

A-421-14
2015 FCA 251

A-421-14
2015 CAF 251

CBC/Radio-Canada (*Appellant*)

CBC/Radio-Canada (*appelante*)

v.

c.

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

**Le commissaire aux langues officielles du Canada et
D^r Karim Amellal** (*intimés*)

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

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

Federal Court of Appeal, Nadon, Scott and Boivin
J.J.A.—Ottawa, April 14, 15 and November 12, 2015.

Cour d'appel fédérale, juges Nadon, Scott et Boivin,
J.C.A.—Ottawa, 14 et 15 avril et 12 novembre 2015.

Official Languages — Appeal from Federal Court decision (second decision) confirming findings from earlier decision (first decision) deciding that Commissioner of Official Languages (Commissioner), Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) having concurrent jurisdiction to investigate complaints relating to Official Languages Act (OLA or Act) against appellant — In first decision, Federal Court expressing view that CRTC, Commissioner sharing jurisdiction to investigate complaints pertaining to negative impacts on Francophone official language minority community (OLMC) located at Windsor, Ontario arising from 2009 cuts appellant making to amount of local, regional programming content provided by local Francophone radio station CBEF Windsor — Deciding that CRTC in better position than itself to determine dispute on merits, to grant respondents appropriate relief if applicable — Therefore, Federal Court staying proceedings brought by respondents pending resolution of CRTC proceedings — In second decision, Federal Court confirming findings regarding concurrent jurisdiction issue as pertaining to investigation of OLA-related complaints against appellant — French-speaking OLMC in southwestern Ontario objecting to cuts, forming volunteer association — Association lodging complaints with both Commissioner, CRTC — Commissioner beginning investigation pursuant to Act, s. 56, beginning proceedings in Federal Court — Seeking various declarations from Federal Court, including that appellant subject to OLA, that Commission having jurisdiction to investigate complaints regarding appellant's 2009 budget cuts — Federal Court of Appeal not addressing issues parties submitting, setting aside Federal Court's decision on other grounds — In first decision, Federal Court finding that CRTC not having exclusive jurisdiction over issues respondents raising but making no order to that effect — Order dealing only with stay of proceedings before Court in particular — As for second decision, Federal Court refusing to lift stay of proceedings previously ordered but nonetheless writing extensive reasons reiterating view on

Langues officielles — Appel interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale (la deuxième décision), qui a confirmé les conclusions tirées dans une décision antérieure (la première décision), dans laquelle elle avait conclu que le commissaire aux langues officielles (le commissaire) et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC) possédaient une compétence concurrente pour enquêter sur les plaintes relatives à la Loi sur les langues officielles (la Loi ou la LLO) portées contre l'appelante — Dans la première décision, la Cour fédérale a exprimé l'avis que le CRTC et le commissaire partageaient la compétence d'enquêter sur les plaintes liées aux impacts négatifs sur les francophones de la communauté de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM) située à Windsor, en Ontario, qui découlaient de la diminution, par la SRC, du contenu local et régional de la programmation offerte par la station de radio francophone locale à Windsor, CBEF Windsor en 2009 — La Cour fédérale a décidé que le CRTC était mieux placé que la Cour fédérale pour trancher le fond du litige et accorder aux intimés une réparation appropriée, le cas échéant — La Cour fédérale a donc suspendu l'instance introduite par les intimés en attendant la conclusion de l'instance devant le CRTC — Dans la deuxième décision, la Cour fédérale a confirmé les conclusions qu'elle avait tirées quant à la question de compétence concurrente concernant l'enquête sur les plaintes relatives à la LLO portées contre l'appelante — La CLOSM francophone du sud-ouest de l'Ontario s'est opposée à ces compressions et une association de bénévoles a été créée — L'association a présenté des plaintes au commissaire et au CRTC — Le commissaire a entamé une enquête au titre de l'art. 56 de la LLO, introduisant une instance devant la Cour fédérale — Le commissaire a sollicité de la Cour fédérale un jugement déclaratoire comportant divers éléments, notamment que l'appelante était assujettie à la LLO et qu'il avait compétence pour enquêter sur les plaintes liées aux compressions budgétaires de 2009 — La Cour d'appel fédérale n'a pas abordé les questions que les parties ont présentées et elle a

jurisdiction issue expressed in first decision — Federal Court functus to opine, determine any issues not before it unless lifting stay — OLA, s. 77(4) clear in requiring Federal Court to make determination that federal institution failing to comply with OLA before able to grant remedy to complainant but Federal Court failing to do so in present matter — Federal Court not reaching any conclusion herein since refusing to deal with merits of case brought by respondents — Since Federal Court refusing to lift stay of proceedings herein, not called upon to make any determination on issue — Having made no determination as to appellant's failure to comply with OLA, Federal Court could not grant respondents any remedies sought — Court of Appeal's holding sufficient to dispose of, allow present appeal — Other reasons why jurisdiction issue not dealt with in present case discussed — Appeal allowed.

Broadcasting — Appeal from Federal Court decision concerning jurisdiction of Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) in particular to investigate complaints relating to Official Languages Act (OLA or Act) against appellant — Clear that CRTC not having power under Broadcasting Act to determine whether breach of OLA provisions occurring — CRTC's mandate under Broadcasting Act being otherwise.

This was an appeal from a Federal Court decision (second decision) confirming its findings from an earlier decision (first decision) in which it found that the Commissioner of Official Languages and the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) had concurrent jurisdiction to investigate complaints relating to the *Official Languages Act* (OLA or Act) against the appellant. In its first decision, the Federal Court expressed the view that the CRTC and the Commissioner shared jurisdiction to investigate complaints pertaining to the negative impacts on the Francophone official language minority community (OLMC) located at Windsor, Ontario arising from cuts made by the appellant to the amount of local and regional programming content

annulé la décision de la Cour fédérale pour d'autres motifs — Dans sa première décision, la Cour fédérale a conclu, dans ses motifs, que le CRTC n'avait pas compétence exclusive sur les questions soulevées par les intimés, mais elle n'a pas rendu d'ordonnance à cet effet — Son ordonnance traitait plutôt de la suspension de l'instance devant la Cour en particulier — Dans la deuxième décision, la Cour fédérale a refusé de lever la suspension qui avait été antérieurement ordonnée, mais elle a néanmoins procédé avec des motifs approfondis, dans lesquels elle a réitéré l'avis sur la question de compétence qu'elle avait exprimé dans sa première décision — La Cour fédérale était dessaisie de l'affaire et ne pouvait émettre une opinion ou décider de toute question dont elle avait été saisie, à moins de lever la suspension — L'art. 77(4) de la LLO exige explicitement que la Cour fédérale établisse qu'une institution fédérale ne s'est pas conformée aux dispositions de la LLO avant d'accorder une réparation au plaignant, mais la Cour fédérale ne s'est pas conformée à cette obligation en l'espèce — La Cour fédérale n'a fait aucune constatation ni tiré aucune conclusion en l'espèce puisqu'elle a refusé de traiter du fond de l'affaire présentée par les intimées — En raison du fait que la Cour fédérale a refusé de lever la suspension de l'instance, elle n'a pas été appelée à rendre une décision quant à la question — N'ayant rendu aucune décision quant au défaut de l'appelante de se conformer à la LLO, la Cour fédérale ne pouvait pas accorder aux intimés l'une ou l'autre des réparations qu'ils avaient sollicitées — Cette conclusion suffisait pour disposer du présent appel qui fut accueilli — D'autres motifs pour lesquels la question de compétence n'a pas été abordée ont été discutés — Appel accueilli.

Radiodiffusion — Appel interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale concernant la compétence du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC) pour enquêter en particulier sur les plaintes relatives à la Loi sur les langues officielles (la Loi ou la LLO) portées contre l'appelante — Il était clair que le CRTC n'avait pas le pouvoir, sous le régime de la Loi sur la radiodiffusion (la LR), de décider s'il y a eu violation des dispositions de la LLO — Le mandat du CRTC aux termes de la LR est tout autre.

Il s'agissait d'un appel interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale (la deuxième décision), qui a confirmé les conclusions tirées dans une décision antérieure (la première décision), dans laquelle elle avait conclu que le commissaire aux langues officielles et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC) possédaient une compétence concurrente pour enquêter sur les plaintes relatives à la *Loi sur les langues officielles* (la Loi ou la LLO) portées contre l'appelante. Dans sa première décision, la Cour fédérale a exprimé l'avis que le CRTC et le commissaire partageaient la compétence d'enquêter sur les plaintes liées aux impacts négatifs sur les francophones de la communauté de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM) située à

provided by the local Francophone radio station in Windsor, CBEF Windsor. However, the Federal Court noted that proceedings were underway before the CRTC pertaining to the renewal of the appellant's radio licences and decided that the CRTC was in a better position than itself to determine the dispute on its merits and to grant the respondents appropriate relief if applicable. Therefore, the Federal Court stayed the proceedings brought by the respondents pending the resolution of the CRTC proceedings. In its second decision, the Federal Court confirmed its findings regarding the concurrent jurisdiction issue as it pertained to the investigation of OLA-related complaints against the appellant. It declared that the appellant was subject to the OLA, specifically Part VII (sections 41–45) and that it had the obligation thereunder to enhance the vitality of the OLMCs and to support and assist in their development. The Federal Court also held that the CRTC was the better forum to hear those complaints. To this end, it considered the CRTC's decision ordering the appellant to increase the amount of local programming provided by CBEF Windsor and declared that it was satisfied that the CRTC had reached a fair result consistent with the purpose of the OLA and that it had addressed most of the issues raised in the proceedings before it. Finally, the Federal Court ordered a permanent stay of the proceedings in question since the doctrine of issue estoppel applied in the circumstances to bar the Federal Court proceedings from continuing.

In 2009, the appellant had to make substantial nationwide budget cuts. In response, it adopted a recovery plan which in particular involved financial cuts to the amount of local and regional content developed by CBEF Windsor, the only French-language radio station in southwestern Ontario. The French-speaking OLMC in southwestern Ontario objected to these cuts. They formed a volunteer association, the Comité SOS CBEF (Comité), and lodged complaints with both the Commissioner and the CRTC regarding the negative impact these cuts would have on the French-speaking minority in the region. When the CRTC failed to act quickly enough, the Commissioner began an investigation pursuant to section 56 of the Act. The appellant refused to cooperate with the Commissioner's investigation believing that the Commissioner did not have jurisdiction to review its programming activities and those activities were not subject to OLA-related obligations. It argued that those matters were properly within the CRTC's jurisdiction. Nevertheless, the Commissioner wrote a report on the matter, noting that the appellant had failed to hold consultations with the OLMC in southwestern Ontario before the 2009 budget cuts took place and that the appellant had not complied with its obligation to

Windsor, en Ontario, qui découlaient de la diminution, par l'appelante, du contenu local et régional de la programmation offerte par la station de radio francophone locale à Windsor, CBEF Windsor. Toutefois, la Cour fédérale a pris acte du fait qu'une instance était en cours devant le CRTC quant au renouvellement des licences radio de l'appelante et elle a décidé que le CRTC était mieux placé que la Cour fédérale pour trancher le fond du litige et accorder aux intimés une réparation appropriée, le cas échéant. La Cour fédérale a donc suspendu l'instance introduite par les intimés en attendant la conclusion de l'instance devant le CRTC. Dans sa deuxième décision, la Cour fédérale a confirmé les conclusions qu'elle avait tirées quant à la question de compétence concurrente concernant l'enquête sur les plaintes relatives à la LLO portées contre l'appelante. Elle a aussi déclaré que l'appelante était assujettie à la LLO, en particulier la partie VII (les articles 41 à 45), et que, sous son régime, elle avait l'obligation de favoriser l'épanouissement des CLOSM et d'appuyer leur développement. La Cour fédérale a en outre jugé que le CRTC était une juridiction plus indiquée pour entendre ces plaintes. À cette fin, elle a examiné la décision rendue par le CRTC qui ordonnait à l'appelante d'augmenter le contenu local de la programmation offerte par CBEF Windsor, et elle a déclaré qu'elle était convaincue que le CRTC en était venu à un résultat équitable, qui était compatible avec l'objet de la LLO, et que le CRTC avait, de fait, abordé la plupart des questions soulevées dans le cadre de l'instance devant la Cour fédérale. Enfin, la Cour fédérale a conclu que la doctrine de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée s'appliquait dans les circonstances pour empêcher la continuation de l'instance devant la Cour fédérale, et elle a par conséquent ordonné une suspension permanente de cette instance.

En 2009, l'appelante a été forcée de couper substantiellement dans son budget dans tout le pays. En réponse à cela, elle a adopté un plan de redressement qui, en particulier, prévoyait des compressions financières quant au contenu local et régional élaboré par CBEF Windsor, la seule station de radio de langue française du sud-ouest de l'Ontario. La CLOSM francophone du sud-ouest de l'Ontario s'est opposée à ces compressions. Une association de bénévoles a été créée, le Comité SOS CBEF (le Comité), et des plaintes ont été présentées au commissaire et au CRTC concernant l'impact négatif que ces compressions auraient sur la minorité francophone de cette région. Le CRTC n'agissant pas assez rapidement, le commissaire a entamé une enquête au titre de l'article 56 de la Loi. L'appelante a refusé de collaborer à l'enquête du commissaire, croyant que le commissaire n'avait pas compétence pour faire un examen de ses activités de programmation et que ces activités n'étaient pas assujetties aux obligations découlant de la LLO. Elle faisait valoir que ces questions relevaient vraiment de la compétence du CRTC. Le commissaire a néanmoins produit un rapport sur l'affaire en cause, faisant remarquer que l'appelante n'avait pas consulté la CLOSM du sud-ouest de l'Ontario avant les compressions budgétaires de

take positive measures to enhance the vitality of Canada's English and French linguistic minority communities. The Commissioner urged the appellant to review its decision but when the appellant refused to do so, the Commissioner began proceedings in the Federal Court. The Commissioner sought various declarations from the Federal Court, including that the appellant was subject to the OLA and that it had jurisdiction to investigate the complaints regarding the appellant's 2009 budget cuts.

While the parties submitted a number of issues before the Court, they were not addressed and the Federal Court's decision was set aside on another ground.

Held, the appeal should be allowed.

The Federal Court's first decision clearly found that the CRTC did not have exclusive jurisdiction over the issues raised by the respondents but it made no order to that effect. Rather, the order dealt only with the stay of proceedings before the Court, the adjournment of the examinations on discovery and the hearing on the merits. There can be no doubt that although the Federal Court purported to determine the jurisdictional issue, it failed to make any order in that regard. What the parties ought to have done, following receipt of the first decision, was to bring a motion pursuant to rule 397(1)(a) of the *Federal Courts Rules*, which provides that the parties may request the Court to reconsider the terms of an order that does not accord with the reasons given. However, that did not happen and consequently the appellant's motion for an extension to file a notice of appeal of the Court's order was dismissed.

As for the Federal Court's second decision, it refused to lift the stay of the proceedings previously ordered but nonetheless proceeded to write extensive reasons in which it reiterated its view on the jurisdiction issue that it had expressed in its first decision. The Federal Court was *functus* to opine and determine any of the issues that were not before it unless it lifted the stay. The outcome of the decisions rendered thereby was unsatisfactory since it failed to properly address the issues before it. On the one hand, the first decision did not determine the jurisdiction issue because the order made by the Federal Court was silent on that count. On the other hand, the second decision did not make any determination in law on the issue of jurisdiction because the Federal Court refused to lift the stay of proceedings that it had imposed in its first decision. While it was decided that the substantive issues raised by the parties should not be addressed, the Federal Court's second decision was considered as having validly decided the issues which it purported to decide. Subsection 77(4) of the OLA is clear in requiring the Federal Court to make a determination that a federal institution has failed to comply with

2009 et qu'elle n'avait pas rempli son obligation de prendre des mesures positives pour favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada. Le commissaire a incité l'appelante à revoir sa décision, mais l'appelante refusant de ce faire, le commissaire a introduit une instance devant la Cour fédérale. Le commissaire a sollicité de la Cour fédérale un jugement déclaratoire comportant divers éléments, notamment que l'appelante était assujettie à la LLO et qu'il avait compétence pour enquêter sur les plaintes liées aux compressions budgétaires de 2009.

