

A-332-17
2019 FCA 33

A-332-17
2019 CAF 33

Board of Internal Economy and Speaker of the House of Commons (*Appellants*)

Bureau de régie interne et Président de la Chambre des communes (*appelants*)

v.

c.

Boulerice et al. and Attorney General of Canada (*Respondents*)

Boulerice et autres et procureur général du Canada (*intimés*)

and

et

Maurice Vellacott and The Senate of Canada (*Intervenors*)

Maurice Vellacott et le Sénat du Canada (*intervenants*)

INDEXED AS: CANADA (BOARD OF INTERNAL ECONOMY) v. BOULERICE

RÉPERTORIÉ : CANADA (BUREAU DE RÉGIE INTERNE) C. BOULERICE

Federal Court of Appeal, Noël C.J., Stratas and Laskin J.J.A.—Ottawa, November 14, 2018 and February 20, 2019.

Cour d’appel fédérale, juge en chef Noël, juges Stratas et Laskin, J.C.A.—Ottawa, 14 novembre 2018 et 20 février 2019.

Constitutional Law — Fundamental Principles — Parliamentary privilege — Appeal from Federal Court decision dismissing appellants’ motions to strike four judicial review applications respondents bringing — Motions to strike based on contention that decisions being challenged covered by parliamentary privilege; as such, decisions immunized from judicial review; that House of Commons Board of Internal Economy not “federal board, commission or other tribunal” under Federal Courts Act — Respondents sitting New Democratic Party (NDP) Members of Parliament when launching judicial review applications; contending that four decisions made by Board arbitrary, contrary to parliamentary rules, politically motivated, made in bad faith — In dismissing appellants’ motions to strike, Federal Court Judge finding both that Federal Court having jurisdiction to review decisions made by Board, that decisions in issue not covered by parliamentary privilege — First two decisions at issue dealing with inappropriate mailings; third decision determining that NDP members inappropriately used parliamentary funds for expenses related to employment, telecommunications, travel; fourth decision requiring repayment of some \$2.7 million by Members whose budgets misused — Respondents maintaining that Board’s decisions unreasonable, incorrect, contrary to principles of natural justice, contrary to rule of law — Judge concluding that Board not excluded from Federal Courts’ jurisdiction under Federal Courts Act, s. 2(2) — Judge finding that Board’s powers set out in Parliament of Canada Act (PCA) derived from Act of

Droit constitutionnel — Principes fondamentaux — Privilège parlementaire — Appel de la décision rendue par la Cour fédérale, qui a rejeté les requêtes en radiation des appelants de quatre demandes de contrôle judiciaire déposées par les intimés — Aux termes des requêtes en radiation, les décisions en litige sont protégées par le privilège parlementaire et, à ce titre, sont à l’abri du contrôle judiciaire; l’organe de gestion de la Chambre des communes, le Bureau de régie interne (le Bureau), n’est pas un « office fédéral » au sens de la Loi sur les Cours fédérales — Les intimés étaient des députés appartenant au Nouveau Parti démocratique (NPD) au moment du dépôt de leurs demandes de contrôle judiciaire; selon eux, quatre décisions du Bureau de régie interne étaient arbitraires, contraires aux règles parlementaires, politiques et empreintes de mauvaise foi — La juge de la Cour fédérale a rejeté les requêtes en radiation, concluant que la Cour fédérale pouvait contrôler les décisions du Bureau et que le privilège parlementaire ne protégeait pas les décisions en litige — Les deux premières décisions contestées portaient sur des envois irréguliers; il a été statué dans la troisième décision que des membres du NPD avaient utilisé des deniers parlementaires à des fins non permises pour payer des dépenses reliées à des emplois, à des télécommunications et à des déplacements; la quatrième décision ordonnait le remboursement de quelque 2,7 millions de dollars par les députés ayant utilisé à tort les fonds prévus à leur budget — Les intimés ont soutenu que les décisions du Bureau étaient déraisonnables et incorrectes, contraires aux principes de justice

