder en la matière. Or, les coupures décrétées par la Société en 2009 ont soulevé une vive polémique dans la population et chez les parlementaires. Et ce n’est pas terminé, d’autres coupures, encore plus considérables, ont été annoncées par la Société depuis le moment où le présent recours a été institué en 2010. Le débat concernant la réduction du budget de la Société et l’opportunité de couper dans les régions s’est transporté à l’extérieur des salles d’audience. On peut, à juste titre, qualifier toute l’affaire de « politique ». Faut-il se surprendre si, de façon parallèle, le Comité sénatorial permanent des langues officielles s’est récemment penché sur la question des obligations linguistiques du radiodiffuseur public national?

[42] Le maintien de l’égalité du français et de l’anglais, de même que le développement des communautés linguistiques, procèdent d’une volonté d’un Parlement courageux, qui a su se placer, lorsqu’il a adopté la LLO et les amendements de 2005, au-dessus de toute brigade électorale ou stratégie partisane. Le Commissaire a poussé des cris d’orfraie lorsqu’il a vu la Société s’écarter par les coupures à la radio dans les régions de l’ornière d’origine qui est celle de cette institution fédérale à vocation unique. Personne n’est au-dessus des lois, ce qui inclut bien entendu tout mandataire de Sa Majesté. D’ailleurs, le Comité sénatorial « rappelle à la Société qu’elle a des obligations à respecter en vertu de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* pour favoriser l’épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire » (page 96). C’est un impératif catégorique, non négociable, liberticide de toute initiative non raisonnablement justifiable portant atteinte à une obligation ou un droit prévus dans la LLO.

[43] Au risque de me répéter, il est clair que la Société a des obligations positives en vertu de la partie VII de la LLO relativement aux activités de radiodiffusion et de programmation, lesquelles découlent, notamment, du

respect for and protection of minority language rights. Although the respondent argues that the quasi-constitutional character of the OLA does not apply to Part VII, the protection of minorities is, in and of itself, and unwritten or quasi-constitutional principle that does not arise solely from the OLA. As the Supreme Court noted in *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773 (*Lavigne*), the OLA and the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, “are closely linked to the values and rights set out in the Constitution, and this explains their quasi-constitutional status that this Court has recognized them as having” (paragraph 25).

[44] According to the respondent, these obligations are embedded in the BA itself, and because Parliament conferred upon the CRTC the regulatory authority to monitor all aspects of the broadcasting systems, the CRTC must be recognized as having exclusive jurisdiction. Such reasoning is sophistry: the fact that the BA is compatible with the Constitution, the OLA and the constitutional principle of protecting minorities does not confer upon the CRTC exclusive jurisdiction with respect to the regulation of the Corporation’s linguistic obligations under the Act. As a result of the potential for jurisdictional overlapping arising from the OLA and the BA, the best way to reconcile linguistic issues with the Corporation’s broadcasting activities would be to adopt the concurrent jurisdiction model proposed in this Court’s interlocutory decision. Therefore, issues with respect to the protection of OLMCs must be able to be examined and determined independently of any regulatory mandate Parliament may have conferred upon a specialized body such as the CRTC.

#### *Concurrent jurisdiction model*

[45] In the final judgment that follows, the Court declares that the Commissioner has jurisdiction to investigate complaints filed against the Corporation under the OLA, specifically Part VII, and in particular with regard to the adverse impacts on the OLMC of southwestern Ontario that potentially resulted from the Corporation’s decision in 2009 to proceed with substantial budget cuts aimed specifically at CBEF Windsor.

principe du respect et de la protection des droits linguistiques de la minorité. Bien que la défenderesse souligne que la nature quasi constitutionnelle de la LLO ne concerne pas sa partie VII, la protection des minorités en soi est un principe constitutionnel non écrit ou quasi constitutionnel qui ne découle pas uniquement de la LLO. Comme la Cour suprême l’a souligné dans l’affaire *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773 (*Lavigne*), la LLO et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, « sont étroitement liées aux valeurs et aux droits prévus par la Constitution, ce qui explique leur statut quasi-constitutionnel reconnu par cette Cour » (paragraphe 25).

[44] Selon la défenderesse, ces obligations sont intégrées dans la LR en soi, et parce que le Parlement a conféré au CRTC le pouvoir de réglementer et de surveiller tous les aspects du système de radiodiffusion, il faut reconnaître au CRTC une compétence exclusive. C’est un sophisme : le fait que la LR soit compatible avec la Constitution, la LLO et le principe constitutionnel de protection des minorités n’a pas pour effet de conférer au CRTC une compétence exclusive au niveau de la réglementation des obligations linguistiques qui incombent en vertu de la Loi à la Société. À cause des chevauchements possibles de compétences découlant de la LLO et de la LR, la meilleure façon de concilier les questions linguistiques avec les activités de radiodiffusion de la Société, c’est d’adopter le modèle des compétences concurrentes qui a été proposé dans la décision interlocutoire de la Cour. Il faut donc que les questions de protection des CLOSM puissent être examinées et décidées indépendamment du mandat de régulation que le législateur a pu conférer à un organisme spécialisé comme le CRTC.

#### *Le modèle de compétences concurrentes*

[45] Dans le jugement final qui suit, la Cour déclare que le commissaire a la compétence d’enquêter sur les plaintes déposées à l’encontre de la Société en vertu de la LLO, notamment la partie VII et en particulier, au sujet des impacts négatifs sur la CLOSM du Sud-Ouest de l’Ontario qu’a pu avoir la décision de la Société de procéder en 2009 à d’importantes compressions budgétaires visant notamment la station CBEF Windsor.

[46] The respondent is asking the Court to re-examine the issue of jurisdiction in light of the *Morin* case. It is apparent from the evidence that the Court already took that decision into account in its interlocutory decision. Specifically, it considered the nature of the dispute and the intent of Parliament, bearing in mind the following principle: “Depending on the legislation and the nature of the dispute, other tribunals may possess overlapping jurisdiction, concurrent jurisdiction or themselves be endowed with exclusive jurisdiction” (quoting *Morin*, at paragraph 11). With respect to the first step in *Morin*, I concur with the respondent that subsections 5(1) and 3(2) of the BA emphasize that the broadcasting system is “unique” and that Parliament conferred upon the CRTC the power to regulate and monitor all aspects of that system. But unlike the Quebec Charter [*Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12 (the Charter)], which was analysed by the Supreme Court of Canada in *Morin*, the BA does not expressly exclude the jurisdiction of the Commissioner or the Federal Court under the OLA, nor that of other federal agencies whose jurisdiction may overlap with that of the CRTC.

[47] To wit, there are other instances in which the CRTC shares jurisdiction with that of another federal body. Thus, in cases where there has been a merger or change in control of a telecommunications and broadcasting undertaking, two bodies have jurisdiction under their respective statutes: the CRTC and the Competition Bureau (Bureau). How to resolve potential conflicts? Well, in a 2001 Bulletin, “CRTC/Competition Bureau Interface”, this is explained as follows:

Under the *Telecommunications Act*, prior approval of telecommunications mergers is not required. However, the CRTC has specific responsibility under the *Telecommunications Act* for ensuring compliance with foreign ownership and control rules and has broad regulatory authority over the Canadian telecommunications system. Under the *Competition Act*, all mergers are subject to review and those which exceed prescribed economic thresholds must be formally prenotified to the Bureau.

Under the *Broadcasting Act*, prior approval of the Commission is required for changes of control or ownership of licensed undertakings. Whereas the Bureau’s examination of mergers

[46] La défenderesse désire que la Cour réexamine la question de compétence à la lumière de l’affaire *Morin*. Il ressort à l’évidence que la Cour a déjà tenu compte de ce dernier arrêt dans sa décision interlocutoire. Spécifiquement, elle a considéré la nature du litige et l’intention législative, tout en tenant compte du principe suivant : « Selon la loi applicable et la nature du litige, il pourra y avoir chevauchement, concurrence ou exclusivité » (citant *Morin*, au paragraphe 11). Relativement à la première étape de l’arrêt *Morin*, je conviens avec la défenderesse que les paragraphes 5(1) et 3(2) de la LR soulignent que le système de radiodiffusion est « unique » et que le Parlement a conféré au CRTC le pouvoir de réglementer et de surveiller tous les aspects de ce système. Mais contrairement à la Charte québécoise [*Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12 (la Charte)], qui était analysée par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Morin*, la LR n’écarte pas expressément la compétence du Commissaire et de la Cour fédérale en vertu de la LLO, pas plus que celle d’autres organismes fédéraux dont les compétences peuvent chevaucher celles du CRTC.

[47] À preuve, on compte d’autres instances où le CRTC partage sa compétence avec celle d’un autre organisme fédéral. Ainsi, dans les cas de fusion ou de changement du contrôle d’une entreprise de télécommunication et de radiodiffusion, deux organismes ont compétence en vertu de leurs lois respectives : le CRTC et le Bureau de la concurrence (Bureau). Comment résoudre les conflits possibles? Et bien, un bulletin du Bureau daté de 2001, « Interface entre le Bureau de la concurrence et le CRTC », explique que :

Aux termes de la *Loi sur les télécommunications*, l’approbation préalable des fusions d’entreprises de télécommunications n’est pas nécessaire. Toutefois, aux termes de cette loi, le CRTC est expressément chargé de veiller au respect des règles relatives à la propriété et au contrôle des entreprises canadiennes par des étrangers et il a un vaste pouvoir de réglementation sur le système de télécommunication canadien. Sous le régime de la *Loi sur la concurrence*, tous les fusionnements sont soumis à un examen et le Bureau doit être formellement avisé au préalable des transactions qui excèdent le seuil économique prévu.

Aux termes de la *Loi sur la radiodiffusion*, l’approbation préalable du Conseil est nécessaire pour les changements de contrôle ou de propriété des entreprises titulaires de licences.

relates exclusively to competitive effects, the Commission's consideration involves a broader set of objectives under the *Act*. This may encompass consideration of competition issues in order to further the objectives of the *Act*. The Bureau's concern in radio and television broadcast markets relates primarily to the impact on advertising markets and, with respect to broadcast distribution undertakings, to the choices and prices available to consumers. The Commission's concerns include those of the Bureau except that its consideration of advertising markets relates to the broadcasters' ability to fulfill the objectives of the *Act*.

[48] Thus, the Bureau described the two organizations as having "complementary roles": there is parallel jurisdiction and any transaction must comply with the legislation administered by both organizations. Furthermore, the Court's interlocutory decision also identified a number of other instances where the Federal Court and other federal tribunals dealt with issues and ordered remedies with respect to broadcasting. For example, the Court referred to *Vlug v. Canadian Broadcasting Corp.*, 2000 CanLII 5591, in which the Canadian Human Rights Tribunal stated that the CBC infringed the rights of a man who is deaf in the application of the *Canadian Human Rights Act* [R.S.C., 1985, c. H-6], and ordered the CBC's English language network and Newsworld to caption all of their television programming (2000 CanLII 5591, (C.H.R.T.)), at paragraph 152, discussed by the Court in its interlocutory decision, paragraph 46).

[49] The Court also mentioned *Quigley v. Canada (House of Commons)*, 2002 FCT 645, [2003] 1 F.C. 132, decided under Part X of the OLA, where the applicant was a subscriber to Rogers Cable in New Brunswick and filed a complaint with the Commissioner that the Cable Public Affairs Channel was broadcasting the House of Commons debates in their original version only. The applicant spoke only English, so he could not understand the parts spoken in French. In that case, the Attorney General of Canada contended that 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. However, the Federal Court stated

Alors que l'examen du Bureau en matière de fusionnements porte exclusivement sur les effets de la concurrence, l'étude du Conseil prend en considération une gamme plus vaste d'objectifs définis par la *Loi*. Elle peut notamment aborder des questions de concurrence dans le but de réaliser la politique énoncée dans la *Loi*. En ce qui concerne les marchés de la radiodiffusion et de la télédiffusion, le Bureau se préoccupe principalement de l'incidence sur les marchés de la publicité et, en ce qui concerne les entreprises de distribution de services de radiodiffusion, des choix du consommateur et des prix qui lui sont offerts. Les préoccupations du Conseil englobent celles du Bureau, mais son étude des marchés de la publicité a trait à la capacité des radiodiffuseurs de réaliser les objectifs énoncés dans la *Loi*.

[48] Ainsi, le Bureau décrit les deux organismes comme ayant « un rôle complémentaire » : il existe une compétence parallèle et toute transaction doit être conforme à la loi appliquée par les deux organismes. De plus, la décision interlocutoire de la Cour identifie également un nombre d'autres instances où la Cour fédérale et les autres tribunaux fédéraux ont tranché des questions et ordonné des mesures réparatrices en matière de radiodiffusion. Par exemple, la Cour s'est référée à l'affaire *Vlug c. Société Radio-Canada*, 2000 CanLII 5591, dans laquelle le Tribunal canadien des droits de la personne a déclaré que la SRC a contrevenu aux droits d'un homme sourd dans l'application de la *Loi canadienne des droits de la personne* [L.R.C. (1985), ch. H-6] et a ordonné que le réseau de langue anglaise de la SRC et Newsworld sous-titre la totalité de leur programmation télévisuelle (2000 CanLII 5591 (T.C.D.P.)), au paragraphe 152, discuté par la Cour dans sa décision interlocutoire, paragraphe 46).

[49] La Cour mentionne également l'affaire *Quigley c. Canada (Chambre des communes)*, 2002 CFPI 645, [2003] 1 C.F. 132, décidée en vertu de la partie X de la LLO, où le demandeur était un abonné de Rogers Cable au Nouveau-Brunswick et s'était plaint au commissaire que la Chaîne d'affaires publiques par câble diffusait les débats de la Chambre des communes dans leur version originale seulement. Le demandeur ne parlait que l'anglais, donc il ne pouvait comprendre les parties présentées en français. Dans cette affaire, le Procureur général du Canada a soutenu que 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

that the method used by the House of Commons and its Board of Internal Economy for providing television broadcasts of parliamentary proceedings contravened section 25 of the OLA and ordered them to take the necessary steps to comply with that provision.

[50] Regarding the second step in *Morin*, the nature of the dispute in this case—considered in its factual context and viewed in its essential character and not formalistically—indicates that the CRTC does not have exclusive jurisdiction (*Morin*, at paragraph 20). The main area of contention in the dispute is the fact that the Corporation changed the programming affecting OLMCs and the decision-making process used by the CBC in response to the budget cuts. In *Quebec (Attorney General) v. Quebec (Human Rights Tribunal)*, 2004 SCC 40, [2004] 2 S.C.R. 223, Chief Justice McLachlin, dissenting in the result, stated that “[w]here legislation confers exclusive jurisdiction, one must go on to determine its scope. ‘Exclusive over what?’ remains the question” (paragraph 11). In this case, the subject of the CRTC’s exclusivity does not involve the protection of linguistic rights. That expertise and the role of guardian is vested in the Commissioner. Even though the respondent identified the means by which the CRTC takes official language obligations into account, the primary function of the CRTC is not to interpret quasi-constitutional rights, including the protection of minorities.