Bien que les parties aient présenté à la Cour un certain nombre de questions, la Cour ne les a pas abordées et elle a annulé la décision de la Cour fédérale pour un autre motif.

Arrêt : l'appel doit être accueilli.

Dans sa première décision, la Cour fédérale a clairement conclu que le CRTC n'avait pas compétence exclusive sur les questions soulevées par les intimés, mais il n'a pas rendu d'ordonnance à cet effet. Son ordonnance traitait plutôt de la suspension de l'instance devant la Cour, de l'ajournement des interrogatoires préalables et de l'audience sur le fond qui avait déjà été fixée. On ne peut douter du fait que, bien qu'elle ait prétendu décider la question de compétence, la Cour fédérale a omis de rendre une ordonnance à cet égard. Ce que les parties auraient dû faire, après avoir reçu la première décision, c'était de présenter une requête en vertu de la règle 397(1)a) des *Règles des Cours fédérales*, lequel prévoit que les parties peuvent demander à la Cour d'examiner de nouveau les termes d'une ordonnance qui ne concorde pas avec les motifs donnés. Cela n'est cependant pas arrivé, et, par conséquent, la Cour a rejeté la requête de l'appelante en prorogation de délai pour déposer un avis d'appel.

Quant à la deuxième décision de la Cour fédérale, celle-ci a refusé de lever la suspension, mais elle a néanmoins procédé avec des motifs approfondis, dans lesquels elle a réitéré l'avis sur la question de compétence qu'elle avait exprimé dans sa première décision. La Cour fédérale était dessaisie de l'affaire et ne pouvait émettre une opinion ou décider de toute question dont elle avait été saisie, à moins de lever la suspension. Les décisions de la Cour fédérale ont donné un résultat insatisfaisant. D'un côté, la première décision n'a pas tranché la question de compétence, parce que l'ordonnance rendue par la Cour fédérale ne contenait rien sur cet aspect. Par ailleurs, la deuxième décision ne décidait aucunement, en droit, la question de compétence, parce que la Cour fédérale a refusé de lever la suspension de l'instance qu'elle avait imposée dans sa première décision. Bien qu'il ait été décidé que les questions de fond soulevées par les parties ne devaient pas être examinées, la deuxième décision de la Cour fédérale a été considérée comme ayant validement tranché les questions sur lesquelles elle prétendait se prononcer. Le paragraphe 77(4) de la LLO est clair. Il exige de la Cour fédérale

the OLA before it can grant a remedy to a complainant but that did not happen in the present matter. In this case, the Federal Court clearly did not make any finding or reach any conclusion to the effect that the appellant failed to comply with any of its obligations under the OLA since it refused to deal with the merits of the case brought by the respondents. Given the Federal Court's duty under section 77 of the OLA, it is up to the Federal Court to make the relevant findings with respect to the federal institution's conduct, based on the evidence before it, in order to determine whether there has been a breach of the OLA. It is also clear that the CRTC does not have the power under the *Broadcasting Act* to determine whether there has been a breach of the provisions of the OLA. The CRTC's mandate under the *Broadcasting Act* is otherwise. What the Federal Court had to determine was whether the appellant's decision on the 2009 budget cuts and the consequences resulting therefrom constituted a failure on the appellant's part to comply with its OLA obligations. Because the Federal Court refused to lift the stay of proceedings, it was not called upon to make any determination on that issue. The Federal Court did not hear the parties' arguments regarding the question raised by the respondents in their application other than on the question of jurisdiction. Therefore, having made no determination as to the appellant's failure to comply with the OLA, the Federal Court could not grant the respondents any of the remedies they sought. This was sufficient to dispose of the appeal and allow it.

There were other reasons why the jurisdiction issue was not dealt with in this case. The nature of the dispute at issue pertained not only to the end result of the appellant's decision-making but also to the lack of consultation regarding the making of the initial decision to cut local content and the question of whether the concerns of the local OLMC were adequately addressed. The Federal Court took an absolute position. It determined on a preliminary motion to dismiss brought by the appellant and without the benefit of any arguments on the merits of the issues before it that every facet of the decision-making process and the effect of that decision on the appellant's programming activities, including the consequences which resulted in the cuts which affected CBEF Windsor, were all subject to a shared jurisdiction between the CRTC and the Commissioner. It made no findings of fact regarding these questions and did not address the various components of the activities at issue. The Federal Court's view that the whole of the complaint made by Dr. Amellal and the Comité fell within the jurisdiction of both the Commissioner and the CRTC but this could not be. If the Federal Court of Appeal accepted to determine the question of

qu'elle établisse qu'une institution fédérale ne s'est pas conformée à la LLO avant de pouvoir accorder une réparation à un plaignant, mais cela ne s'est effectivement pas produit dans la présente affaire. Il est évident qu'en l'espèce, la Cour fédérale n'a fait aucune constatation ni tiré aucune conclusion portant que l'appelante ne s'était pas conformée à l'une ou l'autre de ses obligations aux termes de la LLO, puisqu'elle a refusé, pour les motifs qu'elle a donnés, de traiter du fond de l'affaire présentée par les intimés. Étant donné le devoir de la Cour fédérale aux termes de l'article 77 de la LLO, il incombe à la Cour fédérale, selon la preuve dont elle dispose, de tirer les conclusions pertinentes quant à la conduite de l'institution fédérale, dans le but de décider s'il y a eu inobservation de la LLO. Ce qui est également clair, c'est que le CRTC n'a pas le pouvoir, sous le régime de la *Loi sur la radiodiffusion*, de décider s'il y a eu violation des dispositions de la LLO. Le mandat du CRTC aux termes de la *Loi sur la radiodiffusion* est tout autre. Ce dont la Cour fédérale était saisie, c'était la question de savoir si la décision de l'appelante de procéder, en 2009, aux compressions budgétaires et les conséquences qui en ont résulté constituaient un défaut, de la part de l'appelante, de se conformer aux obligations que lui imposait la LLO. En raison du fait que la Cour fédérale a refusé de lever la suspension de l'instance, elle n'a pas été appelée à rendre une décision quant à cette question. La Cour fédérale n'a pas entendu les arguments des parties concernant la question soulevée par les intimés dans leur demande, hormis celle qui avait trait à la compétence. Par conséquent, n'ayant rendu aucune décision quant au défaut de l'appelante de se conformer à la LLO, la Cour fédérale ne pouvait pas accorder aux intimés l'une ou l'autre des réparations qu'ils avaient sollicitées. Cela a suffi pour disposer de l'appel et la Cour l'a accueilli.

Il existait d'autres motifs pour lesquels la Cour n'a pas abordé la question de compétence en l'espèce. La nature du litige en cause se rapportait non seulement au résultat final du processus décisionnel de l'appelante, mais aussi à l'absence de consultation quant à la prise de la décision initiale d'effectuer des compressions et à la question de savoir s'il a été répondu de manière adéquate aux préoccupations de la CLOSM locale. La Cour fédérale a adopté une position absolue. Elle a décidé, sur une requête préliminaire en rejet présentée par l'appelante et sans avoir entendu quelque argument que ce soit sur le fond des questions en litige dont elle était saisie, que chaque facette du processus décisionnel ayant mené à la décision ainsi que l'effet de cette décision sur les activités de programmation de l'appelante, y compris les conséquences qui avaient donné lieu aux compressions ayant eu des répercussions sur CBEF Windsor, relevaient en totalité de la compétence partagée entre le CRTC et le commissaire. Elle n'a pas tiré de conclusions de fait concernant ces questions et elle n'a pas traité des divers éléments des activités en cause. La Cour fédérale était d'avis que l'ensemble de la plainte portée par le Dr Amellal et le Comité relevait tant de

jurisdiction at issue in this appeal, it would have to review the evidence and make the factual findings that must be made to determine the legal issues. In the circumstances of this case, it was determined that it would be very unwise to proceed in such a way.

la compétence du commissaire que de celle du CRTC mais cela ne pouvait pas être le cas. Si la Cour d'appel fédérale acceptait de trancher la question de compétence en cause dans le présent appel, il lui appartiendrait d'examiner la preuve et de tirer les conclusions de fait nécessaires pour décider les questions de droit. Dans les circonstances de la présente affaire, il a été déterminé qu'il serait très peu judicieux de procéder ainsi.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Broadcasting Act, S.C. 1991, c. 11, ss. 3(1)(m)(iv), 46(4).
Federal Courts Rules, SOR/98-106, r. 397(1)(a).
Official Languages Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, ss. 41-45, 56, 76-81, 82(1).

CASES CITED

CONSIDERED:

Canada (Commissioner of Official Languages) v. CBC/Radio-Canada, 2012 FC 650, [2014] 1 F.C.R. 142; *Canadian Broadcasting Corporation – Licence renewals* (28 May 2013), Broadcasting Decision CRTC 2013-263 and Broadcasting Orders CRTC 2013-264 and 2013-265, online: <<http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2013/2013-263.pdf>>; *Lavigne v. Canada (Human Resources Development)*, 2001 FCTD 1365, [2002] 2 F.C. 164.

REFERRED TO:

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.

APPEAL from a Federal Court decision (2014 FC 849, [2015] 3 F.C.R. 481) confirming its findings of an earlier decision (2012 FC 650, [2014] 1 F.C.R. 142) in which it found that the Commissioner of Official Languages and the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission had concurrent jurisdiction to investigate complaints relating to the *Official Languages Act* against the appellant. Appeal allowed.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur la radiodiffusion, L.C. 1991, ch. 11, art. 3(1)(m)(iv), 46(4).
Loi sur les langues officielles, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31, art. 41 à 45, 56, 76 à 81, 82(1).
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règle 397(1)a.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Canada (Commissaire aux langues officielles) c. CBC/Radio-Canada, 2012 CF 650, [2014] 1 R.C.F. 142; *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, en ligne : <<http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2013/2013-263.pdf>>; *Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines)*, 2001 CFPI 1365, [2002] 2 C.F. 164.

DÉCISION CITÉE :

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.

APPEL interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale (2014 CF 849, [2015] 3 R.C.F. 481), qui a confirmé les conclusions tirées dans une décision antérieure (2012 CF 650, [2014] 1 R.C.F. 142), dans laquelle elle avait conclu que le commissaire aux langues officielles et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes possédaient une compétence concurrente pour enquêter sur les plaintes relatives à la *Loi sur les langues officielles* portées contre l'appelante. Appel accueilli.

APPEARANCES

Guy Pratte and *Nadia Effendi* for appellant.
Pascale Giguère and *Kevin Shaar* for respondent
 the Commissioner of Official Languages of Canada.
Sean T. McGee and *Marie-Pierre Théorêt Pilon* for
 respondent Dr. Karim Amellal.

SOLICITORS OF RECORD

Borden Ladner Gervais LLP, Toronto, for appellant.
*Office of the Commissioner of Official Languages
 of Canada*, Gatineau, for respondent the
 Commissioner of Official Languages of Canada.
Nelligan O'Brien Payne LLP, Ottawa, for
 respondent Dr. Karim Amellal.

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

NADON J.A.:

I. Overview

[1] This is an appeal brought by the Canadian Broadcasting Corporation (CBC) from a decision of Martineau J. (the Judge) of the Federal Court dated September 8, 2014 (2014 FC 849, [2015] 3 F.C.R. 481) (sometimes referred to as the second decision). In this decision, the Judge confirmed his findings from an earlier decision dated May 29, 2012 (2012 FC 650, [2014] 1 F.C.R. 142) (sometimes referred to as the first decision) in which he found that the Commissioner of Official Languages (the Commissioner) and the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (the CRTC) had concurrent jurisdiction to investigate complaints related to the *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31 (the OLA) against CBC.

[2] More particularly, in his decision of May 29, 2012 the Judge expressed the view that the CRTC and the Commissioner shared jurisdiction to investigate complaints pertaining to the negative impacts on the Francophone official language minority community (OLMC) located at Windsor, Ontario arising from cuts

ONT COMPARU

Guy Pratte et *Nadia Effendi* pour l'appelante.
Pascale Giguère et *Kevin Shaar* pour l'intimé le
 Commissaire aux langues officielles du Canada.
Sean T. McGee et *Marie-Pierre Théorêt Pilon* pour
 l'intimé le D^r Karim Amellal.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Borden Ladner Gervais S.E.N.C.R.L., S.R.L., Toronto,
 pour l'appelante.
Commissariat aux langues officielles du Canada,
 Gatineau, pour l'intimé le Commissaire aux langues
 officielles du Canada.
Nelligan O'Brien Payne s.r.l., Ottawa, pour l'intimé
 le D^r Karim Amellal.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE NADON, J.C.A. :

I. Aperçu

[1] La Cour est saisie d'un appel interjeté par la Société Radio-Canada (la SRC) à l'encontre de la décision du juge Martineau (le juge) de la Cour fédérale, datée du 8 septembre 2014 (2014 CF 849, [2015] 3 R.C.F. 481) (parfois appelée la deuxième décision). Dans cette décision, le juge a confirmé les conclusions qu'il avait tirées dans une décision antérieure, datée du 29 mai 2012 (2012 CF 650, [2014] 1 R.C.F. 142) (parfois appelée la première décision), dans laquelle il avait conclu que le commissaire aux langues officielles (le commissaire) et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC) possédaient une compétence concurrente pour enquêter sur les plaintes relatives à la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31 (la LLO), portées contre la SRC.

[2] Plus particulièrement, dans sa décision du 29 mai 2012, le juge a exprimé l'avis que le CRTC et le commissaire partageaient la compétence d'enquêter sur les plaintes liées aux impacts négatifs sur les francophones de la communauté de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM) située à Windsor, en Ontario, qui

made by CBC to the amount of local and regional programming content provided by the local Francophone radio station in Windsor, CBEF Windsor (CBEF Windsor). However, the Judge took note that proceedings were underway before the CRTC pertaining to the renewal of CBC's radio licences and decided that the CRTC was "in a better position than the Federal Court to determine the dispute on its merits and to grant the [respondents] appropriate relief, if applicable" (paragraph 92 of the first decision). He therefore stayed the Federal Court proceedings brought by the Commissioner and Dr. Amellal pending the resolution of the CRTC proceedings.

[3] In his decision of September 8, 2014, the Judge confirmed his findings with respect to the concurrent jurisdiction issue as it pertained to the investigation of OLA-related complaints against CBC. He also declared that CBC was subject to the OLA, specifically Part VII (sections 41 to 45) and that it had the obligation thereunder to enhance the vitality of the OLMCs and to support and assist in their development. The Judge further held that the CRTC was the better forum to hear those complaints. To this end, he considered the decision rendered by the CRTC on May 28, 2013 [*Canadian Broadcasting Corporation – Licence renewals, Broadcasting Decision CRTC 2013-263 and Broadcasting Orders CRTC 2013-264 and 2013-265*] (the CRTC's decision) which, *inter alia*, ordered CBC to increase the amount of local programming provided by CBEF Windsor and declared that he was satisfied that the CRTC had reached a fair result consistent with the purpose of the OLA and that it had, in effect, addressed most of the issues raised in the proceedings before him. Finally, the Judge found that the doctrine of issue estoppel applied in the circumstances to bar the Federal Court proceedings from continuing and he thus ordered a permanent stay of these proceedings.

découlaient de la diminution, par la SRC, du contenu local et régional de la programmation offerte par la station de radio francophone locale à Windsor, CBEF Windsor (CBEF Windsor). Toutefois, le juge a pris acte du fait qu'une instance était en cours devant le CRTC quant au renouvellement des licences radio de la SRC et il a décidé que le CRTC était « mieux placé que la Cour fédérale pour trancher le fond du litige et accorder aux [intimés] une réparation appropriée, le cas échéant » (paragraphe 92 de la première décision). Il a donc suspendu l'instance de la Cour fédérale introduite par le commissaire et le D^r Amellal en attendant la conclusion de l'instance devant le CRTC.