Parliament, not from Constitution Act, 1867, s. 18 — Also holding that Board's decisions made under power conferred by Act of Parliament; therefore, decisions fell within Federal Court's jurisdiction under Federal Courts Act, ss. 18, 18.1 — As to issue of parliamentary privilege, Judge concluding that appellants failing to demonstrate that immunizing Board's decisions from judicial review was necessary to protect dignity, efficiency of House of Commons — Whether Federal Court erred in drawing conclusions both that the Federal Court had jurisdiction to review decisions made by Board like those of any other "federal board" acting pursuant to Act of Parliament; that decisions in issue not covered by parliamentary privilege — Had Federal Court Judge followed principled approach set out by Supreme Court of Canada in *Canada (House of Commons) v. Vaid*, which precludes courts from inquiring into necessity of legislated privilege when it is shown to come within established category, Judge would have had to conclude that decisions in issue covered by parliamentary privilege; therefore, decisions could not be judicially reviewed — Functions performed by Board same as those performed by Senate Committee on Internal Economy: both based on parliamentary privileges legislated in accordance with Constitution Act, 1867, s. 18; both constitutional in nature because they are essential aspect of these legislative bodies' autonomous functions — Parliamentary privilege claimed by appellants that House of Commons having exclusive right to oversee, decide matters pursuant to internal rules governing use made of funds, resources provided to Members of House for purpose of allowing them to perform their parliamentary functions accepted — Privilege claimed in this case coming within established categories of proceedings in Parliament, internal affairs, discipline — Because claimed privilege could be shown to come within one or more established categories, not open to Judge to inquire into its necessity — Concerning necessity, allowing courts to oversee decisions regarding allocation, use made of parliamentary resources in context of judicial reviews would seriously challenge dignity, efficiency of House — As to whether Parliament waived or abrogated House's exclusive right to control its internal financial affairs, House's exclusive right to regulate, oversee, decide issues regarding use made of parliamentary funds by Parliamentarians not waived or abrogated by creation of Board, enactment of PCA in 1985, or by any other enactment since then — Appeal allowed.

naturelle et contraires à la primauté du droit — La juge était d'avis que, suivant l'art. 2(2) de la Loi sur les Cours fédérales, le Bureau n'échappait pas à la compétence des Cours fédérales — La juge a estimé que les pouvoirs du Bureau prévus dans la Loi sur le Parlement du Canada (LPC) découlaient d'une loi fédérale, et non de l'art. 18 de la Loi constitutionnelle de 1867 — Elle a conclu également que les décisions du Bureau découlaient de pouvoirs prévus par une loi fédérale et qu'elles étaient donc visées par la compétence que les art. 18 et 18.1 de la Loi sur les Cours fédérales confèrent à la Cour fédérale — Quant à la question du privilège parlementaire, la juge a estimé que les appelants n'avaient pas réussi à démontrer qu'il était nécessaire de soustraire les décisions du Bureau au contrôle judiciaire pour protéger la dignité et l'efficacité de la Chambre des communes — Il s'agissait de savoir si la Cour fédérale a à tort conclu qu'elle était compétente pour contrôler les décisions du Bureau, comme celles de n'importe quel autre « office fédéral » exerçant des pouvoirs prévus par une loi fédérale, et que le privilège parlementaire ne protégeait pas les décisions en litige — Si elle avait adopté la démarche raisonnée énoncée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, suivant laquelle les tribunaux ne doivent pas déterminer la nécessité d'un privilège d'origine législative dès lors qu'il est démontré qu'il appartient à une catégorie établie, la juge de la Cour fédérale aurait été contrainte de conclure que les décisions en litige étaient visées par le privilège parlementaire; les décisions étaient par le fait même à l'abri de tout contrôle judiciaire — Les fonctions du Bureau sont identiques à celles du Comité sénatorial de la régie interne : elles sont fondées sur des privilèges parlementaires établis par voie législative en vertu de l'art. 18 de la Loi constitutionnelle de 1867 et sont de nature constitutionnelle, car elles forment un aspect essentiel de l'autonomie des organes législatifs — Le privilège parlementaire invoqué par les appelants, selon lequel la Chambre des communes avait le droit exclusif de surveiller l'utilisation des deniers et des ressources fournis aux députés pour leur permettre d'exercer leurs fonctions parlementaires et de trancher les affaires portant sur les règles adoptées pour ce faire, a été accepté — Le privilège invoqué en l'espèce appartenait à des catégories établies, à savoir celles des débats et travaux parlementaires, des affaires internes et des mesures disciplinaires — Comme il a été démontré que le privilège invoqué appartenait à au moins une catégorie établie, il n'était pas loisible à la juge d'en examiner la nécessité — En ce qui concerne la nécessité, permettre le contrôle judiciaire des décisions sur l'affectation et l'utilisation des ressources parlementaires minerait sérieusement la dignité et l'efficacité de la Chambre — Quant à la question de savoir si le Parlement a renoncé à son droit exclusif de tenir ses affaires financières internes en main ou l'a abrogé, la création du Bureau ou l'adoption de la LPC en 1985 et d'autres dispositions depuis n'ont emporté ni la renonciation au droit exclusif de la Chambre de réglementer et de contrôler l'emploi des deniers parlementaires par les parlementaires ainsi que de trancher les questions s'y rapportant, ni l'abrogation de ce droit — Appel accueilli.