[51] Instead, Parliament created another authority with jurisdiction to investigate complaints made with respect to the actions of federal institutions that fail to comply with their obligations pursuant to the OLA. The Supreme Court noted the following in *Lavigne*, at paragraph 35:

... the Commissioner of Official Languages plays an important role. It is his job to take the measures that are necessary in respect of the recognition of each of the two official languages, and to secure compliance with the spirit of the *Official Languages Act*, in particular in the administration of the affairs of federal institutions. It is therefore the Commissioner who has been given the mandate to ensure that the objectives of that Act are implemented. To allow him to fulfil a social mission of

de technologie, d’économie et de politique culturelle. Cependant, la Cour fédérale a déclaré que la méthode qu’utilisaient la Chambre des communes et son Bureau de régie interne pour assurer la télédiffusion publique des débats parlementaires contrevenait à l’article 25 de la LLO et leur a ordonné de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cette disposition.

[50] Relativement à la deuxième étape de l’arrêt *Morin*, la nature du litige en l’espèce — considéré dans son contexte factuel et sous l’angle de sa nature essentielle plutôt que d’un point de vue formaliste — indique que le CRTC n’a pas compétence exclusive (*Morin*, au paragraphe 20). Le litige réside principalement dans le fait que la Société a changé la programmation touchant les CLOSM et la manière dans laquelle la SRC a procédé pour arriver aux décisions concernant les compressions budgétaires. Dans l’affaire *Québec (Procureur général) c. Québec (Tribunal des droits de la personne)*, 2004 CSC 40, [2004] 2 R.C.S. 223, la juge en chef McLachlin, dissidente quant au résultat, constate que « [l]orsqu’une disposition législative confère une compétence exclusive, il faut en déterminer la portée. La question demeure : quel est l’objet de cette exclusivité? » (paragraphe 11). En l’espèce, l’objet de l’exclusivité du CRTC n’est pas en matière de la protection des droits linguistiques. Le commissaire est investi de cette expertise et du rôle de gardien. Bien que la défenderesse identifie les moyens par lesquels le CRTC tient compte des obligations en matière de langues officielles, la fonction principale du CRTC n’est pas l’interprétation des droits quasi constitutionnels, y compris la protection des minorités.

[51] Le législateur a plutôt créé une autre autorité qui a la compétence d’enquêter sur les plaintes déposées portant sur les actions des institutions fédérales qui ne respectent pas leurs obligations sous le régime de la LLO. Comme la Cour suprême note dans l’affaire *Lavigne*, au paragraphe 35 :

[...] le Commissaire aux langues officielles joue un rôle important. C’est à lui que revient la tâche de prendre toutes les mesures nécessaires visant la reconnaissance du statut de chacune des deux langues officielles et de faire respecter l’esprit de la *Loi sur les langues officielles* notamment au sein de l’administration des affaires des institutions fédérales. C’est donc le commissaire qui a le mandat d’assurer la poursuite des objectifs de cette loi. Pour lui permettre de s’acquitter de cette

such broad scope, he has been vested with broad powers by the Parliament of Canada. For instance, he may conduct investigations into complaints that in any particular case the status of an official language was not recognized, or any provision of an Act of Parliament or regulation relating to the status or use of the two official languages, or the spirit or intent of the *Official Languages Act*, was not complied with ....

[52] The Commissioner's power is mainly political. For example, the Federal Court of Appeal stated the following in *Forum des maires*, at paragraph 16:

The Commissioner, it is important to keep in mind, is not a tribunal. She does not, strictly speaking, render a decision; she receives complaints, she conducts an inquiry, and she makes a report that she may accompany with recommendations (subsections 63(1), (3)). If the federal institution in question does not implement the report or the recommendations, the Commissioner may lodge a complaint with the Governor in Council (subsection 65(1)) and, if the latter does not take action either, the Commissioner may lodge a complaint with Parliament (subsection 65(3)). The remedy, at that level, is political.

[53] In respect of language matters, the Commissioner is a necessary interlocutor, and it is on the basis of his investigations and robust interventions, when the obligations or principles of the OLA are disregarded by the government or a federal institution, that there is meaningful "dialogue". The pre-eminence of the executive branch, including any Department or Crown Corporation, does not prevent the Commissioner, as an officer of Parliament, from asking any relevant questions. That is what Parliament and, consequently, Canadians, for whom the Commissioner speaks, want. The Commissioner's roles as an ombudsman, auditor, watchdog and reporter enable him to provide Parliament with the necessary information to promote maintaining and enhancing OLMCs in Canada. For the benefit of Canadians, the Commissioner acts as a guide for Parliament and the executive branch, ensuring that they keep their promises and political commitments regarding the two official languages and the protection of the rights of linguistic minorities.

[54] Under sections 61 and 62 of the OLA, the Commissioner has been given wide-ranging investigative powers. It appears that the respondent refused to

mission sociale de grande envergure, le Parlement du Canada l'a investi de vastes pouvoirs. Ainsi, il peut procéder à des enquêtes sur un cas précis de non-reconnaissance du statut d'une langue officielle ou de manquement à une loi ou un règlement fédéral sur le statut ou l'usage des deux langues officielles ou, encore, à l'esprit de la *Loi sur les langues officielles* ou à l'intention du législateur [...]

[52] Le pouvoir du commissaire est principalement politique. Par exemple, dans l'affaire *Forum des maires*, au paragraphe 16, la Cour d'appel fédérale rappelle que :

La commissaire, il est important de le rappeler, n'est pas un tribunal. Elle ne rend pas de décision proprement dite; elle reçoit des plaintes, elle mène une enquête, puis elle fait un rapport qu'elle peut assortir de recommandations (paragraphe 63(1), (3)). Si l'institution fédérale concernée ne donne pas suite au rapport ou aux recommandations, la commissaire peut s'en plaindre au gouverneur en conseil (paragraphe 65(1)) et, si ce dernier ne donne pas suite non plus, la commissaire peut s'en plaindre au Parlement (paragraphe 65(3)). Le remède, à ce niveau, est politique.

[53] En matière linguistique, le commissaire est un interlocuteur incontournable, et c'est à la faveur de ses enquêtes et de ses interventions robustes, lorsque les obligations ou les principes de LLO sont ignorés par le gouvernement ou une institution fédérale, qu'on peut parler d'un véritable « dialogue ». La prééminence de l'exécutif, incluant tout ministère et toute société d'État, n'empêche pas le commissaire, en tant qu'agent du Parlement, de poser toute question pertinente. C'est ce que désirent le Parlement et, conséquemment, les citoyens et les citoyennes du Canada, au nom desquels s'exprime le commissaire. Ses rôles d'ombudsman, de vérificateur, de vigie et de rapporteur permettent au commissaire de fournir au Parlement les renseignements nécessaires pour promouvoir le maintien et l'épanouissement des CLOSM au Canada. Au bénéfice des Canadiens, le commissaire agit comme un guide pour le Parlement et l'exécutif, s'assurant que ceux-ci respectent leurs promesses et leurs engagements politiques à l'égard des deux langues officielles et de la protection des droits des minorités linguistiques.

[54] En vertu des articles 61 et 62 de la LLO, le commissaire s'est vu conférer de vastes pouvoirs d'enquête. Il ressort que la défenderesse a refusé de coopérer à

cooperate with the investigation validly conducted under the provisions of the OLA following the 2009 budget cuts and refused to respond to the Commissioner's legitimate questions regarding the decision-making process and the impact of the decision on OLMCs. I stated the following earlier: the Constitution, the OLA and the constitutional principle of the protection of minorities do not tolerate an officer of Her Majesty claiming any immunity. The Commissioner's independence from the executive branch is necessary to ensure that federal institutions respect their obligations *vis-à-vis* minorities.

[55] The CRTC has not taken over for the Commissioner in terms of overseeing the language obligations of the national public broadcaster. The CRTC's authority over it relates exclusively to its broadcasting activities. And there is a certain logic in that vision of complementary mandates. Given that the Commissioner is an officer of Parliament, who reports his activities directly to Parliament, he is independent from the government. As noted by the Supreme Court in *Lavigne*, and as also cited by the Federal Court of Appeal in *Forum des maires*, "[i]n many significant respects, the mandates of the Commissioner ... are in the same nature of an ombudsman's role", including the fact that the Commissioner is independent of government's administrative institutions, that he examines complaints made by individuals against the government's administrative institutions and conducts impartial investigations and attempts to improve the level of compliance by government institutions with the laws (*Lavigne*, at paragraph 37 and *Forum des maires*, at paragraph 21). The CRTC does not enjoy the same independence as the Commissioner. For example, the Governor in Council may, by order, issue to the CRTC directions of general application (sections 7 and 8 of the BA). Where the CRTC makes a decision to issue, amend or renew a licence, the Governor in Council may, even on the Governor in Council's own motion, set aside the decision or refer the decision for reconsideration if the Governor in Council is satisfied that the decision derogates from the attainment of the objectives of the broadcasting policy set out in subsection 3(1) (section 28 of the BA).

l'enquête valablement entreprise en vertu des dispositions de la LLO à la suite des coupures budgétaires de 2009 et de répondre aux questions légitimes du commissaire au sujet du processus décisionnel et de l'impact de la décision sur les CLOSM. Je l'ai dit plus tôt : la Constitution, la LLO et le principe constitutionnel de protection des minorités ne tolèrent pas qu'un agent de Sa Majesté invoque une immunité quelconque. L'indépendance du commissaire de l'exécutif est nécessaire pour assurer que les institutions fédérales respectent leurs obligations vis-à-vis des minorités.

[55] Le CRTC n'a pas pris le relais du commissaire du point de vue de la surveillance des obligations linguistiques du radiodiffuseur public national. Le contrôle du CRTC porte exclusivement sur les activités de radiodiffusion de cette dernière. Et il y a une certaine logique dans cette vision des mandats complémentaires. Étant donné que le commissaire est un haut fonctionnaire du Parlement, qui rend directement compte de ses activités au Parlement, il est indépendant du gouvernement. Comme la Cour suprême l'observe dans l'affaire *Lavigne*, et comme cité également par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Forum des maires*, le commissaire détient « un mandat dont plusieurs éléments importants sont propres au rôle d'un ombudsman », y compris le fait qu'il est indépendant de l'administration gouvernementale, qu'il examine les plaintes des citoyens contre l'administration gouvernementale et qu'il mène des enquêtes impartiales et cherche à améliorer la conformité du gouvernement aux lois (*Lavigne*, au paragraphe 37 et *Forum des maires*, au paragraphe 21). Le CRTC ne bénéficie pas de la même indépendance que le commissaire. À preuve, le gouverneur en conseil peut, par décret, donner au CRTC des instructions d'application générale (articles 7 et 8 de la LR). Le gouverneur en conseil peut même de sa propre initiative annuler ou renvoyer pour réexamen toute décision du CRTC d'attribuer, de modifier ou de renouveler une licence, s'il est convaincu que celle-ci ne va pas dans le sens des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion (article 28 de la LR).

[56] Simply put, in reiterating the principles stated by the Supreme Court in the present case, the existence of a specific regulatory framework under the BA is not sufficient to prevent the enforcement of the OLA, or the general control exercised by the Commissioner and the Federal Court over compliance with language obligations under the OLA or the Constitution. This raises the following question: what is the Federal Court doing and what can it do in this political discourse?

*Justiciability of the political issues and particularities of the proceedings before the Federal Court*

[57] As a general rule, an issue is non-justiciable if it involves “moral and political considerations which it is not within the province of the courts to assess” (*Operation Dismantle Inc. v. The Queen*, [1985] 1 S.C.R. 441 (*Operation Dismantle*), at page 465). In short, the issue is whether the question before a tribunal “is purely political in nature and should, therefore, be determined in another forum or whether it has a sufficient legal component to warrant the intervention of the judicial branch” (*Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525, at page 545; *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 S.C.R. 49).

[58] The doctrine of justiciability was extended in administrative law to quasi-statutory acts emanating from the executive branch itself, be it regulations or even government policies or programs. Because those actions result mainly from delegated powers, the intervention of the courts is warranted when the government oversteps its delegated authority: “If that body has failed to observe a condition precedent to the exercise of that power, the court can declare that such purported exercise is a nullity” (*Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735, at page 748). However, the courts are not required to comment on the lawfulness of a purely political decision or a quasi-statutory act. This is especially true in the case of a Crown Corporation’s decision to make budget cuts. At least in principle. Are there any exceptions?

[56] En clair, si l’on reprend les principes énoncés par la Cour suprême dans le cas présent, l’existence d’un cadre réglementaire particulier en vertu de la LR ne suffit pas à empêcher l’application de la LLO, ni le contrôle général qu’exercent le commissaire et la Cour fédérale en ce qui a trait au respect des obligations linguistiques découlant de la LLO ou de la Constitution. Ce qui relance la question suivante : que vient et que peut faire la Cour fédérale dans ce débat politique?

*Justiciabilité des questions politiques et particularités du recours devant la Cour fédérale*

[57] Règle générale, une question est non justiciable des tribunaux si elle met en cause « des considérations morales et politiques qu’il n’est pas du ressort des tribunaux d’évaluer » (*Opération Dismantle Inc. c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441 (*Opération Dismantle*), à la page 465). Il s’agit en somme de décider si la question qu’on a soumise à un tribunal « revêt un caractère purement politique et devrait, en conséquence, être tranchée dans une autre tribune ou si elle présente un aspect suffisamment juridique pour justifier l’intervention du pouvoir judiciaire » (*Renvoi relatif au Régime d’assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, à la page 545; *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l’Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49).

[58] La doctrine de justiciabilité a été étendue en droit administratif aux actes de nature quasi législative émanant du pouvoir exécutif lui-même, qu’il s’agisse de règlements ou encore de politiques ou de programmes du gouvernement. Comme ces actions résultent principalement de pouvoirs délégués, l’intervention des tribunaux est justifiée lorsque le gouvernement outre-passe le pouvoir qui lui a été délégué : « [s]i ce corps constitué n’a pas respecté une condition préalable à l’exercice de ce pouvoir, la Cour peut déclarer ce prétendu exercice nul » (*Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735, à la page 748). Toutefois, les tribunaux n’ont pas à s’exprimer sur la légitimité d’une décision purement politique ou d’un acte quasi législatif. À plus forte raison, lorsque ce qui est en cause, c’est la décision d’une société d’État de procéder à des coupures budgétaires. Du moins en principe. Y a-t-il des exceptions?

[59] The first exception that comes to mind is when the Charter is invoked. The following was reiterated by Madam Justice Deschamps in *Chaoulli v. Quebec (Attorney General)*, 2005 SCC 35, [2005] 1 S.C.R. 791 (*Chaoulli*), at paragraph 89: “The courts have a duty to rise above political debate. They leave it to the legislatures to develop social policy. But when such social policies infringe rights that are protected by the charters, the courts cannot shy away from considering them. The judicial branch plays a role that is not played by the legislative branch.” Furthermore, Chief Justice McLachlin and Justice Major noted the following in the same decision at paragraph 107: “The fact that the matter is complex, contentious or laden with social values does not mean that the courts can abdicate the responsibility vested in them by our Constitution to review legislation for *Charter* compliance when citizens challenge it.”