[3] Dans sa décision du 8 septembre 2014, le juge a confirmé les conclusions qu'il avait tirées quant à la question de compétence concurrente concernant l'enquête sur les plaintes relatives à la LLO portées contre la SRC. Il a aussi déclaré que la SRC était assujettie à la LLO, en particulier la partie VII (les articles 41 à 45), et que, sous son régime, elle avait l'obligation de favoriser l'épanouissement des CLOSM et d'appuyer leur développement. Le juge a en outre jugé que le CRTC était une juridiction plus indiquée pour entendre ces plaintes. À cette fin, il a examiné la décision rendue par le CRTC le 28 mai 2013 [*Société Radio-Canada – Renouvellement de licences, Décision de radiodiffusion CRTC 2013-263 et Ordonnances de radiodiffusion CRTC 2013-264 et 2013-265*] (la décision du CRTC) qui, entre autres choses, ordonnait à la SRC d'augmenter le contenu local de la programmation offerte par CBEF Windsor, et il a déclaré qu'il était convaincu que le CRTC en était venu à un résultat équitable, qui était compatible avec l'objet de la LLO, et que le CRTC avait, de fait, abordé la plupart des questions soulevées dans le cadre de l'instance devant la Cour fédérale. Enfin, le juge a conclu que la doctrine de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée s'appliquait dans les circonstances pour empêcher la continuation de l'instance devant la Cour fédérale, et il a par conséquent ordonné une suspension permanente de cette instance.

II. Facts and Decisions Below

[4] In 2009, CBC was forced to make substantial nationwide budget cuts. In response, it adopted a recovery plan which, *inter alia*, involved financial cuts to the amount of local and regional content developed by CBEF Windsor, the only French-language radio station in southwestern Ontario. The cuts reduced CBEF Windsor's employees from ten to three, eliminated three programs produced locally and reduced the local and regional content in programming from 36.5 hours to 5 hours per week.

[5] The French-speaking OLMC in southwestern Ontario (of which Dr. Amellal, one of the respondents, is a member) objected to these cuts. They formed a volunteer association, the Comité SOS CBEF (the Comité), and lodged complaints with both the Commissioner and the CRTC regarding the negative impact these cuts would have upon the French-speaking minority in this region. When the CRTC failed to act quickly enough, the Commissioner began an investigation pursuant to section 56 of the OLA.

[6] CBC refused to cooperate with the Commissioner's investigation. In its view, the Commissioner did not have jurisdiction to review its programming activities and those activities were not subject to OLA-related obligations. Instead, it argued that those matters were properly within the CRTC's jurisdiction.

[7] Nevertheless, the Commissioner wrote a report on this matter. He stated that CBC had failed to hold consultations with the OLMC in southwestern Ontario before the 2009 budget cuts and similarly that it had not conducted an impact analysis of these cuts. He denounced the negative impact of these cuts and found that CBC had not complied with its obligation to take "positive measures" to enhance the vitality of Canada's English and French linguistic minority communities and to assist in their development (OLA, subsection 41(2)). The Commissioner urged CBC to review its decision. When

II. Les faits et les décisions des juridictions inférieures

[4] En 2009, la SRC a été forcée de couper substantiellement dans son budget dans tout le pays. En réponse à cela, elle a adopté un plan de redressement qui, entre autres choses, prévoyait des compressions financières quant au contenu local et régional élaboré par CBEF Windsor, la seule station de radio de langue française du Sud-Ouest de l'Ontario. Ces compressions ont donné lieu à une réduction du nombre d'employés de CBEF Windsor de dix à trois, ont causé la disparition de trois émissions produites localement et ont occasionné une diminution du contenu local et régional de la programmation de 36,5 heures à 5 heures par semaine.

[5] La CLOSM francophone du Sud-Ouest de l'Ontario (dont est membre le D^r Amellal, un des intimés) s'est opposée à ces compressions. Une association de bénévoles a été créée, le Comité SOS CBEF (le Comité), et des plaintes ont été présentées au commissaire et au CRTC concernant l'impact négatif que ces compressions auraient sur la minorité francophone de cette région. Le CRTC n'agissant pas assez rapidement, le commissaire a entamé une enquête au titre de l'article 56 de la LLO.

[6] La SRC a refusé de collaborer à l'enquête du commissaire. Selon elle, le commissaire n'avait pas compétence pour faire un examen de ses activités de programmation et ces activités n'étaient pas assujetties aux obligations découlant de la LLO. Elle faisait plutôt valoir que ces questions relevaient vraiment de la compétence du CRTC.

[7] Le commissaire a néanmoins produit un rapport sur l'affaire en cause. Il a déclaré que la SRC n'avait pas consulté la CLOSM du Sud-Ouest de l'Ontario avant les compressions budgétaires de 2009 et que, de même, elle n'avait pas effectué d'analyse relative à l'impact de ces compressions. Il a dénoncé l'impact négatif de ces compressions et conclu que la SRC n'avait pas rempli son obligation de prendre des « mesures positives » pour favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et appuyer leur développement (LLO, paragraphe 41(2)). Le commissaire a incité

CBC refused to do so, the Commissioner began proceedings in the Federal Court.

[8] In his notice of application brought pursuant to section 77 of the OLA, the Commissioner sought various declarations from the Federal Court: that CBC was subject to the OLA, particularly sections 41 to 45; that he had jurisdiction to investigate the complaints regarding the 2009 budget cuts; that CBC had failed to comply with section 41 of the OLA; and that CBC should review its decision to cut the level of local and regional content at CBEF Windsor and make necessary arrangements to compensate the OLMC for the negative impact of its 2009 decision. Dr. Amellal, for his part, sought a permanent injunction forcing CBC to reinstate the previous level of local and regional content provided by CBEF Windsor.

A. *Federal Court Decision dated May 29, 2012*

[9] The May 29, 2012 decision stems from a motion for summary dismissal brought by CBC. Although CBC accepted that its non-programming activities were subject to the OLA, it argued that its programming services, including the transmission and distribution of all radio broadcast services, were governed exclusively by the broadcasting policy of Canada and the conditions of licence and expectations set by the CRTC pursuant to the *Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11 (BA). In turn, the Commissioner (supported by Dr. Amellal) argued that he had jurisdiction to oversee CBC's decisions which could affect the vitality of French and English minorities and the development of OLMCs.

[10] In his reasons, the Judge opined, after consideration of a number of judicial decisions pertaining to the CRTC's jurisdiction, that these decisions suggested that he should refrain from swiftly and mechanically following the CRTC's exclusive jurisdiction model simply because CBC's programming was affected by the 2009 budget cuts (paragraph 50). After considering the case

la SRC à revoir sa décision. La SRC refusant de ce faire, le commissaire a introduit une instance devant la Cour fédérale.

[8] Dans son avis de demande présenté au titre de l'article 77 de la LLO, le commissaire sollicitait de la Cour fédérale un jugement déclaratoire comportant divers éléments : que la SRC était assujettie à la LLO, en particulier aux articles 41 à 45; qu'il avait compétence pour enquêter sur les plaintes liées aux compressions budgétaires de 2009; que la SRC ne s'était pas conformée à l'article 41 de la LLO; que la SRC devrait revoir sa décision de diminuer le niveau de contenu local et régional à CBEF Windsor et faire les arrangements nécessaires pour indemniser la CLOSM pour l'impact négatif de sa décision de 2009. Le D^r Amellal, quant à lui, a sollicité une injonction permanente forçant la SRC à rétablir le niveau antérieur de contenu local et régional offert par CBEF Windsor.

A. *La décision de la Cour fédérale datée du 29 mai 2012*

[9] La décision du 29 mai 2012 découle d'une requête en rejet sommaire présentée par la SRC. Bien que la SRC ait accepté que ses activités non liées à la programmation fussent assujetties à la LLO, elle a fait valoir que ses services de programmation, y compris la transmission et la distribution de tous les services de radiodiffusion, étaient exclusivement régis par la politique canadienne de radiodiffusion et que les conditions des licences ainsi que les attentes énoncées par le CRTC au titre de la *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11 (la LR). De son côté, le commissaire (avec l'appui du D^r Amellal) a fait valoir qu'il avait compétence pour surveiller les décisions de la SRC pouvant avoir des répercussions sur l'épanouissement des minorités francophones et anglophones ainsi que le développement des CLOSM.

[10] Dans ses motifs, après avoir examiné un certain nombre de décisions judiciaires concernant la compétence du CRTC, le juge a exprimé l'avis que ces décisions donnaient à penser qu'il devrait s'abstenir d'appliquer rapidement et mécaniquement le modèle de la compétence exclusive du CRTC, et ce, tout simplement parce que les compressions budgétaires de 2009 avaient affecté

law, he found that there was no conflict between the OLA and the BA and that the Federal Court had *prima facie* jurisdiction to determine the scope of subsection 41(2) of the OLA and whether CBC had breached its obligations thereunder. The Judge noted that the OLA reflected a social and political compromise which gave the Commissioner the powers of a true linguistic ombudsman and created a judicial avenue for relief in the situations set out in subsection 77(1) of the OLA (paragraph 51).

[11] Nonetheless, although of the view that the Federal Court had jurisdiction under section 77 of the OLA according to the concurrent jurisdiction model, the Judge held that it would be preferable for the CRTC to first review CBC's decision to decrease the level of regional and local programming content broadcast by CBEF Windsor. He noted that the CRTC's practice was to integrate the purpose of section 41 of the OLA into the activities that it carried out. It did so by considering the needs of OLMCs in its decisions (paragraph 88). Therefore, though the Federal Court had jurisdiction "in the narrow sense" to entertain this application under sections 76 to 81 of the OLA, the Judge was of the view that the CRTC was in a better position to assess the impact of the budget cuts on CBC's programming, including those broadcast from CBEF Windsor. He therefore ordered an interim stay of proceedings pending the CRTC's decision and held that it would be open to any of the parties to ask the Federal Court to re-open or permanently stay the proceedings after the CRTC had rendered its decision.

B. *CRTC's decision dated May 28, 2013*

[12] Both the Commissioner and the Comité intervened before the CRTC. In its decision, the CRTC first summarized the facts and the decision rendered by the Judge on May 29, 2012. It noted that CBC had offered to increase the amount of local programming offered at

la programmation de la SRC (paragraphe 50). Après un examen de la jurisprudence, il a conclu qu'il n'y avait pas de conflit entre la LLO et la LR et que la Cour fédérale avait compétence à première vue pour déterminer la portée du paragraphe 41(2) de la LLO et décider s'il y avait eu manquement de la part de la SRC à ses obligations à cet égard. Le juge a fait remarquer que la LLO reflétait un compromis social et politique qui attribuait au commissaire les pouvoirs d'un véritable ombudsman linguistique et qu'elle créait un processus judiciaire qui permettait d'obtenir réparation dans les cas prévus au paragraphe 77(1) de la LLO (paragraphe 51).

[11] Néanmoins, bien qu'il ait été d'avis que la Cour fédérale avait compétence aux termes de l'article 77 de la LLO selon le modèle de la compétence concurrente, le juge a conclu qu'il était préférable que le CRTC se prononce d'abord sur la décision de la SRC de réduire le niveau du contenu local et régional de la programmation diffusée par CBEF Windsor. Il a fait remarquer que la pratique du CRTC consistait à intégrer les objectifs de l'article 41 de la LLO dans la réalisation de ses activités. Il le faisait en considérant les besoins des CLOSM dans ses décisions (paragraphe 88). Par conséquent, bien que la Cour fédérale ait eu compétence « au sens strict », aux termes des articles 76 à 81 de la LLO, pour entendre le présent recours judiciaire, le juge était d'avis que le CRTC était mieux placé pour apprécier l'impact des compressions budgétaires sur la programmation de la SRC, y compris les émissions radiodiffusées à l'antenne de CBEF Windsor. Il a donc ordonné une suspension provisoire de l'instance en attendant la décision du CRTC, et il a déclaré que toute partie pourrait demander à la Cour fédérale de rendre la suspension de l'instance permanente ou d'y mettre fin après que le CRTC aurait rendu sa décision.

B. *La décision du CRTC datée du 28 mai 2013*

[12] Le commissaire et le Comité sont tous les deux intervenus devant le CRTC. Dans sa décision, le CRTC a d'abord résumé les faits ainsi que la décision rendue par le juge le 29 mai 2012. Il a fait remarquer que la SRC avait offert d'augmenter la programmation locale

CBEF Windsor from five to ten hours per week (CRTC's decision, at paragraphs 257–261).

[13] The CRTC took note of the Comité's concerns, namely that CBEF Windsor was the only French-language radio station for the City of Windsor and that it served a vital role in the maintenance of the French-speaking minority. It also noted that, according to the Comité, Windsor had one of the highest assimilation rates among Francophone OLMCs in Canada and further noted that the Comité had requested the CRTC to reinstate the pre-2009 amount of local programming. The CRTC also took note of the Commissioner's submissions to the effect that CBC's actions constituted a breach of its obligations under the OLA as its actions had a negative impact upon the region's already fragile Francophone community. Further, the Commissioner argued before the CRTC that the manner in which CBC had reduced the local programming was contrary to the principles of the OLA, which provide that CBC's programming must be in English and French, and that it should reflect the different needs and circumstances of each official language community, including the needs of OLMCs (CRTC's decision, at paragraphs 262–264).

[14] In its conclusion, the CRTC noted that subparagraph 3(1)(m)(iv) of the BA provides that CBC's programming shall "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". The CRTC also noted that no other radio station in CBC's network serving an OLMC provided less than 15 hours of local programming per week. Therefore, it ordered CBC to increase the amount of local programming to 15 hours per week at CBEF Windsor (CRTC's decision, at paragraphs 265–267).

[15] In addition, the CRTC required CBC to consult with OLMCs at least once every two years to discuss issues which affect their development and vitality. It also

diffusée à l'antenne de CBEF Windsor de cinq à dix heures par semaine (décision du CRTC, aux paragraphes 257 à 261).

[13] Le CRTC a pris acte des préoccupations du Comité, à savoir que CBEF Windsor était la seule station de radio de langue française desservant la ville de Windsor et qu'elle remplissait un rôle vital pour la sauvegarde de la minorité francophone. Il a également noté que, selon le Comité, Windsor avait l'un des taux d'assimilation les plus élevés parmi les CLOSM francophones au Canada et a en outre fait remarquer que le Comité avait demandé au CRTC de rétablir le seuil de programmation locale d'avant 2009. Le CRTC a aussi pris acte des observations du commissaire selon lesquelles les actions de la SRC constituaient un manquement à ses obligations aux termes de la LLO, puisque ses actions avaient un impact négatif sur la communauté francophone de la région, une communauté déjà fragile. En outre, le commissaire a fait valoir devant le CRTC que la façon dont la SRC avait réduit la programmation locale contrevenait aux principes énoncés dans la LLO, qui prévoient que la programmation de la SRC doit être offerte en anglais et en français, et qu'elle devrait refléter la situation et les besoins particuliers des deux collectivités de langue officielle, y compris les besoins des CLOSM (décision du CRTC, aux paragraphes 262 à 264).

[14] Dans ses conclusions, le CRTC a fait remarquer que le sous-alinéa 3(1)m)(iv) de la LR prévoyait que la programmation de la SRC devait « être offerte en français et en anglais, 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 ». Le CRTC a également fait remarquer qu'aucune autre station de radio du réseau de la SRC desservant une CLOSM n'offrait moins de 15 heures de programmation locale par semaine. Par conséquent, il a ordonné à la SRC d'augmenter le contenu de la programmation locale de CBEF Windsor à 15 heures par semaine (décision du CRTC, aux paragraphes 265 à 267).

[15] De plus, le CRTC a exigé de la SRC qu'elle consulte les CLOSM au moins tous les deux ans afin de discuter des enjeux qui influencent leur essor et leur

required CBC to report annually on these consultations and to demonstrate how the consultations affected CBC's decision-making process (CRTC's decision, Appendix 2, at paragraph 1). The CRTC noted that these consultations were essential in order for CBC to meet the requirement imposed by subparagraph 3(1)(m)(iv) of the BA (CRTC's decision, at paragraph 354).