Federal Court Jurisdiction — Federal Court dismissing appellants’ motions to strike four judicial review applications respondents bringing — Motions to strike based on contention that decisions being challenged covered by parliamentary privilege; as such, decisions immunized from judicial review; that House of Commons Board of Internal Economy not “federal board, commission or other tribunal” under Federal Courts Act — Federal Court Judge finding both that Federal Court having jurisdiction to review decisions made by Board, that decisions in issue not covered by parliamentary privilege — Judge concluding that Board not excluded from Federal Courts’ jurisdiction under Federal Courts Act, s. 2(2) — Judge finding that Board’s powers set out in Parliament of Canada Act derived from Act of Parliament, not from Constitution Act, 1867, s. 18 — Also holding that Board’s decisions made under power conferred by Act of Parliament; therefore, decisions fell within Federal Court’s jurisdiction under Federal Courts Act, ss. 18, 18.1 — Whether Federal Court erred in concluding it had jurisdiction to review decisions made by Board like those of any other “federal board” acting pursuant to Act of Parliament — Appeal allowed — Had Judge followed analytical approach set out by Supreme Court of Canada in Canada (House of Commons) v. Vaid, she would have been bound to hold that Court was without jurisdiction to hear underlying judicial review applications because privilege claimed was authoritatively established.

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing the appellants’ motions to strike four judicial review applications brought by the respondents. The motions to strike were based on the contention that the decisions being challenged by the applications are covered by parliamentary privilege, and, as such, are immunized from judicial review and that the Board of Internal Economy of the House of Commons (the Board) is not a “federal board, commission or other tribunal” under the *Federal Courts Act*.

The respondents were sitting New Democratic Party (NDP) Members of Parliament when their judicial review applications were launched. They contended that four decisions made by the Board of Internal Economy, holding that they misused parliamentary funds and requiring them to repay the amounts improperly used, were arbitrary, contrary to parliamentary rules, politically motivated and made in bad faith. In dismissing the appellants’ motions to strike, the Federal Court Judge found both that the Federal Court had jurisdiction to review decisions made by the Board and that the decisions in issue were not covered by parliamentary privilege.

Compétence de la Cour fédérale — La Cour fédérale a rejeté les requêtes des appelants en radiation de quatre demandes de contrôle judiciaire déposées par les intimés — Aux termes des requêtes en radiation, les décisions en litige étaient protégées par le privilège parlementaire et, à ce titre, étaient à l’abri du contrôle judiciaire; l’organe de gestion de la Chambre des communes, le Bureau de régie interne (le Bureau), n’est pas un « office fédéral » au sens de la Loi sur les Cours fédérales — La juge de la Cour fédérale a conclu que la Cour fédérale pouvait contrôler les décisions du Bureau et que le privilège parlementaire ne protégeait pas les décisions en litige — La juge était d’avis que, suivant l’art. 2(2) de la Loi sur les Cours fédérales, le Bureau n’échappait pas à la compétence des Cours fédérales — La juge a estimé que les pouvoirs du Bureau prévus dans la Loi sur le Parlement du Canada découlent d’une loi fédérale, et non de l’art. 18 de la Loi constitutionnelle de 1867 — Elle a conclu également que les décisions du Bureau découlaient de pouvoirs prévus par une loi fédérale et qu’elles étaient donc visées par la compétence que les art. 18 et 18.1 de la Loi sur les Cours fédérales confèrent à la Cour fédérale — Il s’agissait de savoir si la Cour fédérale a à tort conclu qu’elle était compétente pour contrôler les décisions du Bureau, comme celles de n’importe quel autre « office fédéral » exerçant des pouvoirs prévus par une loi fédérale — Appel accueilli — Si elle avait adopté la démarche raisonnée énoncée par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt Canada (Chambre des communes) c. Vaid, la juge de la Cour fédérale aurait été contrainte de conclure que la Cour ne pouvait connaître des demandes de contrôle judiciaire au motif que le privilège invoqué devant elle avait été établi péremptoirement.