[60] Waiting in the wings, the courts are always there to intervene when political decisions lead to the denial of constitutional or quasi-constitutional rights. The decision in *Lalonde* is highly relevant. In that decision, the Court of Appeal for Ontario unanimously upheld the trial Judge’s decision to set aside the directions by the Health Services Restructuring Commission ordering the Montfort Hospital in Ottawa, the only hospital in Ontario in which the working language is French and where services in French are available at all times, to reduce its health care services.

[61] In *Lalonde*, the Court noted that the appeal “calls for careful consideration of the appropriate weight, value and effect to be accorded to the respect for and protection of minorities as one of the fundamental principles of our Constitution” (paragraph 115). It stated the following, in particular (paragraphs 112–114):

The protection of linguistic minorities is essential to our country. Dickson J. captured the spirit of the place of language rights in the Constitution in *Société des Acadiens*, supra, at p. 564 S.C.R.: “Linguistics duality has been a longstanding concern in our nation. Canada is a country with both French and English solidly embedded in its history.” As stated by La Forest J. in *R. v. Mercure*, [1988] 1 S.C.R. 234 at p. 269, 48

[59] La première exception qui vient à l’esprit, c’est lorsque la Charte est invoquée. Comme le rappelle Madame la juge Deschamps dans l’arrêt *Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 35, [2005] 1 R.C.S. 791 (*Chaoulli*), au paragraphe 89 : « Les tribunaux ont le devoir de s’élever au-dessus du débat politique. Ils laissent au législateur le soin d’intervenir pour concevoir les politiques sociales. Mais lorsque celles-ci violent les droits protégés par les chartes, ils ne peuvent s’esquiver. Le pouvoir judiciaire joue un rôle que ne joue pas le pouvoir législatif. » D’ailleurs, comme le soulignent la juge en chef McLachlin et le juge Major dans le même arrêt au paragraphe 107 : « Le fait que la question soit complexe ou controversée ou encore qu’elle mette en cause des valeurs sociales ne signifie pas pour autant que les tribunaux peuvent renoncer à exercer leur responsabilité constitutionnelle de vérifier la conformité à la *Charte* d’une mesure législative contestée par des citoyens. »

[60] Sans coup férir, les tribunaux sont toujours là pour intervenir lorsque des décisions politiques conduisent à la négation de droits constitutionnels ou quasi constitutionnels. La décision rendue dans l’affaire *Lalonde* est hautement pertinente. Dans cet arrêt, la Cour d’appel d’Ontario, confirme à l’unanimité, la décision du juge de première instance qui a annulé des directives de la Commission de restructuration des services de santé ordonnant à l’Hôpital Montfort d’Ottawa, le seul hôpital en Ontario où la langue de travail est le français et où les services en français sont disponibles en tout temps, de réduire ses services de santé.

[61] La Cour constate dans l’arrêt *Lalonde* que l’appel « exige une analyse attentive du poids, de la valeur et de l’effet qu’il faut accorder au respect et à la protection des minorités comme l’un des principes fondamentaux de notre Constitution » (paragraphe 115). Spécifiquement, elle estime que (paragraphes 112 à 114) :

La protection des minorités linguistiques est essentielle à notre pays. Le juge Dickson saisit l’esprit de la place des droits linguistiques dans la Constitution dans *Société des Acadiens*, précité, à la p. 564: « La question de la dualité linguistique est une préoccupation de vieille date au Canada, un pays dans l’histoire duquel les langues française et anglaise sont solidement enracinées. » Comme l’énonce le juge La

D.L.R. (4th) 1, “rights regarding the English and French languages...are basic to the continued viability of the nation.”

As we have already mentioned, the Charter enhanced language rights. The entrenched guarantee of equality in s. 15 and the provisions requiring the respect and protection of aboriginal rights enhanced the protection of the rights of other minorities and the right to be free from discrimination. As the Supreme Court of Canada explained in the Secession Reference at p. 269 S.C.R., “There are linguistic and cultural minorities, including aboriginal peoples, unevenly distributed across the country who look to the Constitution of Canada for the protection of their rights.”

The principle of respect for and protection of minorities is a fundamental structural feature of the Canadian Constitution that both explains and transcends the minority rights that are specifically guaranteed in the constitutional text. This is an area where, as the Supreme Court of Canada explained in the Secession Reference at p. 292 S.C.R., “[a] superficial reading of selected provisions of the written constitutional enactment, without more, may be misleading.” This structural feature of the Constitution is reflected not only in the specific guarantees in favour of minorities. It infuses the entire text and, as we have explained, plays a vital role in shaping the content and contours of the Constitution’s other structural features: federalism, constitutionalism and the rule of law, and democracy.

[62] The Montfort Hospital judgment, while reaffirming the supervisory power of the superior courts with respect to the lawfulness of decisions made by public bodies, makes the positive obligation to reconcile any specialized statutory mandate with the protection of minority language rights essential. Clearly, “[t]he unwritten principles of the Constitution do have normative force” and “the principle of respect for and protection of minority language rights is a useful tool not only in interpreting the [*French Language Services Act*] but in assessing the validity of the Commission’s directions in light of that legislation. Government action as well as government legislation is to be considered in light of constitutional principles, including the unwritten constitutional principles” (paragraphs 116 and 130). Therefore, in *Lalonde*, the principle of respect for and protection of minority language rights was translated into a positive obligation to reconcile the Health Services Restructuring Commission’s mandate with the obligations imposed by

Forest dans *R. c. Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234, à la p. 269, les « droits concernant les langues française et anglaise [...] sont essentiels à la viabilité de la nation ».

Comme nous l’avons déjà indiqué, la *Charte* a enrichi les droits linguistiques. La protection constitutionnelle du droit à l’égalité prévue par l’art. 15 et les dispositions imposant le respect et la protection des droits des autochtones ont fortifié la protection des droits des autres minorités et le droit de ne pas être l’objet de discrimination. Comme la Cour suprême du Canada l’exprime dans le *Renvoi relatif à la sécession*, à la p. 269, « Des minorités linguistiques et culturelles, dont les peuples autochtones, réparties de façon inégale dans l’ensemble du pays, comptent sur la Constitution du Canada pour protéger leurs droits. »

Le principe du respect et de la protection des minorités est une caractéristique structurelle fondamentale de la Constitution canadienne, qui explique et transcende à la fois les droits des minorités expressément garantis dans le texte de la Constitution. C’est un domaine où, comme l’explique la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la sécession*, à la p. 292, « Une lecture superficielle de certaines dispositions spécifiques du texte de la Constitution, sans plus, pourrait induire en erreur. » Cette caractéristique structurelle de la Constitution ne ressort pas uniquement des garanties spécifiques en faveur des minorités. Elle imprègne tout le texte, et comme nous l’avons expliqué, elle joue un rôle vital dans la modulation du contenu et des frontières des autres caractéristiques structurelles de la constitution : le fédéralisme, le constitutionnalisme et la primauté du droit, et la démocratie.

[62] Le jugement de l’hôpital Montfort, tout en réaffirmant le pouvoir de surveillance des cours supérieures à l’égard de la légalité des décisions prises par des corps publics, rend incontournable l’obligation positive de concilier tout mandat statutaire spécialisé avec la protection des droits linguistiques de la minorité. Pour le dire sans ambages, « [I]es principes non écrits de la Constitution ont bel et bien une force normative » ainsi que « le principe du respect et de la protection des droits linguistiques de la minorité peut servir utilement non seulement à interpréter la [*Loi sur les services en français*], mais aussi à évaluer la validité des directives de la Commission à la lumière de cette loi. Autant l’action gouvernementale que la loi doivent être examinées à la lumière des principes constitutionnels, notamment des principes constitutionnels non écrits » (paragraphes 116 et 130). Donc, dans l’affaire *Lalonde*, le principe du respect et de la protection des droits linguistiques de la minorité était traduit dans une obligation positive de

the *French Language Services Act* [R.S.O. 1990, c. F.32], including to demonstrate that the removal of medical services that are provided in French is “reasonable and necessary”.

[63] Another exception to the non-justiciability of political issues is when Parliament itself demonstrated intent for certain actions by the government or a federal institution to be examined by an independent third party. Consider the administrative review of a political decision giving the green light to an environmental project. Moreover, the courts were able to add constraints, with respect to consultation, that do not exist in the legislation. That is the case with certain projects affecting the First Nations. The same is true for an evaluation by an independent body—the Commissioner—of positive measures by a federal institution in a language matter; it is an independent evaluation specifically intended by Parliament, which adopted the OLA. We would like to make it clear here: the Corporation’s decisions are not reviewable under section 18 of the FCA. However, with respect to a right or obligation set out in the OLA (including Part VII), nothing prevents its lawfulness (or legitimacy) from otherwise being examined by the Commissioner under section 56 of the OLA, and, if need be, by the Federal Court under section 77 of the OLA.

[64] That said, the nature of the proceeding set out in Part X of the OLA is unique. As reiterated by Justice Décary of the Federal Court of Appeal in *Forum des maires* [at paragraph 17], to ensure that the OLA “has some teeth, that the rights or obligations it recognizes or imposes do not remain dead letters, and that the members of the official language minorities are not condemned to unceasing battles with no guarantees at the political level alone”, Parliament has created a “remedy” in the Federal Court (the Court) that the Commissioner himself (section 78) or the complainant (section 77) may use. That is the legislative foundation that legitimizes the intervention of the Federal Court in an area where administrative discretion and political action prevail.

concilier le mandat de la Commission de restructuration des services de santé avec les obligations imposées par la *Loi sur les services en français* [L.R.O. 1990, ch. F.32], incluant de démontrer que le retrait des services médicaux offerts en français est « raisonnable et nécessaire ».

[63] Une autre exception à la non-justiciabilité des questions d’ordre politique, c’est lorsque le Parlement, lui-même, a manifesté l’intention que certaines actions du gouvernement ou d’une institution fédérale puissent être examinées par un tiers indépendant. Pensons au contrôle administratif d’une décision politique donnant le feu vert à un projet en matière environnementale. Au passage, les tribunaux ont pu ajouter des contraintes, au niveau de la consultation, qui n’existent pas dans la loi. C’est le cas de certains projets affectant les Premières Nations. Il en est de même de l’évaluation par un organe indépendant — le Commissaire — des mesures positives d’une institution fédérale en matière linguistique, laquelle évaluation indépendante est justement voulue par le Parlement qui a adopté la LLO. Nous l’affirmons ici clairement : les décisions de la Société ne sont pas révisables en vertu de l’article 18 de la LCF. Il n’empêche, s’agissant d’un droit ou d’une obligation prévus dans la LLO (incluant la partie VII), rien ne s’oppose à ce que leur légalité (ou légitimité) puisse être autrement examinée par le Commissaire en vertu de l’article 56 de la LLO, et le cas échéant, par la Cour fédérale en vertu de l’article 77 de la LLO.

[64] Ceci dit, la nature du recours prévu à la partie X de la LLO est unique. Comme le rappelle la Cour d’appel fédérale, sous la plume du juge Décary, dans l’arrêt *Forum des maires* [au paragraphe 17], pour s’assurer que la LLO « ait des dents, que les droits ou obligations qu’elle reconnaît ou impose ne demeurent pas lettres mortes, et que les membres des minorités linguistiques officielles ne soient pas condamnés à se battre sans cesse et sans garantie au seul niveau politique », le législateur a créé un « recours » devant la Cour fédérale (le tribunal) dont peut se prévaloir le commissaire lui-même (article 78) ou le plaignant (article 77). Voilà l’assise législative venant légitimer l’intervention de la Cour fédérale dans un champ où la discrétion administrative et l’action politique occupent une place de premier plan.

[65] Nonetheless, the language in subsection 77(1) is clear and explicit: only those complaints in respect of “a right or duty under” the sections or parts of the OLA that are specifically stated in that provision could be the subject matter of the remedy before the court. In *Forum des maires*, at paragraph 25, it is noted that the list in subsection 77(1) is “completely compatible with Parliament’s intention, clearly expressed elsewhere in the Act, to ensure that not every section or every part of the Act should enjoy the same status or the same protection in the courts”. Moreover, Justice Décaré reiterated the following in *Forum des maires*, at paragraph 27: “This asymmetry of the Act is easily explained when we note that it deals not only with policies and commitments but also with rights and duties.” He also specified the following later on in that same paragraph: “So Parliament has spoken with great care, so as to ensure that only those disputes in respect of particular rights or duties may be taken before the Court. This prudence is especially warranted in that the remedial authority conferred by subsection 77(4) is exceptional in scope and it is readily understandable that Parliament did not intend to give the courts the power to interfere in the area of policies and commitments that is not usually within their jurisdiction.”

[66] The justiciability of certain political issues is therefore an evil integrated into the defence of democracy, and even the protection of the rights of linguistic minorities. The Federal Court exercises statutory jurisdiction in this area. However, it does not necessarily do so on the front lines because the Commissioner is the one who receives and investigates complaints made pursuant to the OLA. While the CRTC is the preferred forum for broadcasting issues under the BA, the Commissioner is the preferred forum for all issues relating to the application of the OLA.

[67] All automatism must also be rejected in the exercise of the Federal Court’s jurisdiction. A remedy under Part X is not an ordinary action. Public interest is at issue. The Commissioner has already investigated. Also, it should not be thought that the remedy set out in Part X of the OLA, which was expanded in 2005 to include Part VII, allows the court dealing with a complaint made

[65] Néanmoins, le texte du paragraphe 77(1) est clair et explicite : seules les plaintes visant « une obligation ou un droit prévus » aux articles ou parties de la LLO spécifiquement mentionnés dans cette disposition peuvent être l’objet d’un recours devant le tribunal. Dans l’arrêt *Forum des maires*, au paragraphe 25, on souligne que l’énumération au paragraphe 77(1) est « tout à fait compatible avec l’intention du législateur clairement exprimée ailleurs dans la Loi de ne pas assurer à chaque article ou à chaque partie de la Loi le même statut non plus que la même protection devant les tribunaux ». Et, reprenant une fois de plus, les propos du juge Décaré dans l’arrêt *Forum des maires*, au paragraphe 27 : « Cette asymétrie de la Loi s’explique aisément quand on constate qu’elle traite aussi bien de politiques et d’engagements que de droits et d’obligations. » Et ce dernier de préciser un peu plus loin au même paragraphe : « Le législateur s’est donc exprimé avec beaucoup de prudence, de manière à ce que ne puissent être portés devant la Cour que ces litiges visant des obligations ou des droits. Cette prudence est d’autant plus justifiée que le pouvoir de réparation que confère le paragraphe 77(4) est d’une ampleur exceptionnelle et qu’on comprend aisément que le Parlement n’ait pas voulu permettre aux tribunaux de s’ingérer dans le domaine de politiques et d’engagements qui n’est habituellement pas de leur ressort. »

[66] La justiciabilité de certaines questions politiques est donc un mal consubstantiel à la défense de la démocratie, voire à la protection des droits des minorités linguistiques. La Cour fédérale exerce dans ce domaine une compétence d’ordre statutaire. Mais pas nécessairement en première ligne, car le commissaire est celui qui reçoit et enquête sur les plaintes faites en application de la LLO. Tout comme le CRTC est le forum privilégié pour les questions de radiodiffusion relevant de la LR, le commissaire constitue le forum privilégié pour toutes les questions relevant de l’application de la LLO.