[16] None of the parties involved in this appeal challenged the CRTC's decision.

C. The Federal Court Decision of September 8, 2014

[17] Following the release of the CRTC's decision, the parties returned to the Federal Court. CBC reiterated its previous argument and sought a declaration from the Judge that the CRTC has exclusive jurisdiction over programming concerns (such as this complaint) and sought the summary dismissal of the proceedings. It also argued that there was no need for the Federal Court to re-open the proceedings considering that the CRTC's decision had considered CBC's official language obligations and that it had prescribed the appropriate remedy (paragraph 15).

[18] With respect to the merits of the application, the Commissioner and Dr. Amellal argued that the Federal Court proceedings should be re-opened as the CRTC's decision did not resolve the matter or go far enough. They asked that the stay be lifted, that examination of CBC's representative recommence and that a hearing on the merits be scheduled as soon as possible to determine the alleged breach of the OLA and to provide any appropriate remedy in the circumstances (paragraph 16). With regard to the jurisdiction issue, the Commissioner argued that as that issue had been determined by the Judge in his first decision it was no longer open for debate.

[19] In his decision of September 8, 2014, the Judge indicated that he had to determine two issues: (1) whether a final judgment should issue concerning the enforcement and jurisdictional issues addressed in his

vitalité. Il a aussi exigé que la SRC fasse rapport annuellement sur ces consultations et qu'elle démontre comment le processus décisionnel de la SRC a tenu compte des consultations (décision du CRTC, annexe 2, au paragraphe 1). Le CRTC a fait remarquer que ces consultations étaient essentielles pour que la SRC satisfasse à l'exigence imposée par le sous-alinéa 3(1)m)(iv) de la LR (décision du CRTC, au paragraphe 354).

[16] Aucune des parties au présent appel n'a contesté la décision du CRTC.

C. La décision de la Cour fédérale datée du 8 septembre 2014

[17] Après la publication de la décision du CRTC, les parties sont retournées à la Cour fédérale. La SRC a réitéré son argumentation antérieure et a sollicité du juge un jugement déclaratoire portant que le CRTC avait compétence exclusive sur les questions de programmation (telles que la plainte en cause) et elle a sollicité le rejet sommaire de la demande. Elle a également fait valoir qu'il n'était pas nécessaire que la Cour fédérale rouvre l'instance, étant donné que la décision du CRTC avait considéré les obligations de la SRC à l'égard des langues officielles et qu'il avait prescrit le remède approprié (paragraphe 15).

[18] Quant au fond de la demande, le commissaire et le D^r Amellal ont fait valoir que l'instance de la Cour fédérale devait être rouverte, puisque la décision du CRTC n'avait pas réglé le litige ou n'allait pas assez loin. Ils ont demandé la levée de la suspension, la reprise de l'interrogatoire du représentant de la SRC ainsi que la fixation d'une date d'audience dans les plus brefs délais pour trancher la question de la violation alléguée de la LLO et pour fournir une réparation appropriée dans les circonstances (paragraphe 16). En ce qui concerne la question de compétence, le commissaire a fait valoir que, puisque le juge s'était prononcé sur cette question dans sa première décision, elle ne pouvait pas faire l'objet d'un nouveau débat.

[19] Dans sa décision du 8 septembre 2014, le juge a indiqué qu'il devait examiner deux questions : 1) le point de savoir s'il devait rendre un jugement définitif concernant les questions d'application de la loi et de

first decision; and (2) whether the interim stay of proceedings should be lifted and the Federal Court proceedings resumed. For the reasons summarized below, the Judge confirmed the findings he made in the first decision regarding the concurrent jurisdiction issue and ordered a permanent stay of the Federal Court proceedings.

(1) The Judge's analysis on the jurisdictional issue

[20] The Judge noted that public policy concerns pointed toward the CRTC having jurisdiction over CBC's broadcasting activities under the BA (paragraph 26). However, he rejected CBC's arguments that it was subject to the CRTC's exclusive jurisdiction for programs produced or broadcast. He held that all of CBC's programs involved language and therefore involved OLA obligations. He also rejected CBC's argument that it was not subject to sections 41 to 45 of the OLA with regard to its broadcasting services (paragraph 32).

[21] On this point, the Judge declared that CBC was subject to sections 41 to 45 of the OLA and, pursuant to those provisions, it had an obligation to take positive measures to enhance the vitality of OLMCs and to support and to assist in their development and further to act in a manner that did not hinder the development and vitality of Canada's official language minorities (paragraph 33). He noted that this legal obligation derived in part from the unwritten constitutional principle of respect for minorities (paragraphs 34–36 and 43) and from the quasi-constitutional status of the OLA. Therefore, section 41 created a legally enforceable obligation on all federal institutions, defined by the OLA to include CBC, to take "positive measures" (paragraph 40). Such an obligation extended to CBC's broadcasting and programming activities. The Judge also found that this was a quasi-constitutional obligation, no matter the fact that, according to subsection 82(1) of the OLA, Part VII (sections 41 to 45) did not prevail over other statutes in the event of an inconsistency (paragraph 43).

compétence qui avaient été traitées dans sa première décision; et 2) celui de savoir s'il fallait lever la suspension provisoire et reprendre l'instance de la Cour fédérale. Pour les motifs résumés plus loin, le juge a confirmé les conclusions qu'il avait tirées dans la première décision au sujet de la question de compétence concurrente et il a ordonné une suspension permanente de l'instance de la Cour fédérale.

1) L'analyse du juge relative à la question de compétence

[20] Le juge a fait remarquer que les considérations touchant la politique publique penchaient vers le fait que les activités de radiodiffusion de la SRC relevaient de la compétence du CRTC aux termes de la LR (paragraph 26). Il a toutefois rejeté les arguments de la SRC selon lesquels elle était assujettie à la compétence exclusive du CRTC pour la programmation produite ou diffusée. Il a jugé que l'ensemble de la programmation de la SRC impliquait la langue et mettait donc en jeu des obligations au titre de la LLO. Il a également rejeté l'argument de la SRC selon lequel elle n'était pas visée par les articles 41 à 45 de la LLO au regard de ses services de radiodiffusion (paragraph 32).

[21] Sur ce point, le juge a déclaré que la SRC était assujettie aux articles 41 à 45 de la LLO et que, conformément à ces dispositions, elle avait l'obligation de prendre des mesures positives pour favoriser l'épanouissement et appuyer le développement des CLOSM, et d'agir aussi de façon à ne pas nuire au développement et à l'épanouissement des minorités de langue officielle au Canada (paragraph 33). Il a fait observer que cette obligation juridique découlait en partie d'un principe constitutionnel non écrit de respect des minorités (paragraphes 34 à 36 et 43) et de la nature quasi constitutionnelle de la LLO. Par conséquent, l'article 41 créait une obligation juridiquement exécutoire incombant à l'ensemble des institutions fédérales, que la LLO définit comme comprenant la SRC, de prendre des « mesures positives » (paragraph 40). Une telle obligation s'étend aux activités de radiodiffusion et de programmation de la SRC. Le juge a également conclu qu'il s'agissait d'une obligation quasi constitutionnelle, peu importe le fait que, selon le paragraphe 82(1) de la LLO, la partie VII

[22] The Judge specifically rejected the idea that CBC's OLA obligations were embedded in the BA itself and therefore subject to the CRTC's exclusive jurisdiction. The Judge said that although the BA aligned with constitutional principles such as respect for minorities and the OLA, it did not grant the CRTC exclusive jurisdiction. Rather, the best way to reconcile linguistic issues arising from CBC's broadcasting activities was to adopt the concurrent jurisdictional model. Issues concerning the respect for and protection of OLMCs were to be examined independently of any regulatory mandate conferred by Parliament on the CRTC (paragraph 44).

[23] Therefore, the Judge held that the Commissioner had the jurisdiction to investigate complaints filed against CBC under the OLA, specifically Part VII, with regard to the negative impacts upon the OLMC in southwestern Ontario due to the 2009 budget cuts.

[24] The Judge also considered Parliament's intent and the nature of the dispute in question to determine the appropriate jurisdictional model in line with *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*) (paragraph 46). With respect to Parliament's intent, he agreed that Canada's broadcasting system was unique and that the CRTC had the power to regulate and monitor all aspects of that system. However, he noted that the BA did not expressly exclude the Commissioner's or the Federal Court's jurisdiction (paragraph 46) and that the CRTC shared jurisdiction with other federal bodies, such as the Competition Bureau, in certain circumstances. The mere existence of the BA and of a specific regulatory framework thereunder was insufficient to oust the enforcement of the OLA and the general control exercised by the Commissioner and the Federal Court to ensure compliance with the OLA and the constitution (paragraph 56).

(les articles 41 à 45) ne l'emportait pas sur d'autres lois en cas d'incompatibilité (paragraphe 43).

[22] Le juge a expressément rejeté l'idée que les obligations incombant à la SRC aux termes de la LLO étaient intégrées dans la LR en soi et qu'elles relevaient donc de la compétence exclusive du CRTC. Le juge a déclaré que, bien que la LR ait été compatible avec des principes constitutionnels tels que le respect des minorités ainsi qu'avec la LLO, elle ne conférait pas de compétence exclusive au CRTC. La meilleure façon de concilier les questions linguistiques découlant des activités de radiodiffusion de la SRC consistait à adopter le modèle de la compétence concurrente. Les questions relatives au respect des CLOSM et à leur protection devaient être examinées indépendamment du mandat de réglementation conféré au CRTC par le législateur (paragraphe 44).

[23] Par conséquent, le juge a déclaré que le commissaire avait compétence pour enquêter sur les plaintes déposées à l'encontre de la SRC au titre de la LLO, plus particulièrement de la partie VII, au sujet des impacts négatifs sur la CLOSM du Sud-Ouest de l'Ontario en raison des compressions budgétaires de 2009.

[24] Le juge a également pris en considération l'intention du législateur ainsi que la nature du litige en question pour déterminer le modèle de compétence approprié de manière compatible avec une affaire provenant du Québec *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*) (paragraphe 46). En ce qui a trait à l'intention du législateur, il a convenu que le système de radiodiffusion canadien était unique et que le CRTC avait le pouvoir de réglementer et de surveiller tous les aspects de ce système. Toutefois, il a fait remarquer que la LR n'écartait pas expressément la compétence du commissaire ou de la Cour fédérale (paragraphe 46) et que le CRTC partageait sa compétence avec d'autres organismes fédéraux, tels que le Bureau de la concurrence, dans certaines circonstances. La simple existence de la LR et d'un cadre réglementaire particulier sous son régime ne suffisait pas à empêcher l'application de la LLO ni le

[25] With respect to the nature of the dispute, the Judge noted that the complaints in this case related to programming changes and the decision-making process adopted in response to the 2009 budget cuts (paragraph 50). He held that the subject matter of the CRTC's exclusive jurisdiction did not extend to the protection of linguistic minorities or quasi-constitutional rights, no matter the fact that its practice was to take those considerations into account in its decisions. Rather, the expertise and role of guardian of linguistic concerns was housed with the Commissioner. Part of the Commissioner's powers was the investigation of complaints against federal institutions which failed to comply with their OLA obligations (paragraphs 50 and 72).

- (2) The Judge's analysis on re-opening the Federal Court proceedings or instituting a permanent stay

[26] The Commissioner and Dr. Amellal argued that the CRTC's decision did not appropriately dispose of the merits of the parties' dispute and that the matter was not moot. Therefore, they requested that the interim stay be lifted and that the Federal Court proceedings be resumed. The Commissioner argued that the CRTC's decision had only considered CBC's BA-related obligations and that the parties had sought different remedies before the CRTC and the Federal Court. In the former forum, the complainants sought the reinstatement of the pre-budget cuts to local programming content whereas in the latter forum, the Commissioner and complainant sought clarification of CBC's language obligations and a declaration that CBC breached its OLA obligations (paragraphs 80 and 81).

[27] CBC argued that the stay of the Federal Court proceedings should not be lifted by virtue of issue estoppel (paragraph 84). In short, the CRTC had considered all the issues, it had rendered a final decision and the same parties had spoken to the same issues before the

contrôle général qu'exerçaient le commissaire et la Cour fédérale pour garantir le respect des obligations découlant de la LLO et de la Constitution (paragraphe 56).

[25] En ce qui concerne la nature du litige, le juge a fait remarquer que les plaintes en l'espèce avaient trait aux changements dans la programmation et au processus décisionnel adopté en réponse aux compressions budgétaires de 2009 (paragraphe 50). Il a jugé que l'objet de la compétence exclusive du CRTC ne s'étendait pas à la protection des minorités linguistiques ou des droits quasi constitutionnels, peu importe le fait que sa pratique consistait à tenir compte de ces considérations dans ses décisions. Cette expertise ainsi que le rôle de gardien des questions linguistiques sont dévolus au commissaire. Une partie des pouvoirs du commissaire concernait l'enquête sur les plaintes portées à l'encontre des organismes fédéraux qui ne respectaient pas leurs obligations aux termes de la LLO (paragraphes 50 et 72).

- 2) L'analyse du juge quant à la réouverture de l'instance de la Cour fédérale ou à l'établissement d'une suspension permanente

[26] Le commissaire et le D^r Amellal ont fait valoir que la décision du CRTC ne disposait pas de façon appropriée du fond du litige entre les parties et que l'affaire n'était pas théorique. Par conséquent, ils ont demandé la levée de la suspension provisoire et la réouverture de l'instance en Cour fédérale. Le commissaire a fait valoir que la décision du CRTC n'avait pris en compte que les obligations de la SRC relatives à la LR et que les parties avaient sollicité diverses réparations devant le CRTC et la Cour fédérale. Dans le premier forum, les plaignants sollicitaient le rétablissement du contenu de la programmation d'avant les compressions budgétaires, alors que, dans le second, le commissaire et plaignant visait à clarifier les obligations linguistiques de la SRC et à obtenir un jugement déclaratoire portant que la SRC avait manqué à ses obligations au titre de la LLO (paragraphes 80 et 81).

[27] La SRC a fait valoir que la suspension de l'instance de la Cour fédérale ne devrait pas être levée du fait de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée (paragraphe 84). En résumé, le CRTC avait examiné toutes les questions, il avait rendu une décision

CRTC. Further, there was no problem of unfairness which could prevent the application of issue estoppel.

[28] The Judge held that the Federal Court proceedings were largely moot as a result of the CRTC's decision (paragraph 85). He found that it was not in the interest of justice to lift the stay of proceedings and converted the interim stay into a permanent one. He found that the doctrine of issue estoppel applied and that it was not appropriate to exercise his discretion to hear the case on its merits (paragraph 91).

[29] The Judge noted that the CRTC's decision did not explicitly refer to the OLA. However, he found that it ensured, in practice, that the underlying objectives of section 41 of the OLA were protected. He also considered the consultation and annual report requirements that the CRTC's decision imposed upon CBC (paragraphs 92–96). He held that the CRTC's decision had effectively denounced the negative impact of the budget cuts on the complainants by imposing prospective consultation requirements upon CBC (paragraph 98). He therefore concluded that the CRTC's decision was a fair result and consistent with the objectives of the OLA (paragraph 100).

III. Legislative Provisions

[30] The provisions of the BA and of the OLA relevant to this appeal are set out in Appendix A and Appendix B to these reasons.

[31] I now turn to the issues raised by this appeal.

IV. Issues

[32] The parties submit that three issues must be determined by this appeal:

définitive et les mêmes parties avaient débattu des mêmes questions devant le CRTC. En outre, il n'y avait aucun problème d'iniquité pouvant empêcher l'application de la doctrine de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée.

[28] Le juge a décidé que l'instance de la Cour fédérale était devenue en grande partie académique en raison de la décision du CRTC (paragraphe 85). Il a conclu qu'il n'était pas dans l'intérêt de la justice de lever la suspension de l'instance et il a converti la suspension provisoire en une permanente. Il a conclu que la doctrine de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée s'appliquait et qu'il n'était pas approprié que la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire pour entendre l'affaire sur le fond (paragraphe 91).