Il s’agissait d’un appel de la décision rendue par la Cour fédérale, qui a rejeté les requêtes en radiation des appelants de quatre demandes de contrôle judiciaire déposées par les intimés. Aux termes des requêtes en radiation, les décisions en litige étaient protégées par le privilège parlementaire et, à ce titre, étaient à l’abri du contrôle judiciaire, et l’organe de gestion de la Chambre des communes, le Bureau de régie interne (le Bureau), n’est pas un « office fédéral » au sens de la *Loi sur les Cours fédérales*.

Les intimés étaient des députés appartenant au Nouveau Parti démocratique (NPD) au moment du dépôt de leurs demandes de contrôle judiciaire. Selon eux, quatre décisions du Bureau de régie interne — ayant conclu à la distraction de deniers parlementaires de leur part et exigeant le remboursement des fonds — étaient arbitraires, contraires aux règles parlementaires, politiques et empreintes de mauvaise foi. La juge de la Cour fédérale a rejeté les requêtes en radiation, concluant que la Cour fédérale pouvait contrôler les décisions du Bureau et que le privilège parlementaire ne protégeait pas les décisions en litige.

The Board of Internal Economy, like the Senate Committee on Internal Economy, draws its powers from the *Parliament of Canada Act* (PCA or Act). The Board was created in 1985. It sets out its rules on various matters including the use of parliamentary funds by way of by-laws (subsection 52.5(1) of the PCA) and has exclusive authority to decide whether a member's use of parliamentary funds was proper (subsection 52.6(2) of the PCA). With respect to the contested decisions, the first held that certain mailings contravened the *Members By-Law* because they were made for political purposes. The second required that the related expenses be reimbursed by the Members who failed to adhere by this limitation. In the third decision, the Board determined that some NDP members inappropriately used parliamentary funds for expenses related to employment, telecommunications and travel. The Board's fourth decision required the repayment of some \$2.7 million by the Members whose budgets were misused. In the applications for judicial review relating to the mailings, while the respondents acknowledged that the decisions were rendered on the basis that the mailings were in contravention of the Board's By-Laws because they were performed for the benefit of a political party, they maintained that the Board's decisions were unreasonable and incorrect, contrary to the principles of natural justice, and contrary to the rule of law.

In dismissing the appellants' motion to strike, the Federal Court Judge addressed two issues: whether decisions of the Board are subject to judicial review under the *Federal Courts Act* and whether decisions of the Board relating to the use of resources by members are immunized from review by parliamentary privilege. Regarding the first issue, the Judge concluded that the Board was not excluded from the Federal Courts' jurisdiction under subsection 2(2) of the *Federal Courts Act*. The Judge found that the Board's powers set out in the PCA are derived from an Act of Parliament, not from section 18 of the *Constitution Act, 1867*. Identifying section 52.3 of the PCA as the source of the powers exercised by the Board in this instance, she held that the Board's decisions were made under a power conferred by an Act of Parliament. Therefore, they fell within the Federal Court's jurisdiction under sections 18 and 18.1 of the *Federal Courts Act*. In disposing of the second issue—parliamentary privilege—the Judge concluded that the appellants failed to demonstrate that immunizing the Board's decisions from judicial review was necessary in order to protect the dignity and efficiency of the House of Commons.

The appellants argued that the parliamentary privileges held by the Board and the Senate Committee on Internal Economy are defined by the PCA but that their source is the Constitution of Canada; that the Judge mischaracterized the role of the Board