[67] Il faut également rejeter tout automatisme dans l’exercice de la compétence de la Cour fédérale. Un recours en vertu de la partie X n’est pas une action ordinaire. L’intérêt public est en jeu. Le commissaire a déjà enquêté. Aussi, il ne faut pas croire que le recours prévu à la partie X de la LLO, qui a été élargi en 2005 pour inclure la partie VII, permet derechef au tribunal saisi

validly under section 77 or section 78 to once again enter into the political arena in any way and to assume political power by dictating to the government and federal institutions which programs to establish under section 41 of the OLA. It is the sole responsibility of the judicial branch to circumscribe its jurisdiction in a manner that is compatible with the spirit and purpose of the law. Does that leave room for some judicial discretion to stay its proceedings or to refuse to exercise its jurisdiction when it believes that another organization is better placed to resolve the issue?

[68] I believe so. A court of justice always has discretion to control its proceedings. It all depends on the particular facts of each case. A fair distance seems appropriate here for the following reasons.

*Application of the doctrine of forum conveniens and stay of proceedings*

[69] In the interlocutory decision of May 2012, the Court favoured the “concurrent jurisdiction model”. In such situations, by analogy, the doctrine of *forum (non) conveniens* may be useful for preventing the risk of conflicting decisions. Excessive court proceedings regarding the remedy set out in Part X of the OLA can only reinforce the impression of degeneration that may be left from non compliance with the division of powers principle. That explains the extreme prudence of the Court, in May 2012, in deciding to stay the proceedings so that the process to renew the Corporation’s broadcasting licences could be fully exercised.

[70] While the OLA constitutes a law of general application, the BA specifically targets the broadcasting industry because of its cultural, social and economic importance. More specifically, section 3 of the BA, which is entitled “Broadcasting Policy for Canada”, lists the general principles and the cultural, social and economic objectives in respect of broadcasting. It is not necessary, for the moment, to discuss this further. Note only that Parliament sees in the Canadian broadcasting system, comprising public, private and community elements, a public service essential to the maintenance and enhancement of national identity and cultural

d’une plainte valablement portée en vertu de l’article 77 ou de l’article 78 d’entrer en quelque sorte dans l’arène politique et de se substituer au pouvoir politique en dictant au gouvernement ainsi qu’aux institutions fédérales quels programmes établir en vertu de l’article 41 de la LLO. Il revient exclusivement au pouvoir judiciaire de circonscrire son champ d’intervention d’une manière qui soit compatible avec l’esprit et les objectifs de la loi. Cela laisse-t-il place à une certaine discrétion judiciaire pour suspendre ses procédures ou pour refuser d’exercer sa compétence lorsqu’il estime qu’un autre organisme est mieux placé que lui pour régler la question?

[68] Je crois bien que oui. Une cour de justice a toujours discrétion pour contrôler ses procédures. Tout dépend des faits particuliers de chaque affaire. Une juste distance semble de mise ici pour les raisons qui suivent.

*Application de la doctrine de forum conveniens et suspension des procédures*

[69] Dans la décision interlocutoire de mai 2012, la Cour privilégie le « modèle de compétence concurrente ». En pareil cas, par analogie, la doctrine du *forum (non) conveniens* peut s’avérer utile pour prévenir les risques de décisions contradictoires. Or, une judiciarisation à outrance du recours prévu à la partie X de la LLO ne peut contribuer qu’à renforcer l’impression de dégénérescence que peut laisser un non-respect du principe de la séparation des pouvoirs. C’est ce qui explique l’extrême prudence de la Cour, en mai 2012, qui a décidé de suspendre les procédures afin de laisser s’exercer pleinement le processus de renouvellement des licences de radiodiffusion de la Société.

[70] Tandis que la LLO constitue une loi d’application générale, la LR cible spécifiquement l’industrie de la radiodiffusion en raison de son importance culturelle, sociale et économique. Plus précisément, l’article 3 de la LR intitulé « Politique canadienne de radiodiffusion » énonce les principes généraux et les objectifs culturels, sociaux et économiques en matière de radiodiffusion. Il n’est pas nécessaire, pour le moment, de s’y attarder. Mentionnons seulement que le Parlement voit dans le système canadien de radiodiffusion, composé d’éléments publics, privés et communautaires, un service public essentiel pour le maintien et la valorisation de

sovereignty (paragraph 3(1)(b) and subparagraph 3(1)(d)(i) of the BA). Also, Parliament considers that “the objectives of the broadcasting policy set out in subsection (1) can best be achieved by providing for the regulation and supervision of the Canadian broadcasting system by a single independent public authority” (subsection 3(2) of the BA), in this case, the CRTC. In that respect, the CRTC “shall regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system”, “[s]ubject to [the BA] and the *Radiocommunication Act* and to any directions to the Commission issued by the Governor in Council” (subsection 5(1) of the BA).

[71] The issuance of a broadcasting licence has always been considered the exercise of a quasi-statutory, if not executive, power of the government, a power delegated here to a regulatory agency. The CRTC’s primary function is eminently “political” and it is certainly in a better position than the Federal Court to assess the quality of the means by which the national public broadcaster carries out its mandate. Incidentally, the CRTC may be called upon to decide questions of law, and even though the BA is a complete code, the CRTC has the duty to consider the application of the Constitution, the OLA and the constitutional principle of the protection of linguistic minorities. In the 2013 CRTC decision, there is no direct reference to the Charter, the OLA or the principle of the protection of linguistic minorities. That suggests to the Commissioner that the Federal Court should lift the provisional stay ordered in May 2012. The issue will be discussed further later.

[72] As previously noted, I see no existing conflict between the BA and the OLA. It does not preclude, from a legal and political point of view, the CRTC from considering, in practice, the objectives of section 41 of the OLA when it renders a decision that could impact an OLMC. In particular, on March 30, 2009, the CRTC published the *Report to the Governor in Council on English- and French-language broadcasting services in English and French linguistic minority communities in Canada*, and stated the following [at page 22]:

l’identité nationale et de la souveraineté culturelle (alinéa 3(1)b) et sous-alinéa 3(1)d(i) de la LR). D’autre part, le Parlement considère que « la meilleure façon d’atteindre les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion consiste à confier la réglementation et la surveillance du système canadien de radiodiffusion à un seul organisme public autonome » (paragraphe 3(2) de la LR), en l’occurrence, le CRTC. À cet égard, ce dernier « régleme et surveille tous les aspects du système canadien de radiodiffusion », et ce, « [s]ous réserve des autres dispositions de la [LR], ainsi que de *la Loi sur la radiocommunication* et des instructions qui lui sont données par le gouverneur en conseil » (paragraphe 5(1) de la LR).

[71] Or, la délivrance d’une licence de radiodiffusion a de tout temps été considérée comme l’exercice d’un pouvoir quasi législatif, sinon exécutif du gouvernement, pouvoir ici délégué à un organisme de régulation. La fonction première du CRTC est éminemment « politique » et ce dernier est certainement mieux placé que la Cour fédérale pour apprécier la qualité des moyens mis en œuvre par le radiodiffuseur public national pour s’acquitter de son mandat. Accessoirement, le CRTC peut être appelé à trancher des questions de droit, et bien que la LR soit un code complet, le CRTC a l’obligation de considérer l’application de la Constitution, de la LLO et du principe constitutionnel de protection des minorités linguistiques. Il n’y a pas un renvoi direct dans la décision de 2013 du CRTC, à la Charte, à la LLO ou au principe de protection des minorités linguistiques. Cela fait dire au commissaire que la Cour fédérale devrait lever la suspension décrétée provisoirement en mai 2012. Nous reviendrons sur cette question plus loin.

[72] Je l’ai déjà souligné plus tôt. Je ne vois aucun conflit actuel entre la LR et la LLO. Il n’empêche, d’un point de vue juridique et politique, le CRTC dit tenir compte, en pratique, des objectifs de l’article 41 de la LLO lorsqu’il rend une décision pouvant avoir un impact sur une CLOSM. Notamment, le 30 mars 2009, le CRTC a publié le *Rapport à la gouverneure en conseil sur les services de radiodiffusion de langues française et anglaise dans les communautés francophones et anglophones en situation minoritaire au Canada*, constatant [à la page 23] :

... several parties emphasized the need to apply the *Official Languages Act* when considering applications to operate radio stations. For example, the Commissioner of Official Languages recommended that the Commission assess the impact of its decisions on official-language minority communities prior to making a decision. In this respect, it is Commission practice to integrate the objectives of section 41 of the Official Languages Act in the carrying out of its activities. It takes into account its obligations under this section by ensuring that it considers the needs of official-language minority communities when holding hearings, developing policies and making decisions, as well as the other factors it must consider. [Emphasis added.]

[73] Namely, the report in question states the following [at page 22]:

... [t]he Commission agrees with the proposal by the Commissioner of Official Languages that it adopt an analysis of the impact of its decision on [OLMCs] as part of its decision making process. The Commission intends to systematize its practice to demonstrate that it is fulfilling its obligations and that it has considered all factors in its decisions. [Emphasis in original.]

[74] The intention expressed by the CRTC to integrate the objectives of section 41 of the OLA in the carrying out of the activities of the public broadcaster is extremely laudable. Certainly, the CRTC is the forum favoured by Parliament to resolve broadcasting issues, but making the CRTC the exclusive arbitrator on the issue of respect for the rights of OLMCs is a step that I am not ready to take today, and neither is the Commissioner, who is well aware of the complexity of the language issues and who intends to ensure that the Corporation will cooperate in his investigations in the future. And, one must be careful not to trivialize the importance of the Corporation's language obligations and the debate on that issue, which shifted to the CRTC since the Court's interlocutory decision.

[75] The expertise enjoyed by the Commissioner in this regard is very important. Furthermore, in parallel to the proceeding before the Federal Court, nothing prevented the Commissioner, as an agency that specializes in language issues, from denouncing the 2009 cuts and informing the CRTC of his opposition to the

[...] plusieurs parties ont insisté sur la nécessité d'appliquer la *Loi sur les langues officielles* dans l'évaluation des demandes d'exploitation de stations de radio. Par exemple, le Commissaire aux langues officielles a recommandé que le Conseil, dans le cadre de l'examen des demandes, fasse une étude de l'incidence de ses décisions sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire, préalablement à la prise de décision. À ce titre, le Conseil a comme pratique d'intégrer les objectifs de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles* dans la réalisation de ses activités. Il tient compte de ses obligations en vertu de cet article en prenant soin de considérer les besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire dans la tenue d'instances, l'élaboration de politiques et la prise de décisions, en sus des autres facteurs dont il doit tenir compte. [Non souligné dans l'original.]

[73] En particulier, le rapport en question confirme [à la page 23] :

**Le Conseil retient néanmoins la proposition du Commissaire aux langues officielles de procéder à une analyse de l'incidence de ses décisions sur les [CLOSM] dans le cadre de son processus décisionnel. Le Conseil entend systématiser cette pratique afin de démontrer qu'il respecte ses obligations et d'inclure dans ses décisions la démonstration que l'ensemble des facteurs ont été considérés.** [En caractère gras dans l'original.]

[74] L'intention qu'exprime le CRTC d'intégrer les objectifs de l'article 41 de la LLO dans la réalisation des activités du radiodiffuseur public est très louable. Certes le CRTC est le forum privilégié par le Parlement pour régler les questions de radiodiffusion, mais de là à faire du CRTC l'arbitre exclusif de la question du respect des droits des CLOSM, c'est un pas que je ne suis pas prêt à franchir aujourd'hui, ni le commissaire, qui est bien au fait de la complexité des questions linguistiques et désire s'assurer qu'à l'avenir, la Société collaborera à ses enquêtes. Et, il ne faut surtout pas banaliser l'importance des obligations linguistiques de la Société et du débat à ce sujet qui s'est transporté devant le CRTC depuis que la Cour a rendu sa décision interlocutoire.

[75] L'expertise dont jouit le commissaire à ce chapitre compte beaucoup. D'ailleurs, parallèlement au recours institué devant la Cour fédérale, rien n'empêchait le commissaire, en tant qu'organisme spécialisé dans les questions linguistiques, de dénoncer les coupures de 2009 et de faire part au CRTC de son opposition

Corporation's renewal applications if he believed that the language obligations, the spirit and objectives of the OLA, the protection of minorities principle, the government's commitment and the correlative obligation of section 41 of the OLA, and the legitimate expectations of the OLMCs were not sufficiently taken into account.

[76] In the final judgment that follows, the Court declares that even if it has jurisdiction in the strict sense under section 77 of the OLA, according to the concurrent jurisdiction model, to hear and rule on this proceeding brought in 2010, the CRTC is, pursuant to the BA, the preferred forum for discussing the impact of the budget cuts on programming, ruling on the issue of the decrease in regional or local programming broadcast by CBEF Windsor, forcing the resumed broadcasting of the programs cancelled by the Corporation, prescribing a minimum threshold for local or regional production hours and prescribing any other appropriate remedy in the circumstances, including imposing any consultation and reporting requirements with respect to decisions and measures that could affect OLMCs.

*Is it appropriate to lift the stay and resume the proceedings in light of the recent developments since the interlocutory decision?*

[77] Alternatively, the respondent is asking me to not allow the applicants to pursue the proceedings brought in 2010, given that the 2013 CRTC decision is determinative and determined the dispute, which is obviously contested by the applicants, who would like the stay ordered by the Court in May 2012 to be lifted.

[78] In its interlocutory decision, the Court temporarily stayed the proceedings in order to allow the CRTC to decide the issue of the decrease in regional or local programming broadcast by CBEF Windsor before determining whether it was appropriate to either dismiss the application or further examine the issues raised on the merits (paragraph 52). Once the CRTC rendered its decision, the Court "could then determine whether the issue decided by the CRTC is essentially the same as the one raised in this application and whether the process

aux propositions de renouvellement de la Société s'il estimait qu'il n'était pas suffisamment tenu compte des obligations linguistiques, de l'esprit et des objectifs de la LLO, du principe de protection de minorités, de l'engagement du gouvernement et de l'obligation correlative de l'article 41 de LLO, et des expectatives légitimes des CLOSM.