[29] Le juge a fait remarquer que la décision du CRTC n'avait pas explicitement fait référence à la LLO. Toutefois, il a conclu que le CRTC s'était assuré, en pratique, que les objectifs prévus à l'article 41 de la LLO étaient protégés. Il a aussi considéré les exigences en matière de consultation et de rapports annuels que la décision du CRTC avait imposées à la SRC (paragraphes 92 à 96). Il a jugé que la décision du CRTC avait effectivement dénoncé l'impact négatif des compressions budgétaires sur les plaignants en imposant à la SRC des exigences relativement à de futures consultations (paragraphe 98). Il a donc conclu que la décision du CRTC constituait une solution équitable et conforme aux objectifs de la LLO (paragraphe 100).

III. Les dispositions législatives

[30] Les dispositions de la LR et de la LLO applicables à l'appel dont la Cour est saisie sont énoncées aux annexes A et B des présents motifs.

[31] J'aborde maintenant les questions soulevées par l'appel.

IV. Les questions en litige

[32] Les parties soutiennent qu'il y a trois questions à trancher en l'espèce :

1. What is the applicable standard of review?
2. Does the CRTC have exclusive jurisdiction over OLA-related complaints which relate to CBC's programming activities?
3. Is the Judge's declaratory order that CBC should abide by Part VII of the OLA too vague?

V. Analysis

[33] For the reasons that follow, I am of the opinion that we need not address these issues. More particularly, I believe we ought to allow the appeal and set aside the Judge's decision.

[34] I begin by examining the Judge's two decisions in order to determine what he actually decided. In his first decision, the Judge clearly found, in his reasons, that the CRTC did not have exclusive jurisdiction over the issues raised by the Commissioner and Dr. Amellal, but he made no order to that effect. Rather, his order dealt only with the stay of proceedings, the adjournment of the examinations on discovery and the hearing on the merits which had previously been set down. His order reads as follows:

THE COURT ORDERS that:

1. The proceedings in this case are stayed to allow the CRTC to make its decision on the applications for renewal of the Corporation's licences and on any complaint or intervention by the applicants in respect of the decrease in local and/or regional programming hours broadcast by CBEF Windsor;
2. The continuation of any examinations already scheduled and the hearing on the merits set to begin on October 15, 2012, are adjourned *sine die*;
3. Once the CRTC has made its decision regarding the applications for renewal of the Corporation's licences, it will be open to any of the parties, upon application, to ask the Court to extend or put an end to the stay of proceedings, to resume examining the record or to dismiss this application, having

1. Quelle est la norme de contrôle applicable?
2. Le CRTC a-t-il compétence exclusive sur les plaintes relatives à la LLO qui se rapportent aux activités de programmation de la SRC?
3. L'ordonnance déclaratoire du juge portant que la SRC devrait respecter la partie VII de la LLO est-elle trop vague?

V. Analyse

[33] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'aborder ces questions. Plus particulièrement, je crois que nous devrions accueillir l'appel et annuler la décision du juge.

[34] Je commencerai par examiner les deux décisions du juge dans le but de déterminer ce qu'il a vraiment décidé. Dans sa première décision, le juge a clairement conclu, dans ses motifs, que le CRTC n'avait pas compétence exclusive sur les questions soulevées par le commissaire et le D' Amellal, mais il n'a pas rendu d'ordonnance à cet effet. Son ordonnance traitait plutôt de la suspension de l'instance, de l'ajournement des interrogatoires préalables et de l'audience sur le fond qui avait déjà été fixée. Son ordonnance se lit ainsi :

LA COUR ORDONNE que :

1. Les procédures dans le présent dossier sont suspendues aux fins de permettre au CRTC de se prononcer dans le cadre des demandes de renouvellement de licences de la Société, sur toute plainte ou intervention des demandeurs relativement à la réduction des heures de programmation locale ou régionale diffusée à l'antenne de CBEF Windsor;
2. La poursuite de tout interrogatoire déjà fixé et l'audition au mérite prévue à partir du 15 octobre 2012 sont ajournées *sine die*;
3. Après que le CRTC aura rendu sa décision à l'égard des demandes de renouvellement de licences de la Société, toute partie aux présentes pourra, par requête, 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

consideration for the applicable laws and all of the legal principles applicable in this case;

4. In the interim, the judge in this case reserves jurisdiction to issue any other direction or make any other order, on his own initiative or upon the application of a party, in the event of any new developments; and
5. Without costs.

[35] Believing that the Judge had actually made a determination on the jurisdiction issue in his first decision, CBC filed a motion for an extension of the delay to file a notice of appeal of the Judge's order of May 29, 2012. CBC's motion was dismissed by my colleague Madam Justice Gauthier on the grounds that the order made by the Judge did not address nor deal with any of the conclusions or declarations sought in the notice of application filed on August 10, 2010, including the question of whether the Commissioner had jurisdiction to address and deal with the complaints filed against CBC pursuant to the OLA.

[36] In concluding her reasons, Madam Justice Gauthier indicated that the question of jurisdiction as between the Commissioner and the CRTC would be the subject of a final decision by the Judge following the decision that the CRTC was expected to render. It is clear from Madam Justice Gauthier's reasons that she considered that, in all of the circumstances, the Judge had simply made non-binding preliminary comments on the question of jurisdiction prior to the rendering of a final decision in the future.

[37] Following the CRTC's decision, the parties returned before the Judge for arguments on whether, *inter alia*, the Judge ought to lift the stay which he had ordered in his first decision. At the commencement of his second decision (paragraph 2), the Judge indicated that he had to address two issues, namely whether he should issue a final judgment on enforcement and jurisdictional issues addressed "in the interlocutory decision" and whether it was appropriate to lift the stay which he had ordered on May 29, 2012 and to resume proceedings in light of recent developments "since the interlocutory

recours, compte tenu des lois en vigueur et de tout principe de droit applicable en l'espèce;

4. Dans l'intervalle, le juge soussigné réserve compétence pour émettre toute autre directive ou rendre toute autre ordonnance, de sa propre initiative ou à la demande d'une partie, dans le cas de tout nouveau développement; et
5. Le tout sans dépens.

[35] Croyant que le juge avait déjà, en fait, tranché la question de compétence dans sa première décision, la SRC a déposé une requête en prorogation du délai pour déposer un avis d'appel de l'ordonnance rendue par le juge le 29 mai 2012. La requête de la SRC a été rejetée par ma collègue madame la juge Gauthier, au motif que l'ordonnance du juge n'avait examiné ni abordé aucune des conclusions ou déclarations sollicitées dans l'avis de demande qui avait été déposé le 10 août 2010, dont la question de savoir si le commissaire avait compétence pour examiner et aborder les plaintes portées à l'encontre de la SRC sous le régime de la LLO.

[36] À la fin de ses motifs, la juge Gauthier a indiqué que la question de compétence entre le commissaire et le CRTC ferait l'objet d'une décision définitive de la part du juge, après la décision attendue de la part du CRTC. Il est évident, à la lecture des motifs de la juge Gauthier, qu'elle a considéré que, compte tenu de l'ensemble des circonstances, le juge avait simplement formulé des commentaires préliminaires à caractère non obligatoire sur la question de compétence avant le prononcé d'une éventuelle décision définitive.

[37] À la suite de la décision du CRTC, les parties sont retournées devant le juge pour présenter leurs arguments sur la question de savoir, entre autres choses, si le juge devait lever la suspension qu'il avait ordonnée dans sa première décision. Au début de sa deuxième décision (paragraphe 2), le juge a mentionné qu'il devait examiner deux points, à savoir s'il devait rendre un jugement définitif sur les questions d'application de la loi et de compétence qui étaient traitées « dans la décision interlocutoire » et s'il était opportun de lever la suspension qu'il avait ordonnée le 29 mai 2012 et de reprendre

decision”. I have a number of comments to make with regard to the Judge’s decisions.

[38] With respect to the first decision, there can be no doubt that although he purported to determine the jurisdictional issue, the Judge failed to make any order in that regard. In my view, what the parties ought to have done, following receipt of the Judge’s first decision, was to bring a motion pursuant to paragraph 397(1)(a) of the *Federal Courts Rules*, SOR 98/106, which provides that the parties may request the Court to reconsider the terms of an order which does not accord with the reasons given. In other words, the Judge ought to have been asked to amend his order so as to include the findings which he had made on the jurisdiction issue. However, that did not happen and, as a result, Madam Justice Gauthier dismissed CBC’s motion for an extension of the delay to file a notice of appeal.

[39] I now turn to the Judge’s second decision. Having stayed the proceedings before him in his order of May 29, 2012, the Judge could not entertain further proceedings unless he was prepared to lift the stay which he had ordered. In the event, he refused to lift the stay of proceedings but nonetheless proceeded to write extensive reasons in which he reiterated the view on the jurisdiction issue which he had expressed in his first decision. In my respectful opinion, the Judge was *functus* to opine and determine any of the issues which were before him unless he lifted the stay.

[40] The outcome of the decisions rendered by the Judge is, in my respectful opinion, unsatisfactory as he failed to properly address the issues before him. On the one hand, the first decision does not determine the jurisdiction issue because the order made by the Judge is silent on that count. On the other hand, the second decision does not, in law, make any determination on the issue of jurisdiction because the Judge refused to lift the stay of proceedings which he had imposed in his first decision.

l’instance à la lumière des développements survenus « depuis la décision interlocutoire ». J’ai un certain nombre de commentaires à formuler à l’égard des décisions du juge.

[38] En ce qui a trait à la première décision, on ne peut douter du fait que, bien qu’il ait prétendu décider la question de compétence, le juge a omis de rendre une ordonnance à cet égard. À mon avis, ce que les parties auraient dû faire, après avoir reçu la première décision du juge, c’était de présenter une requête en vertu de l’alinéa 397(1)a) des *Règles des Cours fédérales*, DORS 98/106, lequel prévoit que les parties peuvent demander à la Cour d’examiner de nouveau les termes d’une ordonnance qui ne concorde pas avec les motifs donnés. Autrement dit, il aurait fallu demander au juge de modifier son ordonnance pour faire en sorte qu’elle comprenne les conclusions qu’il avait tirées sur la question de compétence. Cela n’est cependant pas arrivé, et, par conséquent, la juge Gauthier a rejeté la requête de la SRC en prorogation de délai pour déposer un avis d’appel.

[39] J’aborde maintenant la deuxième décision du juge. Comme le juge, dans son ordonnance datée du 29 mai 2012, avait suspendu l’instance dont il était saisi, il ne pouvait la continuer sans d’abord être prêt à lever la suspension qu’il avait ordonnée. En l’occurrence, il a refusé de lever la suspension, mais il a néanmoins procédé avec des motifs approfondis, dans lesquels il a réitéré l’avis sur la question de compétence qu’il avait exprimé dans sa première décision. Avec respect, le juge était dessaisi de l’affaire et ne pouvait émettre une opinion ou décider de toute question dont il avait été saisi, à moins de lever la suspension.

[40] Avec égard, je suis d’avis que les décisions du juge ont donné un résultat insatisfaisant. D’un côté, la première décision ne tranche pas la question de compétence, parce que l’ordonnance rendue par le juge ne contient rien sur cet aspect. Par ailleurs, la deuxième décision ne décide aucunement, en droit, la question de compétence, parce que le juge a refusé de lever la suspension de l’instance qu’il avait imposée dans sa première décision.

[41] When the panel brought up these difficulties with the parties at the time of the hearing, they impressed upon us that they wanted the Court to address, if possible, the substantive issues raised in the proceedings. After careful consideration of the issues raised by the proceedings and of the submissions made by the parties, I am of the opinion that there are a number of reasons which militate against addressing the substantive issues raised in this appeal. However, in concluding that we should not address the substantive issues raised by the parties, I have taken the Judge's second decision as having validly decided the issues which he purported to decide. In other words, I have not considered that he was *functus* to make the determinations that he made.

[42] I will now set out my reasons for concluding that we should not deal with the substantive issues and that we should allow the appeal. I begin by reproducing section 77 of the OLA which provides as follows:

Application for remedy

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

Limitation period

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

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

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

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

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

[41] Lorsque, à l'audience, la formation a souligné ces difficultés devant les parties, celles-ci nous ont fait comprendre qu'elles désiraient que la Cour examine, si possible, les questions de fond soulevées dans le cadre de l'instance. Après avoir minutieusement examiné ces questions ainsi que les observations formulées par les parties, mon opinion est qu'il existe un certain nombre de motifs pour ne pas aborder les questions de fond soulevées dans le présent appel. Toutefois, pour conclure que nous ne devrions pas examiner les questions de fond soulevées par les parties, j'ai considéré que la deuxième décision du juge avait validement tranché les questions sur lesquelles il prétendait se prononcer. En d'autres mots, j'ai considéré qu'il n'était pas dessaisi de l'affaire et qu'il pouvait rendre la décision qu'il avait rendue.

[42] Je vais maintenant énoncer les motifs pour lesquels j'ai conclu que nous ne devrions pas aborder les questions de fond et que nous devrions accueillir l'appel. Je commence en reproduisant l'article 77 de la LLO, lequel prévoit ce qui suit :

Recours

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

Délai

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

Application six months after complaint

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

Order of Court

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

Other rights of action

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

[43] As appears from subsection 77(4) above, the subsection clearly requires the Federal Court to determine that a federal institution has failed to comply with the provisions of the OLA before it may grant a remedy (see *Lavigne v. Canada (Human Resources Development)*, 2001 FCT 1365, [2002] 2 F.C. 164, where Lemieux J. of the Federal Court [then the Federal Court Trial Division] held, at paragraph 63 of his reasons, that no remedy could be granted pursuant to subsection 77(4) of the OLA unless the Court concluded that a federal institution had failed to comply with its obligations under that Act).

[44] It is clear, in my respectful opinion, that in the present matter the Judge did not make any finding or reach any conclusion to the effect that CBC had failed to comply with any of its obligations under the OLA since he refused, for the reasons he gave, to deal with the merits of the case brought by the Commissioner and Dr. Amellal. More particularly, he so refused because he was satisfied that the CRTC had properly dealt with the issues before it and that it had resolved these issues in a manner that was “fair and consistent with the objectives of the OLA” (paragraph 100 of the second decision).

Autre délai

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

Ordonnance

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

Précision

(5) Le présent article ne porte atteinte à aucun autre droit d'action. [Non souligné dans l'original.]

[43] Comme il ressort clairement du paragraphe 77(4) précité, il exige explicitement que la Cour fédérale établisse qu'une institution fédérale ne s'est pas conformée aux dispositions de la LLO avant d'accorder une réparation (voir *Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines)*, 2001 CFPI 1365, [2002] 2 C.F. 164, où le juge Lemieux de la Cour fédérale [auparavant la Section de première instance de la Cour fédérale] a déclaré, au paragraphe 63 de ses motifs, qu'aucune réparation ne pouvait être accordée au titre du paragraphe 77(4) de la LLO, à moins que la Cour n'ait conclu qu'une institution fédérale ne s'était pas conformée aux obligations que cette loi lui imposait).

[44] Avec respect, je crois qu'il est évident qu'en l'espèce, le juge n'a fait aucune constatation ni tiré aucune conclusion portant que la SRC ne s'était pas conformée à l'une ou l'autre de ses obligations aux termes de la LLO, puisqu'il a refusé, pour les motifs qu'il a donnés, de traiter du fond de l'affaire présentée par le commissaire et le D^r Amellal. Plus particulièrement, le juge a ainsi refusé parce qu'il était convaincu que le CRTC avait convenablement traité des questions dont celui-ci était saisi, pour les résoudre d'une manière « équitable et conforme aux objectifs de la LLO » (paragraphe 100 de la deuxième décision).

[45] However, in fairness to the Judge, he appears to suggest in his reasons of the second decision that the CRTC had found, in effect, that CBC had not complied with its OLA obligations. This view is perhaps why he felt he could provide a remedy to the respondents under section 77 of the OLA. At paragraph 98 of his second decision, the Judge made the following remarks:

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 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.