Le Bureau, à l'instar du Comité sénatorial de la régie interne, tire ses pouvoirs de la *Loi sur le Parlement du Canada* (LPC ou Loi). Le Bureau a été créé en 1985. Il établit ses propres règles sur diverses questions, notamment en matière d'utilisation des deniers parlementaires, par le truchement de règlements administratifs (paragraphe 52.5(1) de la LPC) et il est investi du pouvoir exclusif de décider de la régularité de l'utilisation des deniers parlementaires par un député (paragraphe 52.6(2) de la LPC). En ce qui concerne les décisions contestées, selon la première, des envois contrevenaient au *Règlement administratif relatif aux députés*, car ils étaient motivés par des raisons politiques. La seconde ordonnait le remboursement des frais connexes par les députés ayant fait fi de cette restriction. Dans la troisième décision, le Bureau a statué que certains membres du NPD avaient utilisé des deniers parlementaires à des fins non permises pour payer des dépenses reliées à des emplois, à des télécommunications et à des déplacements. La quatrième décision du Bureau ordonnait le remboursement de quelque 2,7 millions de dollars par les députés ayant utilisé à tort les fonds prévus à leur budget. Au soutien de leurs demandes de contrôle judiciaire des décisions portant sur les envois, les intimés ont reconnu que, suivant ces dernières, les envois contrevenaient aux règlements administratifs du Bureau car leur objet était de profiter à un parti politique, mais ils ont soutenu que les décisions étaient déraisonnables et incorrectes, contraires aux principes de justice naturelle et contraires à la primauté du droit.

Avant de rejeter la requête en radiation des appelants, la juge de la Cour fédérale a abordé deux questions. Les décisions du Bureau sont-elles susceptibles de contrôle judiciaire sous le régime de la *Loi sur les Cours fédérales*? Les décisions du Bureau sur l'utilisation de ressources par les députés sont-elles à l'abri d'un tel contrôle par l'effet du privilège parlementaire? À propos de la première question, la juge était d'avis que, suivant le paragraphe 2(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*, le Bureau n'échappait pas à la compétence des Cours fédérales. La juge a estimé que les pouvoirs du Bureau prévus dans la LPC découlent d'une loi fédérale, et non de l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ayant indiqué l'article 52.3 de la LPC comme source des pouvoirs exercés par le Bureau en l'espèce, elle a conclu que les décisions du Bureau découlaient de pouvoirs prévus par une loi fédérale et qu'elles étaient donc visées par la compétence que les articles 18 et 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* confèrent à la Cour fédérale. Quant à la deuxième question, celle du privilège parlementaire, la juge a estimé que les appelants n'avaient pas réussi à démontrer qu'il était nécessaire de soustraire les décisions du Bureau au contrôle judiciaire pour protéger la dignité et l'efficacité de la Chambre.

Les appelants ont soutenu que les privilèges parlementaires que détiennent le Bureau et le Comité sénatorial de la régie interne sont définis par la LPC, mais prennent leur source dans la Constitution canadienne; que la juge a mal interprété le rôle du

within the House; that the parliamentary privilege being claimed was traceable to two established categories; and that the Judge committed a series of legal errors in failing to recognize this. A third category—discipline—was argued during the course of the hearing.

The issue was whether the Federal Court erred in drawing the conclusions both that the Federal Court had jurisdiction to review decisions made by the Board like those of any other “federal board” acting pursuant to an Act of Parliament and that the decisions in issue were not covered by parliamentary privilege.

Held, the appeal should be allowed.

Had the Federal Court Judge followed the principled approach set out by the Supreme Court of Canada in *Canada (House of Commons) v. Vaid*, which precludes the courts from inquiring into the necessity of a legislated privilege when it is shown to come within an established category, she would have had to conclude that the decisions in issue were covered by parliamentary privilege and, therefore, could not be judicially reviewed.

The Judge offered three reasons for holding that the Board’s decisions are not protected by parliamentary privilege: in contrast to the Senate Committee of Internal Economy, the Board draws its powers from an Act of Parliament rather than the Constitution; according to the decision in *R. v. Chaytor and others*, dealings with expense claims do not qualify as proceedings in Parliament; and immunizing from judicial review decisions made by the Board concerning the management of Parliament’s internal affairs has not been shown to be necessary to preserve the dignity and efficiency of the House of Commons. All of these conclusions were in error.

Concerning the first reason offered by the Judge, the functions performed by the Board are exactly the same as those performed by the Senate Committee on Internal Economy. Both are based on parliamentary privileges legislated in accordance with section 18 of the *Constitution Act, 1867*, and are constitutional in nature because they are an essential aspect of these legislative bodies’ autonomous functions. The rejection of the claimed privilege relying on the decision of the Supreme Court of the United Kingdom in *R. v. Chaytor and others* was also in error since that case dealt with a different issue involving claimed expenses. Finally, the Judge’s conclusion that immunizing decisions relating to internal affairs from review by the courts had not been shown to be necessary in order to preserve the dignity and efficiency of the House of Commons disregarded a fundamental aspect of *Vaid*.