[76] Dans le jugement final qui suit, la Cour déclare que même si elle a compétence au sens strict en vertu de l'article 77 de la LLO, selon le modèle de la compétence concurrente, pour entendre et disposer du présent recours déposé en 2010, le CRTC constitue en vertu de la LR le forum privilégié pour débattre de l'impact des compressions budgétaires au niveau de la programmation, pour statuer sur la question de la réduction de la programmation régionale ou locale diffusée à l'antenne de CBEF Windsor, pour forcer la reprise de la diffusion d'émissions supprimées par la Société, pour prescrire un seuil minimum d'heures de production locale ou régionale, et pour prescrire tout autre remède approprié dans les circonstances, incluant l'imposition de toute obligation de consultation et de rapport au sujet des décisions et des mesures pouvant affecter les CLOSM.

*Est-il opportun de lever la suspension et de reprendre les procédures à la lumière des développements survenus depuis la décision interlocutoire?*

[77] Alternativement, la défenderesse m'invite à ne pas permettre aux demandeurs de poursuivre les procédures entamées en 2010, étant donné que la décision de 2013 du CRTC a un caractère déterminant et a tranché le litige, ce que contestent bien entendu les demandeurs qui désirent obtenir la levée de la suspension décrétée par la Cour en mai 2012.

[78] Dans sa décision interlocutoire, la Cour a suspendu provisoirement les procédures aux fins de permettre au CRTC de se prononcer sur la question de la réduction de la programmation régionale ou locale diffusée à l'antenne de CBEF Windsor, avant de décider s'il y a lieu de rejeter le présent recours ou bien de poursuivre l'étude des questions qui se soulèvent au mérite (paragraphe 52). Une fois que le CRTC aura rendu sa décision, la Cour « pourra alors vérifier si la question tranchée par le CRTC est essentiellement la

followed by the CRTC (regardless of how closely it mirrors the procedure of the designated Court under section 76 of the OLA) gave the applicants the opportunity to present their case and make their arguments (*Figliola*, above, at paragraph 37)” (paragraph 105).

[79] Therefore, according to the interlocutory decision, “[f]ull effect must be given to Parliament’s intent that the specific procedure in accordance with which the national public broadcaster provides its program offering, over the full network and in the regions, be substantively established by the CRTC as part of the public process to issue and renew the Corporation’s licences” (paragraph 56). The process of renewing the Corporation’s licences is the forum favoured by Parliament for discussions to be held on the decrease in local or regional French-language programming (paragraph 74). Furthermore, the Court noted that both parties may have a legitimate expectation to be heard and a legitimate expectation that the CRTC will conduct an analysis of the impact of those decisions on the OLMC of southwestern Ontario during the licence renewal process (paragraph 95). However, the Court stated that “[i]t goes without saying that the expectations and conditions of licence set by the CRTC must be consistent with all of the applicable provisions of the BA and the OLA, which includes ensuring adherence to the values and spirit of the BA and the OLA in promoting the equal status of both official languages and supporting the development of OLMCs” (paragraph 56).

[80] Today, the applicants are seeking to have the Court exercise its discretion in a way that orders the recommencement of the proceedings that were stayed pending the outcome of the CRTC decision. In summary, they are claiming the following: (i) the CRTC did not appropriately dispose of the merits of the dispute; (ii) this proceeding is not moot following the CRTC’s decision; and (iii) the summary dismissal of an application under section 77 of the OLA is an exceptional and extraordinary measure. In this respect, the Commissioner argues that this proceeding does not constitute an institutional detour “to attack the validity of an order by seeking a different result from a different forum, rather than through the designated appellate or judicial review

même que celle qui est soulevée dans le présent recours judiciaire et si le processus suivi par le CRTC (qu’il ressemble ou non à la procédure du tribunal désigné en vertu de l’article 76 de la LLO) a permis aux demandeurs de présenter leur cause et de faire valoir leurs arguments (*Figliola*, précipité, au paragraphe 37) » (paragraphe 105).

[79] Donc, selon la décision interlocutoire, « [i]l faut donner plein effet à la volonté du Parlement que les modalités particulières de fourniture de l’offre de programmation du radiodiffuseur public national, sur l’ensemble du réseau et en région, soient d’abord et avant tout fixées par le CRTC dans le cadre du processus public d’attribution et de renouvellement des licences de la Société » (paragraphe 56). Le processus de renouvellement des licences de la Société est le forum privilégié par le Parlement pour débattre de la réduction de la programmation régionale ou locale de langue française (paragraphe 74). De plus, la Cour observe que les deux parties peuvent légitimement s’attendre à être entendues et à ce que le CRTC analyse l’incidence de ces décisions sur la CLOSM du Sud-Ouest de l’Ontario pendant le processus de renouvellement des licences (paragraphe 95). Cependant, la Cour estime que « [i]l va sans dire que les attentes et conditions de licence fixées par le CRTC doivent être compatibles avec toute disposition applicable de la LR et de la LLO; ce qui inclut le respect des valeurs et de l’esprit de la LR et de la LLO en matière de promotion de l’égalité des deux langues officielles et d’appui au développement des CLOSM » (paragraphe 56).

[80] Les demandeurs désirent aujourd’hui que la Cour exerce sa discrétion de manière à ordonner la reprise des procédures qui ont été suspendues en attendant la décision du CRTC. En résumé, ils prétendent : i) le CRTC n’a pas statué de façon appropriée sur le fond du litige; ii) le présent recours n’est pas théorique à la suite à la décision du CRTC; et iii) le rejet sommaire d’une demande introductive d’instance en vertu de l’article 77 de la LLO est une mesure exceptionnelle et extraordinaire. Le commissaire fait valoir à ce chapitre que le présent recours ne constitue pas un détour institutionnel qui a « pour but d’attaquer la validité d’une ordonnance en tentant d’obtenir un résultat différent devant un forum différent plutôt qu’en suivant la procédure d’appel ou de

route”: *British Columbia (Workers’ Compensation Board) v. Figliola*, 2011 SCC 52, [2011] 3 S.C.R. 422 (*Figliola*), at paragraph 28.

[81] Regarding the purpose of the proceeding, the Commissioner is of the opinion that the CRTC considered the issue of CBEF Windsor’s local programming only in the context of the Corporation’s obligations under the BA. Similarly, the interests of the parties also differ. Before the CRTC, the complainants sought mainly that Windsor’s locally produced programs be reinstated, whereas the Commissioner is seeking here to have the Court clarify and enforce the respondent’s language obligations under Part VII of the OLA. Even though the 2013 CRTC decision resolved the issue of the number of local programming hours at CBEF Windsor, the CRTC’s decision did not resolve the issue of the application of Part VII of the OLA and its alleged breach in the case of the budget cut measures announced in 2009. In any event, the consultation and reporting requirements now imposed by the CRTC through the condition of licence are largely inadequate for the Corporation to fulfill its obligations under Part VII of the OLA. For example, subsection 41(1) of the OLA does not impose any obligation to consult OLMCs, but instead the duty to take positive measures to enhance the vitality of Canada’s English and French linguistic minority communities and assist their development. With respect to the issues, the CRTC ruled on the issues that arise under the BA, whereas the Court is called upon to review the issues under the OLA. Moreover, the Commissioner adopts the exclusive jurisdiction model in favour of the Commissioner, a model that was not upheld by the Court’s interlocutory decision. In short, the CRTC does not have jurisdiction to determine whether the Corporation complied with the OLA because that role lies exclusively with the Commissioner and, under section 77 of the OLA, with the Federal Court.

[82] Similarly, the applicants also argue that the proceeding is not moot. According to *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342 (*Borowski*), the Court must first determine whether the requisite tangible and concrete dispute has disappeared rendering the

contrôle judiciaire prescrite » : *Colombie-Britannique (Workers’ Compensation Board) c. Figliola*, 2011 CSC 52, [2011] 3 R.C.S. 422 (*Figliola*), au paragraphe 28.

[81] Relativement à l’objet du recours, le commissaire est d’avis que le CRTC a considéré la question de la programmation locale de CBEF Windsor uniquement dans le contexte des obligations de la Société sous la LR. Dans la même veine, l’intérêt des parties est également différent. Devant le CRTC, les plaignants ont principalement cherché à obtenir le rétablissement des émissions produites localement à Windsor, alors que le commissaire vise ici à faire clarifier et appliquer par la Cour les obligations linguistiques de la défenderesse en vertu de la partie VII de la LLO. Bien que la décision de 2013 du CRTC résolve la question du nombre d’heures de programmation locale à CBEF Windsor, la décision du CRTC n’a pas résolu la question d’application de la partie VII de la LLO et sa violation alléguée dans le cas des mesures de compression budgétaire annoncées en 2009. À tout événement, les exigences de consultation et de production de rapports maintenant imposées par le CRTC par le biais de condition de licence sont largement insuffisantes pour que la Société remplisse ses obligations en vertu de la partie VII de la LLO. Par exemple, le paragraphe 41(1) de la LLO n’impose pas une obligation de consulter les CLOSM, mais plutôt l’obligation de prendre des mesures positives pour favoriser l’épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement. Relativement aux questions en litige, le CRTC s’est prononcé sur des questions qui se posent en vertu de la LR, tandis que la Cour est appelée à examiner des questions sous la LLO. Au demeurant, le commissaire reprend le modèle de compétence exclusive en faveur du commissaire, modèle qui n’a pas été endossé dans la décision interlocutoire de la Cour. En somme, le CRTC n’a pas compétence pour déterminer si la Société s’est conformée à la LLO puisque ce rôle revient exclusivement au commissaire et, en vertu de l’article 77 de la LLO, à la Cour fédérale.

[82] De la même façon, les demandeurs font également valoir que le recours n’est pas théorique. Selon l’arrêt *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342 (*Borowski*), la Cour doit d’abord se demander si le différend concret et tangible a disparu et si la

issues academic. According to the applicants, the dispute between the parties persists despite the interlocutory decision by the Federal Court and the 2013 CRTC decision. However, even if the Court finds that the dispute is now moot, the Court should exercise its discretion to hear the case. According to the applicants, the three factors stated in *Borowski* are present: (i) an adversarial context, namely the scope of the CBC's duties pursuant to Part VII of the OLA; (ii) the concern for judicial economy, given the resources already invested in the case; and (iii) the role of the Court in law making, specifically the Commissioner's jurisdiction to investigate complaints in respect of the CBC.

[83] Finally, by analogy, the applicants maintain that under the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106 (Rules), the summary dismissal of an action is an extraordinary measure and that it must be clear that it has no chance of success. Furthermore, the Federal Court of Appeal noted the following in *Norton v. Via Rail Canada Inc.*, 2005 FCA 205, 255 D.L.R. (4th) 311 (*Norton*), at paragraph 15: "An application under section 77 of the OLA should not be struck unless there is no possibility that the Judge hearing the application will grant a remedy." Therefore, the applicants argue that only in cases where the Court decides that the CRTC's jurisdiction is exclusive, which is not the case here, can the summary dismissal of an action be authorized.

[84] Alternatively, the respondent argues that if the Court finds that the Commissioner and the CRTC have concurrent jurisdiction, the Court should not resume the hearing because the preconditions to the operation of issue estoppel are met here. Looking at the first step in *Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 SCC 44, [2001] 2 S.C.R. 460 (*Danyluk*), the respondent submits that: (i) the CRTC considered all of the issues raised by the Commissioner in his application; (ii) the CRTC rendered a final decision; and (iii) the same parties were before the CRTC concerning the issues in this case. Regarding the second step in applying the criterion stated in *Danyluk*, the respondent maintains that the Court should not exercise its discretion to refuse the application of estoppel, because there is no problem of unfairness under the circumstances. In fact, the hearing

question est devenue purement théorique. Or, selon les demandeurs, le litige entre les parties perdure malgré la décision interlocutoire de la Cour fédérale et la décision de 2013 du CRTC. Cependant, même si la Cour conclut que le litige est devenu théorique, la Cour devrait exercer son pouvoir discrétionnaire pour entendre l'affaire. Selon les demandeurs, les trois facteurs énoncés dans l'affaire *Borowski* sont présents : i) un contexte contradictoire, notamment la portée des obligations de la SRC selon la partie VII de la LLO; ii) l'économie des ressources judiciaires, étant donné les ressources déjà investies dans l'affaire; et iii) le rôle de la Cour dans l'élaboration du droit, spécifiquement la compétence du commissaire d'enquêter sur des plaintes à l'égard de la SRC.

[83] Finalement, par analogie, les demandeurs soutiennent qu'en vertu des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 (Règles), le rejet sommaire d'une action est une mesure extraordinaire et qu'il doit être manifeste que celle-ci n'a aucune chance de succès. D'ailleurs, la Cour d'appel fédérale a rappelé dans l'affaire *Norton c. Via Rail Canada Inc.*, 2005 CAF 205 (*Norton*), au paragraphe 15, qu'« [u]ne demande faite en application de l'article 77 de la LLO ne devrait pas être radiée à moins qu'il n'y a aucune possibilité que le juge qui entend cette demande accorde une réparation. » Donc, les demandeurs soutiennent que le seul cas autorisant le rejet du recours de façon sommaire c'est si la Cour décide que la compétence du CRTC est exclusive, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

[84] De façon subsidiaire, la défenderesse fait valoir que si la Cour conclut que le commissaire et le CRTC ont compétence concurrente, alors, la Cour ne devrait pas reprendre la présente instance parce que les conditions d'application de la doctrine de la préclusion (*issue estoppel*) découlant d'une question déjà tranchée sont rencontrées ici en l'espèce. Si l'on considère la première étape de l'affaire *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 CSC 44, [2001] 2 R.C.S. 460 (*Danyluk*), la défenderesse soumet que : i) le CRTC a considéré toutes les questions soulevées par le commissaire dans sa demande; ii) le CRTC a rendu une décision finale; et iii) les mêmes parties étaient devant le CRTC concernant les questions en cause dans le présent litige. Relativement à la deuxième étape d'application du critère énoncé dans l'arrêt *Danyluk*, la défenderesse soutient que la Cour ne

before the CRTC was fair, the parties had a reasonable opportunity to state their position and the issues were decided. According to the respondent, the CRTC paid particular attention to the interests and specific situation of OLMCs. Indeed, in the 2013 decision, the CRTC imposed concrete measures that require consultations with OLMCs to determine the impact of the Corporation's decisions on OLMCs and measures to mitigate the negative impact of the unfavourable decisions on OLMCs. Furthermore, the 2013 CRTC decision is final and was not challenged by the parties before the Federal Court of Appeal. Ordering the recommencement of the proceedings would be perverse and contrary to justice in the circumstances.

[85] In the final judgment that follows, the Court declares that, by reason of the 2013 CRTC decision, this proceeding is now largely moot. In light of the recent developments since the Court's interlocutory decision, it is not in the interests of justice to lift the stay of proceedings that was provisionally ordered on May 29, 2012; the stay of proceedings will become permanent as of the date of this final judgment. As explained below, the applicants' claims seem to me to be unfounded in this case.