[46] As the Judge recognizes at paragraph 98 above, the CRTC did not actually make any finding that CBC had failed to comply with its OLA obligations. In my view, it is beyond doubt that the CRTC made no such finding nor could it. I am satisfied that the determination made by the CRTC with respect to the renewal of CBC's licences and, in particular, its decision to impose upon CBC a number of conditions of licence that meet the expectations of the respondents (and seemingly those of the Judge) do not constitute a finding that CBC failed to comply with its obligations under the OLA.

[47] In any event, subsection 77(4) of the OLA is clear. It requires the Federal Court to make a determination that a federal institution has failed to comply with the OLA before it can grant a remedy to a complainant. That did not happen in the present matter.

[48] Consequently, I have difficulty with the remarks which the Judge made at paragraph 101 of his reasons of the second decision, that the Court's power under section 77 "is essentially 'remedial'" and that the Court is not there to investigate the "alleged failure of a federal institution to uphold its duty to take positive measures."

[45] Cependant, en toute équité pour le juge, il semble laisser entendre dans ses motifs de la deuxième décision que le CRTC avait conclu, en fait, que la SRC ne s'était pas conformée aux obligations que lui imposait la LLO. C'est peut-être pourquoi il a pensé qu'il pouvait offrir une réparation aux intimés au titre de l'article 77 de la LLO. Au paragraphe 98 de sa deuxième décision, le juge a formulé les commentaires suivants :

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 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 rapports 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.

[46] Comme le juge le reconnaît au paragraphe 98 précité, le CRTC n'a en fait tiré aucune conclusion portant que la SRC ne s'était pas conformée à ses obligations au titre de la LLO. À mon avis, il ne fait aucun doute que le CRTC n'a pas tiré une telle conclusion et qu'il ne pouvait pas le faire. Je suis convaincu que la décision rendue par le CRTC au sujet du renouvellement des licences de la SRC et, en particulier, le fait d'imposer à la SRC un certain nombre de conditions de licence qui répondent aux attentes des intimés (et apparemment à celles du juge) ne constitue pas une conclusion selon laquelle la SRC ne s'était pas conformée à ses obligations sous le régime de la LLO.

[47] De toute façon, le paragraphe 77(4) de la LLO est clair. Il exige de la Cour fédérale qu'elle établisse qu'une institution fédérale ne s'est pas conformée à la LLO avant de pouvoir accorder une réparation à un plaignant. Cela ne s'est effectivement pas produit dans la présente affaire.

[48] Par conséquent, les commentaires du juge, qui se trouvent au paragraphe 101 de ses motifs de la deuxième décision, selon lesquels le pouvoir de la Cour à l'article 77 « en est essentiellement un de "réparation" » et que la Cour n'est pas là pour enquêter sur le « manquement allégué d'une institution fédérale à son obligation

In my respectful view, it is the Federal Court's duty under section 77 of the OLA to determine whether there has been a failure to comply with the OLA and, if so, to grant the appropriate remedy in the circumstances of the case. This means that it is up to the Federal Court to make the relevant findings with respect to the federal institution's conduct, based on the evidence before it, in order to determine whether there has been a breach of the OLA.

[49] What is also clear is that the CRTC does not have the power under the BA to determine whether there has been a breach of the provisions of the OLA. The CRTC's mandate under the BA is otherwise. Although it is empowered, pursuant to subsection 46(4) of the BA, to "have regard to the principles and purposes of the *Official Languages Act*" in determining whether broadcasting services should be renewed and/or extended, the CRTC cannot reach any conclusion regarding breaches of the OLA. That, in my respectful view, is an entirely different matter.

[50] In my view, the fact that the CRTC (in the Judge's opinion) had, in effect, put an end to CBC's violation of the OLA and that the CRTC (in the Judge's opinion) had provided a complete remedy for the future is an irrelevant consideration. The simple fact is that what was before the Judge was whether CBC had breached its obligations under the OLA when it decided, in 2009, to make the budget cuts which affected CBEF Windsor. More particularly, did CBC's decision and the consequences which resulted therefrom constitute a failure on the part of CBC to comply with its OLA obligations.

[51] That question, in my respectful view, has yet to receive an answer. The fact that the CRTC has imposed conditions of licence on CBC which meet some of the respondents' demands is not an answer to the question that was before the Judge. The CRTC's decision, rendered some four years after the budget cuts made by CBC in 2009, did not address the period elapsed between 2009 and 2013. In other words, by imposing conditions of licence on CBC, the CRTC gave CBC its marching

de prendre des mesures positives » sont plutôt surprenants. Avec respect, je suis d'avis que c'est le devoir de la Cour fédérale, aux termes de l'article 77 de la LLO, de décider s'il y a eu inobservation de la LLO et, le cas échéant, d'accorder la réparation convenable, eu égard aux circonstances de l'affaire. Cela signifie qu'il incombe à la Cour fédérale, selon la preuve dont elle dispose, de tirer les conclusions pertinentes quant à la conduite de l'institution fédérale, dans le but de décider s'il y a eu inobservation de la LLO.

[49] Ce qui est également clair, c'est que le CRTC n'a pas le pouvoir, sous le régime de la LR, de décider s'il y a eu violation des dispositions de la LLO. Le mandat du CRTC aux termes de la LR est tout autre. Bien qu'il soit habilité, en vertu du paragraphe 46(4) de la LR, à « [tenir] compte [...] des principes et des objectifs de la *Loi sur les langues officielles* » pour établir si des services de radiodiffusion devraient être renouvelés et/ou prolongés, il n'est pas loisible au CRTC de tirer quelque conclusion que ce soit concernant l'inobservation de la LLO. À mon humble avis, il s'agit là d'une question complètement différente.

[50] Je suis d'avis que le fait que le CRTC (selon le juge) avait, en fait, mis fin à la violation, par la SRC, de la LLO et que le CRTC (selon le juge) avait accordé une réparation complète pour l'avenir n'est aucunement pertinent. Il n'en demeure pas moins que ce dont le juge était saisi, c'était la question de savoir si la SRC avait manqué à ses obligations que lui imposait la LLO lorsqu'elle avait décidé, en 2009, de procéder aux compressions budgétaires qui avaient touché CBEF Windsor. Plus particulièrement, la décision de la SRC et les conséquences qui en ont résulté constituaient-elles un défaut, de la part de la SRC, de se conformer aux obligations que lui imposait la LLO?

[51] Cette question, à mon humble avis, demeure toujours sans réponse. Le fait que le CRTC a imposé des conditions de licence à la SRC, et ce, à la satisfaction de quelques demandes des intimés, ne répond pas à la question dont était saisi le juge. La décision du CRTC, rendue environ quatre ans après les compressions budgétaires faites par la SRC en 2009, ne traite pas de la période qui s'est écoulée entre 2009 et 2013. En d'autres mots, en imposant des conditions de licence à la SRC,

orders for the next licence period. However, in so doing, the CRTC made no pronouncement, nor did it purport to make any, regarding the period of 2009 to 2013. Thus the question that was before the Judge was not addressed nor dealt with.

[52] Because he refused to lift the stay of proceedings which he had imposed in his first decision, the Judge was not called upon to make any determination as to whether the budget cuts of 2009 constituted a failure by CBC to comply with the OLA. More particularly, he did not hear the parties' arguments with regard to the questions raised by the respondents in their application, other than on the question of jurisdiction.

[53] I therefore conclude that having made no determination as to CBC's failure to comply with the OLA, the Judge could not grant the respondents any of the remedies which they sought. This, in my view, is sufficient to dispose of the appeal. In other words, because the Judge could not grant any remedy to the respondents, CBC's appeal must be allowed.

[54] There are, however, other reasons why, in the circumstances, we should not deal with the jurisdiction issue. Before setting out those reasons, I must point out that neither the Commissioner nor Dr. Amellal appealed the Judge's second decision. Consequently, we are not called upon in this appeal to decide whether the Judge was correct when he refused to lift the stay which he had imposed in the first decision. I would say, however, that I have difficulty with the Judge's approach that, on the one hand, the Commissioner had jurisdiction to investigate the complaint made herein by Dr. Amellal and the Comité, and hence to institute proceedings under section 77 of the OLA, but that the Court should refuse to hear and determine the complaint because the CRTC is the better forum to resolve the matter. It appears to me, with respect, that if the Judge was right in his determination of the jurisdiction issue, then the Commissioner and Dr. Amellal should have been allowed to pursue the matter so as to obtain a determination on the merits of the complaint.

le CRTC lui a donné ses directives pour la prochaine période de licence. Toutefois, en ce faisant, le CRTC ne s'est pas prononcé, et il n'a aucunement prétendu le faire, au sujet de la période s'étendant de 2009 à 2013. Ainsi, il n'a pas examiné ni abordé la question dont le juge était saisi.

[52] En raison du fait qu'il a refusé de lever la suspension de l'instance qu'il avait imposée dans sa première décision, le juge n'a pas été appelé à rendre une décision quant à la question de savoir si les compressions budgétaires de 2009 constituaient un défaut, de la part de la SRC, de se conformer à la LLO. Plus particulièrement, il n'a pas entendu les arguments des parties concernant les questions soulevées par les intimés dans leur demande, hormis celle qui avait trait à la compétence.

[53] Par conséquent, je conclus que, n'ayant rendu aucune décision quant au défaut de la SRC de se conformer à la LLO, le juge ne pouvait pas accorder aux intimés l'une ou l'autre des réparations qu'ils avaient sollicitées. Cela suffit, à mon avis, pour disposer de l'appel. Autrement dit, comme il n'était pas loisible au juge d'accorder quelque réparation que ce soit aux intimés, l'appel de la SRC se doit d'être accueilli.

[54] Il existe cependant d'autres motifs pour lesquels, eu égard aux circonstances, nous ne devrions pas aborder la question de compétence. Avant de les énoncer, je dois souligner que ni le commissaire ni le D^r Amellal n'ont interjeté appel de la deuxième décision du juge. Par conséquent, dans le présent appel, il ne nous est pas demandé de décider si le juge a eu raison de refuser de lever la suspension qu'il avait imposée dans la première décision. Je dirais cependant que j'ai de la difficulté à suivre le raisonnement du juge selon lequel, d'un côté, le commissaire avait compétence pour enquêter sur la plainte portée en l'espèce par le D^r Amellal et le Comité, et donc d'introduire une instance au titre de l'article 77 de la LLO, mais que la Cour devait refuser d'entendre et de décider la plainte parce que le CRTC constituait la juridiction la plus indiquée pour régler la question. Avec égards, il me semble que, si le juge avait raison lorsqu'il a décidé de la question de compétence, le commissaire et le D^r Amellal auraient alors dû pouvoir poursuivre l'affaire, de manière à obtenir une décision sur le fond de la plainte.

[55] I am not, however, to be taken as saying that the Judge was correct to find that there was concurrent jurisdiction between the CRTC and the Commissioner in regard to the complaint made by Dr. Amellal and the Comité. Whether there is concurrent jurisdiction over all or certain aspects of the complaint is a question which, unfortunately, will have to be resolved another day.

[56] The issue with regard to the question of jurisdiction is whether CBC's programming activities are subject to the exclusive jurisdiction of the CRTC or whether there is a shared jurisdiction over these matters between the Commissioner and the CRTC. Before setting out my further reasons for not dealing with the jurisdiction issue, I will briefly summarize those submissions and concessions on the issue made by the parties which are particularly relevant.

[57] For the CBC, the matter is quite straightforward. All of its programming activities are to be decided exclusively by the CRTC. It says that pursuant to section 51 of the BA, the CRTC is empowered to determine all of CBC's programming activities, adding that the regulation, supervision and implementation of all aspects of the Canadian broadcasting system and the Canadian broadcasting policy were clearly entrusted to the CRTC.

[58] CBC further says that in carrying out its aforesaid mandate, the CRTC, by reason of subsection 46(4) of the BA, is required to consider the principles and purposes of the OLA. Thus, in enacting the BA, Parliament intended to withdraw CBC from the Commissioner's jurisdiction under the OLA insofar as its programming activities were concerned.

[59] More particularly, CBC says that the broad powers given to the CRTC under the BA allow it, in granting licences to CBC, to oblige CBC to create programs that satisfy the linguistic expectations of OLMCs.

[60] In making these submissions CBC says that the OLA is silent with regard to broadcasting and

[55] Il ne faut toutefois pas interpréter ma position comme étant que j'affirme que le juge avait raison lorsqu'il a conclu qu'il existait une compétence concurrente entre le CRTC et le commissaire relativement à la plainte portée par le D^r Amellal et le Comité. Le point de savoir s'il y a une compétence concurrente au sujet de l'ensemble ou de certains des aspects de la plainte est une question qui, malheureusement, devra être résolue un autre jour.

[56] La question en litige quant à la compétence est de savoir si les activités de programmation de la SRC sont assujetties à la compétence exclusive du CRTC ou s'il existe une compétence partagée sur ces sujets entre le commissaire et le CRTC. Avant d'énoncer mes autres motifs pour lesquels je n'aborderai pas la question de compétence, je vais brièvement résumer les observations et les concessions particulièrement pertinentes qui ont été faites sur la question par les parties.

[57] Pour la SRC, l'affaire est assez simple. Toutes ses activités de programmation doivent être décidées exclusivement par le CRTC. Elle dit que, en vertu de l'article 51 de la LR, le CRTC a le pouvoir de déterminer l'ensemble des activités de programmation de la SRC, et elle a ajouté que la réglementation, la surveillance et la mise en place de tous les aspects du système de radiodiffusion canadien et de la politique de radiodiffusion au Canada étaient confiées au CRTC.

[58] La SRC a aussi dit que, dans l'exécution de son mandat susmentionné, le CRTC, aux termes du paragraphe 46(4) de la LR, devait tenir compte des principes et des objectifs de la LLO. Ainsi, en édictant la LR, le législateur avait l'intention de retirer la SRC de la compétence du commissaire au titre de la LLO en ce qui a trait à la programmation.

[59] Plus particulièrement, la SRC dit que les larges pouvoirs conférés au CRTC en vertu de la LR lui permettent, lorsqu'il accorde des licences à la SRC, de l'obliger à créer des émissions qui répondent aux attentes des CLOSM en matière linguistique.

[60] En formulant ces observations, la SRC affirme que la LLO ne prévoit rien à l'égard de la radiodiffusion

programming. In other words, no powers are given to the Commissioner over these matters.

[61] On my understanding of its position, CBC does not deny that it is subject to section 41 of the OLA, but says that whatever obligations it may have under that provision, its obligations may only be determined by the CRTC which must consider CBC's language obligations when it regulates and supervises its programming activities.

[62] CBC also says that it is clear that the Commissioner has no expertise insofar as programming is concerned, adding that the language issues arising in this appeal are part and parcel of its programming activities.

[63] CBC says that subjecting it to two jurisdictions with respect to its programming activities would cause havoc to its operations in that greater time would be required to deal with complaints and, it goes without saying, further expenses would have to be incurred.

[64] Finally, CBC says that its independence in regard to its programming activities would be placed at risk if the Commissioner were allowed to investigate and intrude into its activities.

[65] I now turn to the Commissioner's and Dr. Amellal's submissions. It goes without saying that they both disagree totally with CBC's position.

[66] The Commissioner says that the principal issue to be addressed in the appeal is the question of programming. More particularly, the Commissioner says that programming cannot be as broad and all-encompassing as CBC suggests. The Commissioner says that if CBC's arguments are accepted, all of CBC's activities will be exempt from the OLA, hence he will have no jurisdiction whatsoever over CBC in respect of language obligations arising from the OLA.

[67] The Commissioner further says that there are no provisions, either in the BA or in the OLA, which

et de la programmation. En d'autres mots, le commissaire n'a aucun pouvoir à l'égard de ces sujets.

[61] Selon ce que je comprends de sa position, la SRC ne nie pas être assujettie à l'article 41 de la LLO, mais elle dit que, peu importe les obligations pouvant lui incomber aux termes de cette disposition, ses obligations ne peuvent être déterminées que par le CRTC, lequel doit tenir compte des obligations linguistiques de la SRC lorsqu'il régleme et surveille ses activités de programmation.

[62] La SRC dit aussi qu'il est évident que le commissaire ne possède aucune expertise en ce qui a trait à la programmation, et elle ajoute que les questions de langue découlant du présent appel font partie intégrante de ses activités de programmation.

[63] La SRC dit que le fait de l'assujettir à deux compétences à l'égard de ses activités de programmation perturberait ses opérations, en ce sens qu'il faudrait consacrer plus de temps au traitement des plaintes et, il va sans dire, cela engagerait des dépenses additionnelles.

[64] Enfin, la SRC dit que son indépendance au regard de ses activités de programmation serait exposée à des risques s'il était permis au commissaire d'enquêter et de s'immiscer dans ses activités.

[65] J'aborde maintenant les observations du commissaire et du D^r Amellal. Il va sans dire qu'ils ne partagent pas du tout la position de la SRC.

[66] Le commissaire affirme que la principale question à examiner dans le cadre de l'appel est celle de la programmation. Plus particulièrement, le commissaire dit que la programmation ne peut être aussi générale et exhaustive que le laisse entendre la SRC. Le commissaire dit que, si l'argumentation de la SRC est acceptée, toutes ses activités seront exclues de la portée de la LLO, ce qui lui enlèvera donc toute compétence, quelle qu'elle soit, sur la SRC à l'égard des obligations linguistiques découlant de la LLO.

[67] Le commissaire affirme également que rien dans les dispositions de la LR ou de la LLO n'exclut la SRC

exempt CBC from the OLA and from his jurisdiction thereunder. To the contrary, the Commissioner says that the OLA has entrusted to him the power to investigate all federal institutions including CBC, adding that as the Federal Court's jurisdiction is tied to his jurisdiction it must determine the matters brought before it under section 77 of the OLA.

[68] The Commissioner further says that the fact that the CRTC has jurisdiction to regulate and supervise the Canadian broadcasting system is not a bar to the exercise of his powers under the OLA.

[69] The Commissioner concedes that the CRTC was given the jurisdiction under the BA to supervise and regulate all of CBC's activities directly related to programming. However, in his view, this does not prevent him from investigating activities which have or might have an indirect effect on CBC's programming.

[70] This leads the Commissioner to make a distinction between programming and programming related activities. In other words, the fact that an activity might have an impact on CBC's programming activities does not lead to the conclusion that such activity is removed from his jurisdiction. Consequently, the Commissioner submits that many of CBC's activities cannot be characterized as programming activities and thus he has the power to investigate them.

[71] Turning to the particular facts of the case, the Commissioner says that the dispute herein between the parties is whether CBC considered its obligations under section 41 of the OLA when it decided to make the cuts which impacted on CBEF Windsor. More particularly, the Commissioner says that the CRTC's jurisdiction is one that pertains to the content of the programs produced and diffused by CBC, but not to the decision-making process that took place at CBC in deciding that cuts had to be made.

[72] Lastly, the Commissioner says that CBC's submission that complaints which pertain to future programming should be dealt with exclusively by the

de la portée de la LLO et de la compétence du commissaire sous son régime. Au contraire, le commissaire dit que la LLO lui a conféré le pouvoir d'enquêter sur l'ensemble des institutions fédérales, y compris la SRC, et il a ajouté que, comme la compétence de la Cour fédérale est liée à la compétence du commissaire, elle doit décider les questions dont elle est saisie aux termes de l'article 77 de la LLO.

[68] Le commissaire a ajouté que le fait que le CRTC a compétence pour réglementer et surveiller le système de radiodiffusion canadien n'empêche pas l'exercice de ses pouvoirs sous le régime de la LLO.

[69] Le commissaire concède que le CRTC s'est vu attribuer la compétence sous le régime de la LR pour surveiller et réglementer toutes les activités de la SRC qui sont directement liées à la programmation. Toutefois, à son avis, cela ne l'empêche pas d'enquêter sur les activités qui ont ou qui pourraient avoir un effet indirect sur la programmation de la SRC.

[70] Cela amène le commissaire à établir une distinction entre la programmation et les activités qui y sont liées. Autrement dit, le fait qu'une activité pourrait avoir un impact sur les activités de programmation de la SRC ne conduit pas à la conclusion qu'une telle activité est exclue de sa compétence. Par conséquent, le commissaire soutient qu'un bon nombre des activités de la SRC ne peuvent être qualifiées d'activités de programmation et qu'il a donc le pouvoir d'enquêter à leur égard.

[71] Revenant aux faits propres à l'affaire, le commissaire dit que le litige en l'espèce entre les parties concerne la question de savoir si la SRC a tenu compte de ses obligations au titre de l'article 41 de la LLO lorsqu'elle a décidé d'effectuer les compressions qui ont eu des répercussions sur CBEF Windsor. Plus particulièrement, le commissaire dit que la compétence du CRTC en est une qui se rapporte au contenu des émissions produites et diffusées par la SRC, mais non au processus décisionnel mis en place à la SRC pour déterminer les compressions qui devaient être faites.

[72] Enfin, le commissaire affirme que l'observation de la SRC, selon laquelle les plaintes se rapportant à la future programmation devraient relever exclusivement

CRTC does not address the question of whether he can investigate allegations that OLA obligations have been breached. In other words, the Commissioner does not dispute the fact that the CRTC properly exercised its jurisdiction when it imposed conditions on CBC's licence for the period of the new licences including those conditions pertaining to language obligations and their impact on OLMCs.

[73] As to Dr. Amellal, he adopts all of the Commissioner's arguments, adding that the dispute between the parties pertains to the manner in which CBC made the impugned decision following the 2009 budget cuts and how that decision affected CBEF Windsor.

[74] From the above, there can be no doubt that the true issue in these proceedings is whether the Commissioner has jurisdiction under the OLA to inquire into what CBC says are its programming activities. In that respect, CBC argues, as I have already indicated, that section 41 of the OLA is relevant to its programming activities insofar as the CRTC takes these considerations into account in exercising its jurisdiction under the BA. Thus, in that light, it cannot be said that CBC objects to the application of section 41 to its programming activities, but that it objects to the Commissioner asserting jurisdiction to investigate programming-related complaints which pertain to OLA subject matter, i.e. official languages. In CBC's view, that sort of complaint is assigned exclusively to the CRTC by virtue of the BA.

[75] It is trite to say that it cannot be disputed that the CRTC's jurisdiction includes the regulation of CBC's programming activities. However, as appears from the parties' submissions, there is a difference of opinion between the Commissioner and CBC as to what constitutes programming. For CBC, programming is all encompassing and that is why it argues in this case that its decision to make cuts which, *inter alia*, affected CBEF Windsor constitutes programming. From the

du CRTC, ne répond pas à la question de savoir s'il peut enquêter sur les allégations de manquement aux obligations relatives à la LLO. En d'autres mots, le commissaire ne conteste pas le fait que le CRTC a correctement exercé sa compétence lorsqu'il a imposé des conditions de licence à la SRC pour la période des nouvelles licences, y compris les conditions se rapportant aux obligations linguistiques et leurs répercussions sur les CLOSM.

[73] Quant au D^r Amellal, il adopte l'ensemble de l'argumentation du commissaire, et il ajoute que le litige opposant les parties se rapporte à la manière dont la SRC a pris la décision contestée après les compressions budgétaires du budget de 2009 et à la façon dont cette décision a eu des répercussions sur CBEF Windsor.

[74] De ce qui précède, il ne fait aucun doute que la véritable question en litige dans la présente instance est de savoir si le commissaire a compétence, sous le régime de la LLO, pour enquêter sur ce que la SRC affirme constituer ses activités de programmation. À cet égard, la SRC fait valoir, comme je l'ai déjà mentionné, que l'article 41 de la LLO est applicable à ses activités de programmation, dans la mesure où le CRTC prend ces considérations en compte dans l'exercice de sa compétence sous le régime de la LR. Ainsi, à la lumière de ce qui précède, il ne peut être affirmé que la SRC s'oppose à l'application de l'article 41 à ses activités de programmation, mais qu'elle s'oppose au fait que le commissaire prétende avoir compétence pour enquêter sur des plaintes liées à la programmation qui se rapportent à l'objet de la LLO, à savoir les langues officielles. De point de vue de la SRC, ce genre de plainte relève exclusivement du CRTC aux termes de la LR.

[75] Il va sans dire qu'on ne peut contester le fait que la compétence du CRTC comprend la réglementation des activités de programmation de la SRC. Toutefois, comme il ressort des observations des parties, le commissaire et la SRC diffèrent d'opinion en ce qui constitue la programmation. Pour la SRC, la programmation est de nature générale, et c'est pourquoi elle fait valoir en l'espèce que sa décision de faire des compressions qui, entre autres choses, ont eu des répercussions sur CBEF

Commissioner's point of view, that is an overly broad view of what programming is and thus cannot be right.

[76] If I understand the Commissioner's submissions correctly, he says that CBC's broad definition of programming is an attempt to include in its programming activities the decision-making processes undertaken in the lead-up to programming activities. At the same time, the Commissioner concedes that he does not have jurisdiction to investigate the actual programs produced and disseminated from CBEF Windsor. However, the Commissioner submits that he had jurisdiction to investigate the context in which CBC's decision to reduce the local and regional content of CBEF Windsor was made. He also says that the question of whether CBC took into account its obligations under section 41 of the OLA in making that decision is within his jurisdiction.

[77] Thus, the nature of the dispute before us pertains not only to the end result of CBC's decision-making, i.e. the cutting of the local content at CBEF Windsor, but also to the lack of consultation with regard to the making of the initial decision to cut and the question of whether the concerns of the local OLMC were adequately addressed. Thus, the dispute was multifaceted. There was a programming aspect, i.e. the decision to cut the local content and the manner in which that was to be undertaken and an aspect that was, in a certain way, more peripheral to the issue of programming, i.e. that of the consultation involved and the considerations taken by CBC in making its decision. Those were the issues that were before the Judge which, in the event, he did not address.

[78] In other words, the Judge took, in my respectful view, an absolute position. He determined, on a preliminary motion to dismiss brought by CBC and without the benefit of any arguments on the merits of the issues before him, that every facet of the decision-making process and the effect of that decision on CBC's programming activities, including the consequences which resulted in the cuts which affected CBEF Windsor, were all subject to a shared jurisdiction between the CRTC

Windsor constitue de la programmation. Selon la perspective du commissaire, il s'agit d'une vision large de ce qu'est la programmation, et cela n'est pas correct.

[76] Si je comprends bien les observations du commissaire, il affirme que la définition large que la SRC offre pour la programmation est une tentative d'inclure dans ses activités de programmation les processus décisionnels qui ont mené aux activités de programmation. En même temps, le commissaire concède qu'il n'a pas compétence pour enquêter sur les émissions effectivement produites et diffusées à l'antenne de CBEF Windsor. Toutefois, il soutient qu'il a compétence pour enquêter sur le contexte dans lequel la décision de la SRC de diminuer le contenu local et régional de CBEF Windsor a été prise. Il dit aussi que la question de savoir si la SRC a tenu compte des obligations que lui impose l'article 41 de la LLO pour prendre cette décision relève de sa compétence.

[77] Ainsi, la nature du litige dont nous sommes saisis se rapporte non seulement au résultat final du processus décisionnel de la SRC, c'est-à-dire la diminution du contenu local à la station CBEF Windsor, mais aussi à l'absence de consultation quant à la prise de la décision initiale d'effectuer des compressions et à la question de savoir s'il a été répondu de manière adéquate aux préoccupations de la CLOSM locale. Le litige comportait donc de multiples facettes. Il y avait un aspect relatif à la programmation, c'est-à-dire la décision de diminuer le contenu local et la manière dont cela devait se faire, et un aspect qui était, d'une certaine façon, plus secondaire au regard de la question de la programmation, c'est-à-dire celui de la consultation en jeu et des considérations dont avait tenu compte la SRC lorsqu'elle avait pris sa décision. Ce sont les questions dont était saisi le juge et que, en l'occurrence, il n'a pas abordées.

[78] En d'autres mots, à mon humble avis, le juge a adopté une position absolue. Il a décidé, sur une requête préliminaire en rejet présentée par la SRC et sans avoir entendu quelque argument que ce soit sur le fond des questions en litige dont il était saisi, que chaque facette du processus décisionnel ayant mené à la décision ainsi que l'effet de cette décision sur les activités de programmation de la SRC, y compris les conséquences qui avaient donné lieu aux compressions ayant eu des

and the Commissioner. The Judge made no findings of fact with regard to these questions. He did not address the various components of the activities at issue, i.e. the decision to make cuts, the cuts themselves, and the consequences which these cuts had on CBEF Windsor. He simply took the view that there was concurrent jurisdiction over all aspects of the decision-making process and he made no attempt to examine the activities at issue so as to determine which were programming activities and which, if any, were not. Had he done so, he would have had to define what programming was and from there determine which of the activities under scrutiny were truly programming activities. Consequently, we do not have the benefit of his findings nor do we have the benefit of his views on these matters. There was evidence before the Judge but, as it turned out, he never dealt with that evidence.

[79] As I indicated earlier, the Judge's view was that the whole of the complaint made by Dr. Amellal and the Comité fell within the jurisdiction of both the Commissioner and the CRTC. In my view, that cannot be. I believe that I am on safe grounds in so saying because the Commissioner himself recognizes that he does not have jurisdiction over what are truly programming activities. The question therefore is whether all of CBC's activities at issue in this case are programming activities and, if so, do they necessarily fall within the CRTC's exclusive jurisdiction. If any of these activities were not programming activities, did they then fall within the Commissioner's realm?

[80] Consequently, were we to accept to determine the question of jurisdiction at issue in this appeal, it would be left to us to review the evidence and make the factual findings which must be made in order to determine the legal issues. This would have to be done without the benefit of the Judge's view on the questions which I have raised. In the circumstances of this case, I am of the opinion that it would be very unwise for us to proceed in such a way.

répercussions sur CBEF Windsor, relevaient en totalité de la compétence partagée entre le CRTC et le commissaire. Le juge n'a pas tiré de conclusions de fait concernant ces questions. Il n'a pas traité des divers éléments des activités en cause, c'est-à-dire la décision d'effectuer des compressions, les compressions mêmes ainsi que les conséquences qu'elles avaient eues sur CBEF Windsor. Il a simplement exprimé l'opinion qu'il existait une compétence concurrente quant à l'ensemble des aspects du processus décisionnel et il n'a pas tenté d'examiner les activités en cause afin d'établir lesquelles constituaient des activités de programmation et lesquelles, le cas échéant, n'en étaient pas. S'il avait procédé à cet exercice, il aurait dû définir ce qu'était la programmation et, à partir de là, décider quelles activités, parmi celles qui étaient examinées, constituaient de véritables activités de programmation. Par conséquent, nous ne pouvons bénéficier de ses constatations, ni de ses opinions sur ces questions. De la preuve avait été présentée au juge. Or, il s'est avéré qu'il n'en a jamais traité.

[79] Comme je l'ai déjà mentionné, le juge était d'avis que l'ensemble de la plainte portée par le D^r Amellal et le Comité relevait tant de la compétence du commissaire que de celle du CRTC. Selon moi, ce ne peut être le cas. Je crois que je suis sur un terrain solide en m'exprimant ainsi, parce que le commissaire reconnaît lui-même qu'il n'a pas compétence sur ce qui constitue de véritables activités de programmation. La question est donc de savoir si toutes les activités en cause de la SRC en l'espèce sont des activités de programmation et, le cas échéant, si elles relèvent nécessairement de la compétence exclusive du CRTC. Si l'une ou l'autre de ces activités n'est pas de la nature de la programmation, est-elle dans le domaine de compétence du commissaire?

[80] Par conséquent, si nous acceptions de trancher la question de compétence en cause dans le présent appel, il nous appartiendrait d'examiner la preuve et de tirer les conclusions de fait nécessaires pour décider les questions de droit. Cela devrait être fait sans pouvoir bénéficier de l'opinion du juge sur les questions que j'ai soulevées. Dans les circonstances de la présente affaire, je suis d'avis qu'il serait très peu judicieux de notre part de procéder ainsi.