[86] In *Danyluk*, the Supreme Court established a two-step analysis. First, the Court must determine whether the three requirements for estoppel stated by Justice Dickson [as he then was] in *Angle v. M.N.R.*, [1975] 2 S.C.R. 248 are met: (i) that the same question has been decided; (ii) that the judicial decision which is said to create the estoppel was final; and (iii) that the parties to the judicial decision or their privies were the same persons as the parties to the proceedings in which the estoppel was raised, or their privies. (*Angle*, at page 254, cited in *Danyluk*, at paragraph 25). If the answer to the first question is "yes", the second step is that the Court must determine whether it should still exercise its discretion to hear the case.

devrait pas exercer son pouvoir discrétionnaire pour refuser l'application de la préclusion, car il n'existe aucun problème d'iniquité dans les circonstances. En effet, l'audition devant le CRTC a été équitable, les parties ont eu une possibilité raisonnable de présenter leur position et les questions en litige ont été tranchées. Selon la défenderesse, le CRTC a porté une attention particulière aux intérêts et à la situation particulière des CLOSM. De fait, dans la décision de 2013, le CRTC impose des mesures concrètes qui requièrent des consultations avec les CLOSM afin de déterminer l'impact des décisions de la Société sur les CLOSM ainsi que de prendre des moyens de pallier l'impact négatif des décisions défavorables aux CLOSM. De plus, la décision de 2013 du CRTC a un caractère final et celle-ci n'a pas été attaquée par les parties à la Cour d'appel fédérale. Ordonner la reprise des procédures serait abusif et contraire à la justice dans les circonstances.

[85] Dans le jugement final qui suit, la Cour déclare qu'à cause de la décision de 2013 du CRTC, le présent recours est devenu en grande partie académique. À la lumière des développements survenus depuis la décision interlocutoire de la Cour, il n'est pas dans l'intérêt de la justice de lever la suspension des procédures ayant été décrétée provisoirement le 29 mai 2012; laquelle suspension de procédures deviendra permanente en date du jugement final. Tel que ci-après expliqué, les prétentions des demandeurs m'apparaissent non fondées en l'espèce.

[86] Dans l'arrêt *Danyluk*, la Cour suprême a établi une analyse en deux volets. Premièrement, la Cour doit déterminer si les trois conditions d'application de la préclusion énoncées par le juge Dickson [plus tard juge en chef] dans l'arrêt *Angle c. M.R.N.*, [1975] 2 R.C.S. 248 sont réunies: i) que la même question ait déjà été tranchée; ii) que la décision judiciaire qui entraînerait l'application de la préclusion ait un caractère définitif; et iii) que les parties à la décision judiciaire invoquée, ou leurs ayants droit, soient les mêmes que les parties aux procédures au cours desquelles la préclusion est plaidée (*Angle*, à la page 254, cité dans l'arrêt *Danyluk*, au paragraphe 25). Si la réponse à la première question est affirmative, la seconde étape veut que la Cour détermine si elle devrait quand même exercer son pouvoir discrétionnaire afin d'entendre l'affaire.

[87] In *Danyluk*, the Supreme Court explained the following (at paragraph 24):

Dickson J. (later C.J.), speaking for the majority in *Angle*, *supra*, p. 255, subscribed to the more stringent definition for the purpose of issue estoppel. “It will not suffice” he said, “if the question arose collaterally or incidentally in the earlier proceedings or is one which must be inferred by argument from the judgment.” The question out of which the estoppel is said to arise must have been “fundamental to the decision arrived at” in the earlier proceeding. In other words, as discussed below, the estoppel extends to the material facts and the conclusions of law or of mixed fact and law (“the questions”) that were necessarily (even if not explicitly) determined in the earlier proceedings. [Emphasis added.]

[88] Later, the Supreme Court noted the following (at paragraph 54):

Issue estoppel simply means that once a material fact ... is found to exist (or not to exist) by a court or tribunal of competent jurisdiction, whether on the basis of evidence or admissions, the same issue cannot be relitigated in subsequent proceedings between the same parties. The estoppel, in other words, extends to the issues of fact, law, and mixed fact and law that are necessarily bound up with the determination of that “issue” in the prior proceeding.

[89] In 2013, in *Penner v. Niagara (Regional Police Services Board)*, 2013 SCC 19, [2013] 2 S.C.R. 125 (*Penner*), Justice Cromwell and Justice Karakatsanis, writing for the majority, stated that “[t]he legal framework governing the exercise of this discretion is set out in *Danyluk*” and that “this framework has not been overtaken by this Court’s subsequent jurisprudence” (paragraph 31). In *Danyluk* and *Penner*, the Supreme Court reiterated seven factors “that are relevant to the discretionary analysis in the context of a prior administrative tribunal proceeding” (*Penner*, at paragraph 37). Those factors are as follows: the wording of the statute from which the power to issue the administrative order derives; the purpose of the legislation; the availability of an appeal; the safeguards available to the parties in the administrative procedure; the expertise of the administrative decision maker; the circumstances giving rise

[87] Dans l’arrêt *Danyluk*, la Cour suprême explique (au paragraphe 24) :

S’exprimant au nom de la majorité dans l’arrêt *Angle*, précité, p. 255, le juge Dickson (plus tard Juge en chef) a également fait sienne la définition plus exigeante de l’objet de la préclusion découlant d’une question déjà tranchée. « Il ne suffira pas », a-t-il dit, « que la question ait été soulevée de façon annexe ou incidente dans l’affaire antérieure ou qu’elle doive être inférée du jugement par raisonnement. » La question qui est censée donner naissance à la préclusion doit avoir été « fondamentale à la décision à laquelle on est arrivé » dans l’affaire antérieure. En d’autres termes, comme il est expliqué plus loin, la préclusion vise les faits substantiels, les conclusions de droit ou les conclusions mixtes de fait et de droit (« les questions ») à l’égard desquels on a nécessairement statué (même si on ne l’a pas fait de façon explicite) dans le cadre de l’instance antérieure. [Non souligné dans l’original.]

[88] La Cour suprême note un plus loin (au paragraphe 54) :

L’application de la préclusion découlant d’une question déjà tranchée signifie simplement que, dans le cas où le tribunal judiciaire ou administratif compétent a conclu, sur le fondement d’éléments de preuve ou d’admissions, à l’existence (ou à l’inexistence) d’un fait pertinent [...] cette même question ne peut être débattue à nouveau dans le cadre d’une instance ultérieure opposant les mêmes parties. En d’autres termes, la préclusion vise les questions de fait, les questions de droit ainsi que les questions mixtes de fait et de droit qui sont nécessairement liées à la résolution de cette « question » dans l’instance antérieure.

[89] En 2013, dans l’arrêt *Penner c. Niagara (Commission régionale de services policiers)*, 2013 CSC 19, [2013] 2 R.C.S. 125 (*Penner*), les juges Cromwell et Karakatsanis, s’exprimant au nom des juges formant la majorité, indiquent que « [l]e cadre juridique qui régit l’exercice de ce pouvoir discrétionnaire est énoncé dans *Danyluk* » et que « ce cadre n’a pas été supplanté par la jurisprudence subséquente de la Cour » (paragraphe 31). Dans les affaires *Danyluk* et *Penner*, la Cour suprême a repris sept facteurs « qui sont pertinents pour l’analyse préalable à l’exercice du pouvoir discrétionnaire dans le contexte où un tribunal administratif s’est déjà prononcé sur la question en litige » (*Penner*, au paragraphe 37). Ces facteurs sont les suivants : le libellé du texte de loi accordant le pouvoir de rendre l’ordonnance administrative; l’objet de la loi; l’existence d’un droit d’appel; les garanties offertes aux parties dans le cadre de l’instance

to the prior administrative proceedings; and the potential injustice. However, the list is not exhaustive (*Penner*, at paragraph 38).

[90] In passing, in *Penner*, the Supreme Court specified that unfairness may arise in two different ways (at paragraph 39):

First, the unfairness of applying issue estoppel may arise from the unfairness of the prior proceedings. Second, even where the prior proceedings were conducted fairly and properly having regard to their purposes, it may nonetheless be unfair to use the results of that process to preclude the subsequent claim.

In the second situation, the Supreme Court suggested that “where there is a significant difference between the purposes, processes or stakes involved in the two proceedings”, injustice may arise from using the results to preclude the subsequent proceedings (*Penner*, at paragraph 42).

[91] First, I believe that the preconditions for the application of the doctrine of issue estoppel are met in this case. Second, after considering the factors stated in *Danulyk* and *Penner*, it is not appropriate for the Court to still exercise its discretion to hear the case.

[92] In the 2013 decision, the CRTC took the risk of never explicitly referring to the language obligations set out in the OLA, while ensuring in practice that the objectives under section 41 of the OLA had been considered in the process to renew the licences of the national public broadcaster. For example, at paragraph 25 of its decision, the Commission noted that it had imposed a number of different conditions to ensure that the Corporation “strengthens its leadership as a pan-Canadian service that reflects and serves the needs of all Canadians in both official languages regardless of where they live”. The CRTC stated in its summary that it is “implementing the following measures to ensure that Canadians living in official language minority communities are well served” (italics in original; summary of CRTC decision). Specifically, the Commission examined the level of local programming that the Corporation proposed for stations that operate as part of the Première Chaîne network and noted that “no station operating in

administrative; l’expertise du décideur administratif; les circonstances ayant donné naissance à l’instance administrative initiale; et le risque d’injustice. Cependant, la liste n’est pas exhaustive (*Penner*, au paragraphe 38).

[90] Au passage, dans l’arrêt *Penner*, la Cour suprême précise que l’iniquité peut se manifester de deux façons différentes (au paragraphe 39) :

Premièrement, l’iniquité de l’application de la préclusion découlant d’une question déjà tranchée peut résulter de l’iniquité de l’instance antérieure. Deuxièmement, même si l’instance antérieure s’est déroulée de manière juste et régulière, eu égard à son objet, il pourrait néanmoins se révéler injuste d’opposer la décision en résultant à toute action ultérieure.

Dans la seconde hypothèse, la Cour suprême suggère que « lorsque les objets, la procédure ou les enjeux des deux instances diffèrent grandement », il pourrait être injuste d’empêcher, sur le fondement de l’issue d’une procédure antérieure, la tenue d’une autre instance (*Penner*, au paragraphe 42).

[91] Premièrement, j’estime que les conditions d’application de la doctrine de la préclusion découlant d’une question déjà tranchée sont réunies en l’espèce. Deuxièmement, après considération des facteurs énoncés dans les affaires *Danulyk* et *Penner*, il n’est pas approprié que la Cour exerce quand même son pouvoir discrétionnaire pour entendre l’affaire.

[92] Le CRTC a fait le pari, dans la décision de 2013, de ne jamais référer explicitement aux obligations linguistiques inscrites à la LLO, tout en s’assurant en pratique que les objectifs prévus à l’article 41 de la LLO aient été pris en compte dans le processus de renouvellement des licences du radiodiffuseur public national. Par exemple, au paragraphe 25 de sa décision, le Conseil note qu’il a imposé nombre de conditions diverses afin de s’assurer que la Société « renforce sa position de chef de file en tant que service pancanadien représentant tous les Canadiens et répondant aux besoins de ceux-ci, quel que soit leur lieu de résidence, dans les deux langues officielles ». Le CRTC annonce dans son sommaire qu’il « met en œuvre les mesures suivantes afin de s’assurer que les Canadiens des communautés de langue officielle en situation minoritaire soient bien desservis » (italique dans l’original; sommaire de la décision du CRTC). Spécifiquement, le Conseil considère les seuils de programmation locale proposés par la Société pour les

an OLMC other than CBEF Windsor provides less than 15 hours of local programming each broadcast week” (paragraph 266). By acknowledging that “ten hours of local programming is not sufficient to properly serve the OLMC community in Southwestern Ontario”, the Commission required CBEF Windsor to provide a minimum of 15 hours of local programming each week for the French-language OLMCs in that area (decision, paragraph 266 and Appendix 4, paragraph 15; see also the summary of the decision).

[93] It is evident here that the CRTC considered the concerns of the Francophones served by CBEF Windsor and those of OLMCs in general in renewing the Corporation’s licences. Furthermore, it expressly reiterated what was stated by the SOS CBEF Windsor Committee and various interveners in that respect (at paragraph 262):

Complainants and interveners underlined the unique situation of Windsor, noting that CBEF is the only French-language station serving the city. At the hearing, SOS CBEF noted that CBEF had been in operation for 42 years and was important to the Windsor community. It was concerned that all of the cuts made by the CBC in Ontario were at the expense of CBEF. SOS CBEF also noted Windsor’s proximity to the U.S. and stated, [TRANSLATION] “We are bombarded by American media. Therefore, just keeping a Canadian culture is difficult, and keeping a Francophone culture in our region is even more difficult.”

[94] Moreover, by imposing conditions of licence, the CRTC stated that it considered the Corporation’s obligations in respect of official languages and OLMCs and took positive measures in that respect. For example, the CRTC found that the BA (paragraph 26 of the decision):

... enjoins the CBC to provide programming to Canadians that is of equivalent quality in English and in French, while reflecting the different needs and circumstances of each official language community. Thus, throughout this decision, the specificity of each official language community has resulted in the Commission taking an approach and imposing conditions of licence that respects this specificity.

stations exploitées dans le cadre du réseau Première Chaîne et observe qu’« aucune station exploitée au sein d’une CLOSM autre que CBEF Windsor n’offre moins de 15 heures de programmation locale au cours de chaque semaine de radiodiffusion » (paragraph 266). En reconnaissant que « le seuil de dix heures de programmation locale n’est pas assez élevé pour desservir adéquatement la CLOSM du sud-ouest ontarien », le Conseil exige que CBEF Windsor offre un minimum de 15 heures de programmation locale par semaine pour les CLOSM de langue française dans cette région (décision, paragraphe 266 et annexe 4, paragraphe 15; voir aussi le sommaire de la décision).

[93] Il est évident ici que le CRTC a pris en considération les préoccupations des francophones desservis par CBEF Windsor et celles des CLOSM en général dans le renouvellement des licences de la Société. D’ailleurs, il mentionne expressément ce que disent à ce sujet le Comité SOS CBEF Windsor et divers intervenants (paragraphe 262) :

Les plaignants et les intervenants mettent en relief la situation unique de Windsor et soulignent que CBEF est la seule station de radio de langue française à desservir cette ville. À l’audience, SOS CBEF note que la station CBEF existe depuis 42 ans et qu’elle est importante pour la population de Windsor. Il craint que toutes les compressions effectuées par la SRC en Ontario aient été faites au détriment de CBEF. SOS CBEF note également la proximité de Windsor et des États-Unis et indique que : « Nous sommes bombardés de médias américains. Alors, juste garder une culture canadienne c’est difficile, encore plus difficile de garder une culture francophone dans notre région. »

[94] D’ailleurs, en imposant les conditions de licence, le CRTC indique avoir tenu compte des obligations de la Société en matière de langues officielles et de CLOSM et d’avoir pris des mesures positives à leur égard. Par exemple, le CRTC estime que la LR (paragraphe 26 de la décision) :

[...] enjoint la SRC à fournir aux Canadiens de la programmation qui est de qualité équivalente en anglais et en français, tout en reflétant les besoins et circonstances propres à chaque communauté de langue officielle. Ainsi, dans la présente décision, les particularités de chaque communauté de langue officielle ont fait en sorte que le Conseil adopte une approche et impose des conditions de licence qui respectent ces particularités.

[95] Furthermore, the CRTC (paragraph 27):

... placed special emphasis on service to those living in different regions of the country, including OLMCs. Under the [BA], the CBC must reflect and serve Canada's regions, as well as French and English OLMCs across the country. In its approach, the Commission has attempted to recognize the different needs and challenges of the English and French OLMCs. The Commission has set out specific measures related to OLMCs throughout this decision.

[96] The Commission also imposed two other relevant conditions of licence: first, the CRTC required, for the first time, the CBC to “hold a formal consultation at least once every two years with [OLMCs] located in each of the regions of Atlantic Canada, Ontario, Western Canada, the North and Quebec to discuss issues that affect their development and vitality” (Appendix 2, paragraph 1). Furthermore, it required that the CBC “report annually on consultations that took place that year and demonstrate how feedback from the consultations was taken into consideration in the Corporation's decision making process” (Appendix 2, paragraph 1). The Commission noted that it is “essential for the CBC to consult representatives of OLMCs so that the programming of all of its services responds to the particular needs and circumstances of OLMCs, as set out in section 3(1)(m)(iv) of the Act” (paragraph 354). It noted that while the Corporation “made commitments in this regard for its French-language television, the Commission considers that consultations should be required by condition of licence for all CBC services” (paragraph 354).

[97] The Commission also made it a requirement that the Corporation provide an annual report “containing results of a French-language [OLMCs] audience perception survey on how well the Corporation's French-language radio and television services are reflecting the OLMCs” (Appendix 4, paragraph 9). It also created an equivalent obligation with respect to English-language OLMCs (Appendix 4, paragraph 10).

[98] Even if the CRTC did not formally determine, in its 2013 decision, whether the Corporation failed to, during the last licence period, respect any positive requirement in relation to carrying out consultations or

[95] Également, le CRTC (paragraphe 27) :

[...] insiste surtout sur les services offerts à la population résidant dans les différentes régions du Canada, particulièrement les CLOSM. La [LR] prévoit que la SRC doit refléter et desservir les régions du Canada, ainsi que les CLOSM de langues anglaise et française à travers le pays. Par son approche, le Conseil tente de reconnaître les besoins et les problèmes particuliers des CLOSM de langues anglaise et française. Le Conseil a énoncé des mesures spécifiques à l'égard des CLOSM tout au long de la présente décision.

[96] Le Conseil impose également deux autres conditions de licences pertinentes : d'abord, le CRTR prescrit, pour la première fois, que la Société « doit organiser au moins tous les deux ans des consultations officielles avec les [CLOSM] de chacune des régions de l'Atlantique, de l'Ontario et de l'Ouest canadien, du Nord et du Québec afin de discuter des enjeux qui influencent leur essor et leur vitalité » (annexe 2, paragraphe 1). De plus, la Société « doit faire rapport annuellement sur les consultations tenues au cours de l'année et démontrer comment le processus décisionnel de la SRC a tenu compte de la rétroaction associée à ces consultations » (annexe 2, paragraphe 1). Le Conseil note qu'il est « essentiel que la SRC consulte les porte-paroles des CLOSM pour que la programmation de tous ses services réponde aux circonstances et besoins particuliers de ces CLOSM, tel qu'énoncé à l'article 3(1)m)iv) de la Loi » (paragraphe 354). Il observe que bien que la Société « ait pris des engagements à cet égard pour sa télévision de langue française, le Conseil est d'avis que des consultations devraient être exigées par condition de licence pour tous les services de la SRC » (paragraphe 354).

[97] Ensuite, le Conseil exige que la Société dépose « un rapport annuel portant sur le résultat de sondages sur la perception de l'auditoire de langue française des [CLOSM] sur la façon dont la programmation des services de télévision et de radio de langue française de la Société reflète les CLOSM » (annexe 4, paragraphe 9). Il crée également une obligation équivalente pour la langue anglaise des CLOSM (annexe 4, paragraphe 10).

[98] Même si le CRTC ne s'est pas formellement prononcé dans sa décision de 2013 sur la question de savoir si la Société a manqué, durant la dernière période de licence, à toute obligation positive de consultation et

analysing the impact of its decision, it is clear that, in a prospective manner, by imposing, for the first time, on the Corporation a general requirement to hold consultations and report periodically to the OLMCs, and by prescribing a minimum number of local programming hours in French radio stations outside Quebec, the CRTC repudiated the budget cuts in the regions that were denounced by the interveners.

[99] In addition, the specific situation of the OLMC in southwestern Ontario was not ignored. The CRTC pointed out the following (paragraph 264):

... the Commissioner of Official Languages, Graham Fraser, noted that according to an inquiry launched by his office, the CBC's decision to reduce local programming in Windsor had a negative impact on the region's already fragile Francophone community since the local programming offered by the station no longer met the needs of that community. Mr. Fraser also argued that the manner in which the CBC had reduced local programming in Windsor was contrary to the principles set out in the Act, which provide that CBC programming must be in English and in French, reflecting the different needs and circumstances of each official language community, including the particular needs and circumstances of English and French linguistic minorities.

[100] During public hearings before the CRTC, the Corporation wanted to make amends to the OLMCs when it returned in reply and improved its licence renewal proposal. At that time, the Corporation proposed to the CRTC that it increase CBEF Windsor's local production to 10 hours per week and hold public meetings every 2 years in regions where there are minority groups during which it would present its initiatives and report the results obtained to OLMCs. This is a good example of a quasi-statutory process allowing any interested parties to argue their point of view in an evolving framework where positions are not fixed like they are before the courts. The CRTC's solution to the dispute seems to me to be fair and consistent with the objectives of the OLA. In this case, this is a consideration that has a lot of weight in the decision that the Court is making today to not lift the stay to allow the applicants to continue with this proceeding under Part X of the OLA against the Corporation.

d'analyse d'impact de sa décision, il est clair, que d'une manière prospective, en imposant pour la première fois à la Société, une obligation générale de consultation et de rapport périodiques aux CLOSM, et en prescrivant un minimum d'heures de programmation locale dans les stations de radio francophones hors Québec, le CRTC a désavoué les compressions budgétaires dans les régions qui ont été dénoncées par les intervenants.

[99] En outre, la situation particulière de la CLOSM dans le Sud-Ouest de l'Ontario n'a pas été épargnée. Le CRTC souligne que (paragraphe 264) :

[...] le Commissaire aux langues officielles, Graham Fraser, a noté que, selon une enquête menée par le commissariat, la décision de la SRC de réduire la programmation locale à Windsor a eu une incidence négative sur la communauté francophone de la région, une communauté déjà fragile, puisque la programmation locale offerte par la station ne respectait plus les besoins de cette communauté. M. Fraser a également fait valoir que la façon dont la SRC a réduit la programmation locale à Windsor a contrevenu aux principes énoncés dans la Loi, qui indiquent que la programmation de la SRC doit être offerte en anglais et en français, de manière à refléter la situation et les besoins particuliers des deux collectivités de langue officielle, y compris ceux des minorités de l'une ou l'autre langue.

[100] Lors des audiences publiques devant le CRTC, la Société a voulu faire amende honorable à l'égard des CLOSM, lorsqu'elle est revenue en réplique et a bonifié sa proposition de renouvellement de licence. À ce moment-là, la Société a proposé au CRTC d'augmenter la production locale de CBEF Windsor à 10 heures par semaine et à tenir des assemblées publiques aux 2 ans dans les régions où il y a des groupes minoritaires au cours desquelles elle présenterait ses initiatives et ferait rapport des résultats obtenus aux CLOSM. Voilà un bel exemple d'un processus quasi législatif permettant à toute partie intéressée de faire valoir son point de vue, et ce, dans un cadre évolutif où les positions ne sont pas figées comme c'est le cas lorsque le processus a été judiciairisé. La solution qu'apporte au litige le CRTC m'apparaît équitable et conforme aux objectifs de la LLO. Dans le cas présent, c'est une considération qui pèse beaucoup dans la décision que prend aujourd'hui la Cour de ne pas lever la suspension aux fins de permettre aux demandeurs de continuer le présent recours en vertu de la partie X de la LLO contre la Société.

[101] Needless to say, the approach taken by the Court in its interlocutory decision in May 2012 is purely pragmatic. The power of the Court, in section 77 of the OLA, is essentially “remedial”. The Court is not here to be the primary investigator of any alleged failure of a federal institution to uphold its duty to take positive measures. Accusations with respect to the injurious effects of the Corporation’s 2009 budget cuts on OLMCs were already made in a timely manner by the Commissioner after an in-depth investigation. Today, the Commissioner would like the Federal Court to take this opportunity to examine, in an overall context, the scope of the Corporations’ language obligations towards OLMCs.

[102] In my humble opinion, this would be repeating what was already done before the CRTC. All of the parties had a reasonable opportunity to state their position. The CRTC made its decision at the end of a proceeding consisting of a public hearing held from November 19 to 30, 2012, and an online consultation in June and July 2011. The CRTC received more than 8 000 interventions during the public hearing, including the Commissioner as well as 13 groups and organizations that discussed the importance of the Corporation for OLMCs including the SOS CBEF Committee, a coalition of people from the Windsor area established to contest reductions in the CBEF’s local programming. See, for example, the interventions of the Committee: (July 8, 2011), CRTC’s Record, Vol. 8, Tab F-43, pages 2502–2507), (October 4 and 5, 2012), Vol. 13, Tab F-153, pages 4282–4293; Committee’s presentation: (November 27, 2012), Vol. 19, Tab H-19 and the final written submissions: (December 11, 2012), Vol. 23, Tab K-10. For the Commissioner’s presentation, see: (November 27, 2013), Vol. 18, Tab H-11. The online consultation also yielded thousands of comments.

[103] The CRTC noted in the 2013 decision that it had received “interventions commenting on the CBC’s licence renewal applications and on specific CBC proposals. These interventions addressed a variety of subjects, including: ... the need for CBC programming ... to reflect all of Canada’s regions, as well as official language minority communities” (paragraph 6). In its written submissions before the Court, the respondent

[101] Faut-il le rappeler, l’approche qui a été prise par la Cour dans sa décision interlocutoire de mai 2012 est purement pragmatique. Le pouvoir de la Cour, à l’article 77 de la LLO, en est essentiellement un de « réparation ». La Cour n’est pas là pour enquêter en première ligne sur tout manquement allégué d’une institution fédérale à son obligation de prendre des mesures positives. Les dénonciations quant aux effets préjudiciables des coupures budgétaires de 2009 de la Société sur les CLOSM ont déjà été faites en temps opportun par le commissaire à la suite d’une enquête approfondie. Le commissaire voudrait aujourd’hui que la Cour fédérale profite du présent recours pour examiner dans un cadre global la portée des obligations linguistiques de la Société à l’égard des CLOSM.

[102] À mon humble avis, ce serait répéter ce qui a déjà été fait devant le CRTC. Toutes les parties ont eu une possibilité raisonnable de présenter leur position. La décision du CRTC a été prise au terme d’une instance composée d’une audience publique tenue du 19 au 30 novembre 2012 et d’une consultation en ligne en juin et juillet 2011. Le CRTC a reçu plus de 8 000 interventions lors de l’audience publique, incluant le commissaire ainsi que 13 groupes et organisations qui ont discuté de l’importance de la Société pour les CLOSM y compris le Comité SOS CBEF, une coalition de citoyens de la région de Windsor créée pour contester la baisse de programmation locale de CBEF. Voir, par exemple, les interventions du Comité : (8 juillet 2011), dossier du CRTC, tome 8, onglet F-43, pages 2502 à 2507), (4 et 5 octobre 2012), tome 13, onglet F-153, pages 4282 à 4293; la présentation du Comité : (27 novembre 2012), tome 19, onglet H-19 et les observations écrites finales : (11 décembre 2012), tome 23, onglet K-10. Pour la présentation du commissaire, voir : (27 novembre 2013), tome 18, onglet H-11. La consultation en ligne a également suscité des milliers de commentaires.

[103] Le CRTC note dans la décision de 2013 qu’il a reçu « des commentaires à l’égard des demandes de renouvellement de licences de la SRC et sur certaines propositions précises de la SRC. Ces interventions abordent une variété de sujets, y compris : [...] la nécessité pour la programmation de la SRC [...] de tenir compte de toutes les régions du Canada, ainsi que des communautés de langue officielle en situation

identified 184 interventions addressing [TRANSLATION] “the issue of linguistic duality, Francophone culture, OLMCs, the importance of the services of CBC/Radio-Canada for Anglophone and Francophone minority communities, equality between the services provided to Anglophones and Francophones or the visibility that CBC/Radio-Canada provides to OLMCs and their activities”. For example, Dr. Amellal and Nicole Larocque intervened in July 2011 and October 2012 on behalf of the SOS CBEF Committee and asked that the CRTC require the Corporation to reinstate the programs produced locally at CBEF, that is, 36.5 hours of locally produced programming per week, which existed in the framework of Decision CRTC 2001-529 [*Canadian Broadcasting Corporation*] (Intervention of the SOS CBEF Committee, Vol. 8, Tab F-43 and Vol. 13, Tab F-153). The issue of reinstating the local programming hours is definitely resolved today.

[104] The applicants agree that the other general remedies that they are still seeking from the Court are essentially systemic in nature. It is true that the Commissioner still would like to have an order issued that requires the Corporation to review its decision concerning CBEF Windsor in light of its obligations under section 41 of the OLA, but it is clear that the Corporation already agreed to increase the level of local programming at the CBEF Windsor station before the 2013 CRTC decision, and that since that decision, the Corporation has been required, by condition of licence, to produce at least 15 hours of local programming. Regarding taking the necessary steps to address the negative impact of the 2009 cuts on OLMCs, the Commissioner would like the Court to order, in the future, the Corporation to put in place mechanisms that allow it to consult OLMCs that could be affected by a decision at the initial stage of the decision-making process. The consultation issue is at the heart of the decision of the CRTC, which, however, chose to not formally impose a prior consultation right. Still, the CRTC has already imposed a duty to consult and a periodic reporting requirement.