VI. Conclusion

[81] For these reasons, I would allow CBC's appeal, I would set aside the Federal Court's decision of September 8, 2014 and rendering the judgment which ought to have been rendered, I would dismiss the application brought by the Commissioner and Dr. Amellal pursuant to section 77 of the OLA. In the circumstances, I would make no order as to costs.

SCOTT J.A.: I agree.

BOIVIN J.A.: I agree.

APPENDIX A

Broadcasting Act, S.C. 1991, c. 11

PART I**General**

Interpretation

Definitions

2 (1) In this Act,

...

Commission means the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission established by the *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act*;

Corporation means the Canadian Broadcasting Corporation continued by section 36;

...

program means sounds or visual images, or a combination of sounds and visual images, that are intended to inform, enlighten or entertain, but does not include visual images, whether or not combined with sounds, that consist predominantly of alphanumeric text;

...

Broadcasting Policy for Canada

VI. Conclusion

[81] Pour ces motifs, j'accueillerais l'appel de la SRC, j'annulerais la décision de la Cour fédérale datée du 8 septembre 2014 et, prononçant le jugement qui aurait dû être rendu, je rejetterais la demande présentée par le commissaire et le D^r Amellal en vertu de l'article 77 de la LLO. Dans les circonstances, je ne rendrais pas d'ordonnance quant aux dépens.

LE JUGE SCOTT, J.C.A. : Je suis d'accord.

LE JUGE BOIVIN, J.C.A. : Je suis d'accord.

ANNEXE A

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

PARTIE I**Dispositions générales**

Définitions

Définitions

2 (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

[...]

Conseil Le Conseil institué par la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*.

(*Commission*)

émission Les sons ou les images — ou leur combinaison — destinés à informer ou divertir, à l'exception des images, muettes ou non, consistant essentiellement en des lettres ou des chiffres.

(*program*)

[...]

Société La Société Radio-Canada, visée à l'article 36.

(*Corporation*)

[...]

Politique canadienne de radiodiffusion

Declaration

3 (1) It is hereby declared as the broadcasting policy for Canada that

...

(c) English and French language broadcasting, while sharing common aspects, operate under different conditions and may have different requirements;

(d) the Canadian broadcasting system should

(i) serve to safeguard, enrich and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada,

(ii) encourage the development of Canadian expression by providing a wide range of programming that reflects Canadian attitudes, opinions, ideas, values and artistic creativity, by displaying Canadian talent in entertainment programming and by offering information and analysis concerning Canada and other countries from a Canadian point of view,

(iii) through its programming and the employment opportunities arising out of its operations, serve the needs and interests, and reflect the circumstances and aspirations, of Canadian men, women and children, including equal rights, the linguistic duality and multicultural and multiracial nature of Canadian society and the special place of aboriginal peoples within that society, and

(iv) be readily adaptable to scientific and technological change;

...

(m) the programming provided by the Corporation should

(i) be predominantly and distinctively Canadian,

(ii) reflect Canada and its regions to national and regional audiences, while serving the special needs of those regions,

Politique canadienne de radiodiffusion

3 (1) Il est déclaré que, dans le cadre de la politique canadienne de radiodiffusion :

[...]

c) les radiodiffusions de langues française et anglaise, malgré certains points communs, diffèrent quant à leurs conditions d'exploitation et, éventuellement, quant à leurs besoins;

d) le système canadien de radiodiffusion devrait :

(i) servir à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada,

(ii) favoriser l'épanouissement de l'expression canadienne en proposant une très large programmation qui traduise des attitudes, des opinions, des idées, des valeurs et une créativité artistique canadiennes, qui mette en valeur des divertissements faisant appel à des artistes canadiens et qui fournisse de l'information et de l'analyse concernant le Canada et l'étranger considérés d'un point de vue canadien,

(iii) par sa programmation et par les chances que son fonctionnement offre en matière d'emploi, répondre aux besoins et aux intérêts, et refléter la condition et les aspirations, des hommes, des femmes et des enfants canadiens, notamment l'égalité sur le plan des droits, la dualité linguistique et le caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne ainsi que la place particulière qu'y occupent les peuples autochtones,

(iv) demeurer aisément adaptable aux progrès scientifiques et techniques;

[...]

m) la programmation de la Société devrait à la fois :

(i) être principalement et typiquement canadienne,

(ii) refléter la globalité canadienne et rendre compte de la diversité régionale du pays, tant au plan national qu'au niveau régional, tout en répondant aux besoins particuliers des régions,

(iii) actively contribute to the flow and exchange of cultural expression,

(iv) 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,

(v) strive to be of equivalent quality in English and in French,

(vi) contribute to shared national consciousness and identity,

(vii) be made available throughout Canada by the most appropriate and efficient means and as resources become available for the purpose, and

(viii) reflect the multicultural and multiracial nature of Canada;

...

Further declaration

(2) It is further declared that the Canadian broadcasting system constitutes a single system and 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.

...

PART II

Objects and Powers of the Commission in Relation to Broadcasting

Objects

Objects

5 (1) Subject to this Act and the *Radiocommunication Act* and to any directions to the Commission issued by the Governor in Council under this Act, the Commission shall regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy set out in subsection 3(1) and, in so doing, shall have regard to the regulatory policy set out in subsection (2).

Regulatory policy

(2) The Canadian broadcasting system should be regulated and supervised in a flexible manner that

(iii) contribuer activement à l'expression culturelle et à l'échange des diverses formes qu'elle peut prendre,

(iv) être offerte en français et en anglais, 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,

(v) chercher à être de qualité équivalente en français et en anglais,

(vi) contribuer au partage d'une conscience et d'une identité nationales,

(vii) être offerte partout au Canada de la manière la plus adéquate et efficace, au fur et à mesure de la disponibilité des moyens,

(viii) refléter le caractère multiculturel et multiracial du Canada;

[...]

Déclaration

(2) Il est déclaré en outre que le système canadien de radiodiffusion constitue un système unique et 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.

[...]

PARTIE II

Mission et pouvoirs du conseil en matière de radiodiffusion

Mission

Mission

5 (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, ainsi que de la *Loi sur la radiocommunication* et des instructions qui lui sont données par le gouverneur en conseil sous le régime de la présente loi, le Conseil réglemente et surveille tous les aspects du système canadien de radiodiffusion en vue de mettre en oeuvre la politique canadienne de radiodiffusion.

Réglementation et surveillance

(2) La réglementation et la surveillance du système devraient être souples et à la fois :

(a) is readily adaptable to the different characteristics of English and French language broadcasting and to the different conditions under which broadcasting undertakings that provide English or French language programming operate;

...

PART III

Canadian Broadcasting Corporation

...

Objects and Powers

Objects and powers

46 (1) The Corporation is established for the purpose of providing the programming contemplated by paragraphs 3(1)(l) and (m), in accordance with the conditions of any licence or licences issued to it by the Commission and subject to any applicable regulations of the Commission, and for that purpose the Corporation may

...

Extension of services

(4) In planning extensions of broadcasting services, the Corporation shall have regard to the principles and purposes of the *Official Languages Act*.

APPENDIX B

Official Languages Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.),
c. 31

Purpose of Act

Purpose

2 The purpose of this Act is to

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

a) tenir compte des caractéristiques de la radiodiffusion dans les langues française et anglaise et des conditions différentes d'exploitation auxquelles sont soumises les entreprises de radiodiffusion qui diffusent la programmation dans l'une ou l'autre langue;

[...]

PARTIE III

Société Radio-Canada

[...]

Mission et pouvoirs

Mission et pouvoirs

46 (1) La Société a pour mission de fournir la programmation prévue aux alinéas 3(1)l) et m), en se conformant aux conditions des licences qui lui sont attribuées par le Conseil, sous réserve des règlements de celui-ci. À cette fin, elle peut :

[...]

Extension des services

(4) La Société tient compte, dans ses projets d'extension de services de radiodiffusion, des principes et des objectifs de la *Loi sur les langues officielles*.

ANNEXE B

Loi sur les langues officielles, L.R.C. 1985 (4^e suppl.),
ch. 31

Objet

Objet

2 La présente loi a pour objet :

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

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

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

Interpretation

Definitions

3 (1) In this Act,

...

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

(a) the Senate,

(b) the House of Commons,

(c) the Library of Parliament,

(c.1) the office of the Senate Ethics Officer and the office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner,

...

(d) any federal court,

(e) any board, commission or council, or other body or office, established to perform a governmental function by or pursuant to an Act of Parliament or by or under the authority of the Governor in Council,

(f) a department of the Government of Canada,

(g) a Crown corporation established by or pursuant to an Act of Parliament, and

(h) any other body that is specified by an Act of Parliament to be an agent of Her Majesty in right of Canada or to be subject to the direction of the Governor in Council or a minister of the Crown

...

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

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

Définitions

Définitions

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

[...]

institutions fédérales Les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada, dont le Sénat, la Chambre des communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, le Service de protection parlementaire, les tribunaux fédéraux, tout organisme — bureau, commission, conseil, office ou autre — chargé de fonctions administratives sous le régime d'une loi fédérale ou en vertu des attributions du gouverneur en conseil, les ministères fédéraux, les sociétés d'État créées sous le régime d'une loi fédérale et tout autre organisme désigné par la loi à titre de mandataire de Sa Majesté du chef du Canada ou placé sous la tutelle du gouverneur en conseil ou d'un ministre fédéral. [...]

[...]

PART VII**Advancement of English and French****Government policy**

41 (1) The Government of Canada is committed to

(a) enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and supporting and assisting their development; and

(b) fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society.

Duty of federal institutions

(2) Every federal institution has the duty to ensure that positive measures are taken for the implementation of the commitments under subsection (1). For greater certainty, this implementation shall be carried out while respecting the jurisdiction and powers of the provinces.

...

PART IX**Commissioner of Official Languages**

...

Duties and Functions of Commissioner

...

Duty of Commissioner under Act

56 (1) It is the duty of the Commissioner to take all actions and measures within the authority of the Commissioner with a view to ensuring recognition of the status of each of the official languages and compliance with the spirit and intent of this Act in the administration of the affairs of federal institutions, including any of their activities relating to the advancement of English and French in Canadian society.

Idem

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

...

Investigations**PARTIE VII****Promotion du français et de l'anglais****Engagement**

41 (1) Le 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.

Obligations des institutions fédérales

(2) Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en oeuvre cet engagement. Il demeure entendu que cette mise en oeuvre se fait dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces.

[...]

PARTIE IX**Commissaire aux langues officielles**

[...]

Mandat du commissaire

[...]

Mission

56 (1) Il incombe au commissaire de prendre, dans le cadre de sa compétence, toutes les mesures visant à assurer la reconnaissance du statut de chacune des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la présente loi et l'intention du législateur en ce qui touche l'administration des affaires des institutions fédérales, et notamment la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Enquêtes

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

[...]

Plaintes et enquêtes

Investigation of complaints

58 (1) Subject to this Act, the Commissioner shall investigate any complaint made to the Commissioner arising from any act or omission to the effect that, in any particular instance or case,

(a) the status of an official language was not or is not being recognized,

(b) any provision of any Act of Parliament or regulation relating to the status or use of the official languages was not or is not being complied with, or

(c) the spirit and intent of this Act was not or is not being complied with

in the administration of the affairs of any federal institution.

...

Discontinuance of investigation

(3) If in the course of investigating any complaint it appears to the Commissioner that, having regard to all the circumstances of the case, any further investigation is unnecessary, the Commissioner may refuse to investigate the matter further.

Right of Commissioner to refuse or cease investigation

(4) The Commissioner may refuse to investigate or cease to investigate any complaint if in the opinion of the Commissioner

(a) the subject-matter of the complaint is trivial;

(b) the complaint is frivolous or vexatious or is not made in good faith; or

(c) the subject-matter of the complaint does not involve a contravention or failure to comply with the spirit and intent of this Act, or does not for any other reason come within the authority of the Commissioner under this Act.

...

Conclusion of investigation

63 (1) If, after carrying out an investigation under this Act, the Commissioner is of the opinion that

Plaintes

58 (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le commissaire instruit toute plainte reçue — sur un acte ou une omission — et faisant état, dans l'administration d'une institution fédérale, d'un cas précis de non-reconnaissance du statut d'une langue officielle, de manquement à une loi ou un règlement fédéraux sur le statut ou l'usage des deux langues officielles ou encore à l'esprit de la présente loi et à l'intention du législateur.

[...]

Interruption de l'instruction

(3) Le commissaire peut, à son appréciation, interrompre toute enquête qu'il estime, compte tenu des circonstances, inutile de poursuivre.

Refus d'instruire

(4) Le commissaire peut, à son appréciation, refuser ou cesser d'instruire une plainte dans l'un ou l'autre des cas suivants :

a) elle est sans importance;

b) elle est futile ou vexatoire ou n'est pas faite de bonne foi;

c) son objet ne constitue pas une contravention à la présente loi ou une violation de son esprit et de l'intention du législateur ou, pour toute autre raison, ne relève pas de la compétence du commissaire.

[...]

Clôture de l'enquête

63 (1) Au terme de l'enquête, le commissaire transmet un rapport motivé au président du Conseil du Trésor ainsi qu'à l'administrateur général ou à tout autre responsable administratif de l'institution fédérale concernée, s'il est d'avis :

(a) the act or omission that was the subject of the investigation should be referred to any federal institution concerned for consideration and action if necessary,

(b) any Act or regulations thereunder, or any directive of the Governor in Council or the Treasury Board, should be reconsidered or any practice that leads or is likely to lead to a contravention of this Act should be altered or discontinued, or

(c) any other action should be taken,

the Commissioner shall report that opinion and the reasons therefor to the President of the Treasury Board and the deputy head or other administrative head of any institution concerned.

Other policies to be taken into account

(2) In making a report under subsection (1) that relates to any federal institution, the Commissioner shall have regard to any policies that apply to that institution that are set out in any Act of Parliament or regulation thereunder or in any directive of the Governor in Council or the Treasury Board.

...

PART X

Court Remedy

Definition of “Court”

76 In this Part, “Court” means the Federal Court.

Application for remedy

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

Limitation period

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

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

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

a) soit que le cas en question doit être renvoyé à celle-ci pour examen et suite à donner si nécessaire;

b) soit que des lois ou règlements ou des instructions du gouverneur en conseil ou du Conseil du Trésor devraient être reconsidérés, ou encore qu’un usage aboutissant à la violation de la présente loi ou risquant d’y aboutir devrait être modifié ou abandonné;

c) soit que d’autres mesures devraient être prises.

Facteurs additionnels

(2) En établissant son rapport, le commissaire tient compte des principes applicables à l’institution fédérale concernée aux termes d’une loi ou d’un règlement fédéraux ou d’instructions émanant du gouverneur en conseil ou du Conseil du Trésor.

[...]

PARTIE X

Recours judiciaire

Définition de « tribunal »

76 Le tribunal visé à la présente partie est la Cour fédérale.

Recours

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

Délai

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

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

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

Application six months after complaint

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

Order of Court

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

Other rights of action

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

Commissioner may apply or appear

78 (1) The Commissioner may

(a) within the time limits prescribed by paragraph 77(2)(a) or (b), apply to the Court for a remedy under this Part in relation to a complaint investigated by the Commissioner if the Commissioner has the consent of the complainant;

(b) appear before the Court on behalf of any person who has applied under section 77 for a remedy under this Part; or

(c) with leave of the Court, appear as a party to any proceedings under this Part.

Autre délai

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

Ordonnance

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

Précision

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

Exercice de recours par le commissaire

78 (1) Le commissaire peut selon le cas :

a) exercer lui-même le recours, dans les soixante jours qui suivent la communication au plaignant des conclusions de l'enquête ou des recommandations visées au paragraphe 64(2) ou dans le délai supérieur accordé au titre du paragraphe 77(2), si le plaignant y consent;

b) comparaître devant le tribunal pour le compte de l'auteur d'un recours;

c) comparaître, avec l'autorisation du tribunal, comme partie à une instance engagée sur le fondement de la présente partie.

...

[...]

PART XI**General****Primacy of Parts I to V**

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

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

PARTIE XI**Dispositions générales****Primauté sur les autres lois**

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

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