[105] Finally, the amended notice of application leaves it up to the Court to grant [TRANSLATION] “any

minoritaire » (paragraphe 6). Dans ses prétentions écrites devant la Cour, la défenderesse identifie 184 interventions touchant « à la question de la dualité linguistique, la culture francophone, les CLOSM, l'importance des services de CBC/Radio-Canada pour les communautés francophones et anglophones minoritaires, l'égalité entre les services offerts aux francophones et anglophones ou la visibilité qu'offre CBC/Radio-Canada aux CLOSM et leurs activités ». Par exemple, le docteur Amellal et Nicole Larocque sont intervenus en juillet 2011 et octobre 2012, au nom du Comité SOS CBEF, demandant au CRTC d'obliger la Société à rétablir les émissions produites localement à CBEF, soit 36,5 heures d'émissions produites localement par semaine, qui existaient dans le cadre de la décision du CRTC 2001-529 [*Société Radio-Canada*] (Intervention du Comité SOS CBEF, tome 8, onglet F-43 et tome 13, onglet F-153). La question du rétablissement des heures de programmation locale est définitivement réglée aujourd'hui.

[104] Les demandeurs conviennent que les autres remèdes généraux qu'ils recherchent encore de la Cour sont essentiellement de nature systémique. Il est vrai que le commissaire désire toujours obtenir l'émission d'une ordonnance obligeant la Société à revoir sa décision visant CBEF Windsor à lumière de ses obligations en vertu de l'article 41 de la LLO, mais il est clair que la Société avait déjà accepté d'augmenter le niveau de programmation locale de la station CBEF Windsor avant la décision de 2013 du CRTC, et que depuis celle-ci, la Société est contrainte, par condition de licence, à diffuser au moins 15 heures de production locale. S'agissant de prendre les moyens nécessaires pour pallier l'impact négatif des coupures de 2009 sur les CLOSM, le commissaire voudrait qu'à l'avenir la Cour ordonne à la Société de mettre en place des mécanismes qui lui permettent de consulter les CLOSM qui pourraient être affectées par une décision à l'étape initiale du processus décisionnel. La question de consultation est au cœur de la décision du CRTC, qui a cependant choisi de ne pas imposer formellement un droit de consultation préalable. Il n'empêche, le CRTC impose déjà une obligation de consultation et de rapport périodiques.

[105] Enfin, l'avis de demande modifié laisse discrétion à la Cour d'accorder « toute autre réparation que la

other remedy that the Court considers appropriate and just under the circumstances”. At the hearing in June 2014, counsel for Dr. Karim Amellal suggested that this could allow the Court to grant damages to all of the members in the OLMC of southwestern Ontario. Both the Court and the other counsel in this case were shocked by that very late suggestion. The current allegations in the proceedings before the Court certainly do not allow the applicant, Dr. Amellal, to claim damages. I agree with counsel for the respondent that the Court must exercise discretion to prevent an abuse of process. Be it compensatory or punitive damages, the Court never awards damages automatically. There must be serious grounds and evidence for doing so. Specific allegations on the violation of a particular obligation, the existence of a causal link and the nature and extent of the damages allegedly suffered by any applicant must be reflected in the proceedings. At this very advanced stage of the proceedings, the Court is not prepared to transform this proceeding into a class action and authorize Dr. Amellal to act as a representative for a group of persons that has not yet been defined.

[106] Counsel for the Commissioner asserts that he has a legitimate expectation to complete the examinations of the Corporation’s representatives. It is necessary to distinguish between what is essential and false pretence or triviality. Proceeding with the examinations of the Corporation’s representatives is not an end in itself. Regardless of the interlocutory decisions rendered by Prothonotary Tabib in 2001, the preferred route that must be followed by the Court in 2014 does not depend only on the relevance of the questions that the Commissioner would like to ask the Corporation’s representatives, but also on whether the ends of justice will be better served by ordering that the stay be lifted and allowing this proceeding to continue. Counsel for the Commissioner provided very few answers to the Court’s legitimate questions, other than to point out that memory has a way of fading and that the examinations of the Corporation’s representatives must take place as soon as possible because the relevant facts date back to 2009. It is apparent in the evidence that without a specific plan, or a legitimate objective, the proposed exercise does not

Cour estimera convenable et juste ». À l’audience de juin 2014, le procureur du docteur Karim Amellal a laissé entendre que ceci pourrait permettre à la Cour d’accorder des dommages-intérêts à l’ensemble des membres de la CLOSM du Sud-Ouest de l’Ontario. Tant la Cour que les autres procureurs au dossier ont été stupéfaits par cette suggestion très tardive. Les allégués actuels dans les procédures à la Cour ne permettent certainement pas au demandeur docteur Amellal de faire une demande de dommages-intérêts. Je conviens avec le procureur de la défenderesse que la Cour doit exercer sa discrétion pour empêcher un abus de procédure. Qu’il s’agisse de dommages compensatoires ou de dommages punitifs, la Cour n’accorde jamais des dommages de manière automatique. Il faut une preuve et des motifs sérieux pour ce faire. Des allégués spécifiques sur la violation d’une obligation particulière, sur l’existence d’un lien causal, sur la nature et l’ampleur des dommages prétendument subis par tout demandeur doivent se retrouver dans les procédures. À ce stade très avancé des procédures, la Cour n’est pas disposée à transformer la présente demande en un recours collectif et à autoriser le docteur Amellal à agir comme représentant d’un groupe non encore défini de personnes.

[106] Le procureur du commissaire fait état du fait qu’il a l’expectative légitime de compléter les interrogatoires des représentants de la Société. Il faut savoir distinguer l’essentiel du faux-semblant ou de l’accessoire. La poursuite des interrogatoires des représentants de la Société n’est pas une fin en soi. Peu importe les décisions interlocutoires qui ont été rendues en 2011 par la protonotaire Tabib, le chemin préférable qui doit être tracé par la Cour en 2014 ne dépend pas seulement de la pertinence des questions que le commissaire désire poser aux représentants de la Société, mais de la question de savoir si les fins de la justice seront mieux poursuivies en ordonnant la levée de la suspension et en permettant la poursuite du présent recours. Les procureurs du commissaire ont offert bien peu de réponses aux questions légitimes de la Cour, sinon que de rappeler que la mémoire est oublieuse et qu’il faut interroger le plus tôt possible les représentants de la Société car les faits pertinents remontent à 2009. Il ressort à l’évidence que sans plan précis, sans objectif légitime, l’exercice proposé ne mène aujourd’hui nulle part et qu’il doit être

serve any purpose today and must be stopped so as to not result in testimonial ramblings that will be of no genuine use today.

[107] I agree with the respondent that the 2013 CRTC decision is now definitive and determinative in this case; it was not the subject of an appeal or judicial review in the Federal Court of Appeal. Furthermore, the parties before this Court are the same as those in the hearings before the CRTC. It must be concluded that this proceeding is largely moot. Most of the issues were resolved by the CRTC, namely, the minimum number of local programming hours that CBEF Windsor must provide and the Corporation's duty to consult and obligation to determine the impact of its decisions on OLMCs. By renewing the Corporation's licences, the CRTC did not address the issues of jurisdiction and the subjection of the Corporation to the OLA, which were addressed in the Court's interlocutory decision and which will now be the subject of a final judgment by this Court. Moreover, the CRTC took the trouble to note that "the Federal Court issued an interim decision denying the model of exclusive jurisdiction proposed by the CBC and ruled in favour of the concurrent jurisdiction of both the Federal Court and the Commission" (decision, at paragraph 260).

[108] In conclusion, the 2013 CRTC decision explicitly acknowledged that "Windsor had one of the highest assimilation rates of Francophones among French OLMCs in Canada" (paragraph 263). It is therefore not surprising that the Senate Committee Report notes that "[t]he attention paid to official-language minority communities in this decision is important. It seems that most of what these communities said at the CRTC's public hearings was heard" (page 16). The remaining issue is whether, in the future, the Corporation will comply with the letter and spirit of the commitments that it now says it made with respect to OLMCs.

### *Conclusion*

[109] In the following judgment, the Court determines, with finality, the issues of jurisdiction and the

arrêté pour ne pas déboucher sur un bagout testimonial qui ne sera d'aucune utilité véritable aujourd'hui.

[107] Je conviens avec la défenderesse que la décision de 2013 du CRTC a maintenant un caractère définitif et déterminant en l'espèce; celle-ci n'ayant pas fait l'objet d'un appel ou d'un contrôle judiciaire à la Cour d'appel fédérale. De plus, les parties devant cette Cour sont les mêmes que lors des audiences devant le CRTC. Force est de conclure que le présent recours est en grande partie devenu académique. La plupart des questions en litige ont été résolues par le CRTC, notamment, le nombre d'heures minimal de programmation locale que CBEF Windsor doit offrir et l'obligation de la Société de consulter et déterminer l'impact de ses décisions sur les CLOSM. En renouvelant les licences de la Société, le CRTC n'a pas traité des questions de compétence et l'assujettissement de la Société à la LLO qui avaient déjà été traitées dans la décision interlocutoire de la Cour, et qui feront maintenant l'objet d'un jugement final de cette Cour. D'ailleurs, le CRTC prend la peine de noter que « la Cour fédérale a rendu une décision provisoire qui rejetait le modèle de compétence exclusive proposé par la SRC et approuvait le modèle de compétence concurrente de la Cour fédérale et du Conseil » (décision, au paragraphe 260).

[108] En terminant, la décision de 2013 du CRTC reconnaît explicitement que « Windsor a l'un des taux d'assimilation les plus élevés de francophones parmi les CLOSM de langue française au Canada » (paragraphe 263). Dès lors, on ne sera pas surpris que dans le Rapport du Comité sénatorial, on ait tenu à souligner que « [l']attention accordée aux communautés de langue officielle en situation minoritaire dans cette décision est importante. Il semble qu'une bonne partie du message livré par ces communautés lors des audiences publiques du CRTC ait été entendu » (page 18). Reste à savoir si, dans le futur, la société se conformera à la lettre et à l'esprit des engagements qu'elle dit maintenant avoir pris à l'égard des CLOSM.

### *Conclusion*

[109] Dans le jugement qui suit, la Cour se prononce, de façon finale, sur les questions de compétence et

application of the OLA and of the BA, while in the exercise of its discretion, the Court refuses to lift the stay of proceedings, which will become permanent on this date. Counsel agree that, regardless of the result, it is not appropriate to assign costs to either party.

d'application de la LLO et de la LR, alors que dans l'exercice de sa discrétion, la Cour refuse de lever la suspension des procédures, laquelle deviendra permanente en date de ce jour. Les procureurs conviennent que, peu importe le résultat, il n'est pas opportun d'accorder des frais à une ou l'autre des parties.

#### JUDGMENT

#### JUGEMENT

THE COURT ORDERS AND ADJUDGES THE FOLLOWING:

LA COUR ADJUGE, DÉCLARE ET ORDONNE :

1. The Canadian Broadcasting Corporation/Société Radio-Canada (Corporation) is subject to the *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31 (OLA), namely Part VII (sections 41 to 45). It has the obligation to take positive measures to enhance the vitality and assist the development of official language minority communities (OLMCs) under Part VII of the OLA, in particular section 41, which also imposes the obligation to not hinder the development and vitality of English and French minorities in Canada;
  2. The Commissioner of Official Languages (Commissioner) has the jurisdiction to investigate complaints made against the Corporation under the OLA, namely Part VII and in particular, regarding the negative impacts on the OLMC of southwestern Ontario of the Corporation's decision to make significant budget cuts in 2009, which affected, in particular, the CBEF 540 Windsor radio station (CBEF Windsor);
  3. Even if the Federal Court has jurisdiction in the strict sense under section 77 of the OLA, according to the concurrent jurisdiction model, to hear and rule on the proceeding brought in 2010, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) is, pursuant to the *Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11 (BA), the preferred forum for discussing the impact of the budget cuts on programming, ruling on the issue of the decrease in regional or local programming broadcast by CBEF Windsor, forcing the resumed broadcasting of the
1. La Société Radio-Canada/Canadian Broadcasting Corporation (Société) est assujettie à la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31 (LLO), notamment à la partie VII (articles 41 à 45). Elle a l'obligation de prendre des mesures positives pour favoriser l'épanouissement et appuyer le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM) en vertu de la partie VII de la LLO, notamment l'article 41, qui impose également l'obligation d'agir de façon à ne pas nuire au développement et à l'épanouissement des minorités anglophones et francophones du Canada;
  2. Le commissaire aux langues officielles (commissaire) a la compétence d'enquêter sur les plaintes déposées à l'encontre de la Société en vertu de la LLO, notamment la partie VII et en particulier, au sujet des impacts négatifs sur la CLOSM du Sud-Ouest de l'Ontario qu'a pu avoir la décision de la Société de procéder en 2009 à d'importantes compressions budgétaires visant notamment la station de radio CBEF 540 de Windsor (CBEF Windsor);
  3. Bien que la Cour fédérale ait compétence au sens strict en vertu de l'article 77 de la LLO, selon le modèle de la compétence concurrente, pour entendre et disposer du présent recours déposé en 2010, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) constitue en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11 (LR) le forum privilégié pour débattre de l'impact des compressions budgétaires au niveau de la programmation, pour statuer sur la question de la réduction de la programmation régionale ou locale diffusée à

- programs cancelled by the Corporation, prescribing a minimum threshold for local or regional production hours, and prescribing any other appropriate remedy in the circumstances, including imposing any consultation and reporting requirements with respect to decisions and measures that could affect OLMCs;
4. Because of the decision dated May 28, 2013, renewing the Corporation's licences to broadcast programming services for a five-year period, from September 1, 2013, to August 31, 2018, including CBEF Windsor and its transmitters: Broadcasting Decision CRTC 2013-263 and Broadcasting Orders CRTC 2013-264 and 2013-265 (2013 CRTC decision), this proceeding is now largely moot. In light of the recent developments since the Court's interlocutory decision, it is not in the interests of justice to lift the stay of proceedings that was provisionally ordered on May 29, 2012; the stay of proceedings will become permanent on this date;
5. The Court otherwise dismisses the motion for summary dismissal of this proceeding brought by the respondent and the motion for the recommencement of the proceedings brought by the applicants;
6. Without costs.
- l'antenne de CBEF Windsor, pour forcer la reprise de la diffusion d'émissions supprimées par la Société, pour prescrire un seuil minimum d'heures de production locale ou régionale, et pour prescrire tout autre remède approprié dans les circonstances, incluant l'imposition de toute obligation de consultation et de rapport au sujet des décisions et des mesures pouvant affecter les CLOSM;
4. À cause de la décision du 28 mai 2013 renouvelant les licences de radiodiffusion des services de programmation de la Société pour une période de cinq ans, du 1<sup>er</sup> septembre 2013 au 31 août 2018, incluant CBEF Windsor et ses émetteurs : décision de radiodiffusion CRTC 2013-263 et ordonnances de radiodiffusion CRTC 2013-264 et 2013-265 (décision de 2013 du CRTC), le présent recours est devenu en grande partie académique. À la lumière des développements survenus depuis la décision interlocutoire de la Cour, il n'est pas dans l'intérêt de la justice de lever la suspension des procédures ayant été décrétée provisoirement le 29 mai 2012; laquelle suspension de procédures deviendra permanente en date de ce jour;
5. La Cour rejette autrement la demande en rejet sommaire du présent recours formulée par la défenderesse et la demande de reprise des procédures formulées par les demandeurs;
6. Le tout, sans frais.