Bureau au sein de la Chambre; que le privilège parlementaire invoqué appartenait à deux catégories établies et que la juge a commis une série d’erreurs de droit en ne le reconnaissant pas. Une troisième catégorie — celle relative au pouvoir disciplinaire — a été plaidée à l’audience.

Il s’agissait de savoir si la Cour fédérale a à tort conclu que la Cour fédérale était compétente pour contrôler les décisions du Bureau, comme celles de n’importe quel autre « office fédéral » exerçant des pouvoirs prévus par une loi fédérale, et que le privilège parlementaire ne protégeait pas les décisions en litige.

Arrêt : l’appel doit être accueilli.

Si elle avait adopté la démarche raisonnée telle qu’elle a été énoncée par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, suivant laquelle les tribunaux ne doivent pas déterminer la nécessité d’un privilège d’origine législative dès lors qu’il est démontré qu’il appartient à une catégorie établie, la juge de la Cour fédérale aurait été contrainte de conclure que les décisions en litige étaient visées par le privilège parlementaire et se trouvaient, par le fait même, à l’abri de tout contrôle judiciaire.

La juge a fourni trois motifs étayant sa conclusion selon laquelle les décisions du Bureau n’étaient pas protégées par le privilège parlementaire : contrairement au Comité sénatorial de la régie interne, le Bureau tire ses pouvoirs d’une loi fédérale, et non de la Constitution; suivant l’arrêt *R. v. Chaytor and others*, le traitement des formulaires de dépenses n’appartient pas aux débats et travaux parlementaires; démonstration n’a pas été faite de la nécessité, pour préserver la dignité et l’efficacité de la Chambre des communes, de soustraire au contrôle judiciaire les décisions du Bureau relatives à la gestion des affaires internes du Parlement. Ces conclusions étaient toutes erronées.

En ce qui concerne le premier motif fourni par la juge, les fonctions du Bureau sont identiques à celles du Comité sénatorial de la régie interne. Elles sont fondées sur des privilèges parlementaires établis par voie législative en vertu de l’article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et sont de nature constitutionnelle, car elles forment un aspect essentiel de l’autonomie des organes législatifs. Le rejet du privilège invoqué sur le fondement de l’arrêt de la Cour suprême du Royaume-Uni dans l’affaire *R. v. Chaytor and others* était également erroné, puisque cette décision portait sur une question différente mettant en cause des dépenses dont le remboursement avait été demandé. Enfin, la conclusion de la juge selon laquelle il n’a pas été démontré qu’il était nécessaire d’empêcher que les décisions relatives aux affaires internes soient assujetties au contrôle judiciaire afin de préserver la dignité et l’efficacité de la Chambre faisait fi d’un aspect fondamental de l’arrêt *Vaid*.

The parliamentary privilege claimed by the appellants was the exclusive right of the House to oversee and decide matters pursuant to internal rules governing the use made of funds and resources provided to Members of the House for the purpose of allowing them to perform their parliamentary functions. The appellants submitted that the privilege claimed in this case came within two established categories, proceedings in Parliament and internal affairs. A third category, the exclusive right of the House to impose discipline in order to maintain the integrity of its internal processes, was added. The claimed privilege fit within the scope of the three established categories asserted by the appellants. The privilege as claimed by the appellants here came within the established category relating to internal affairs.

As to the established category described as discipline, the regulated activities in issue here concerned the use of public funds provided to Members so that they can perform their parliamentary functions. Decisions by Members of the House about the resources to be made available to them to perform their parliamentary functions and issues related to the conduct of Members in the use that they make of these resources are integral to the House's independence and ability to control its internal affairs. The decisions made by the Board in this case came within the House's exclusive right to regulate its own affairs and ensure the integrity of its own processes. The privilege claimed here could also come within the category of parliamentary privilege of discipline as established in case law (*Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*).

With respect to the category of proceedings in Parliament, while none of the expenses at issue in this case were provided for under the *Act respecting the internal Economy of the House of Commons, and for other purposes* (1868 Act) except perhaps those relating to travel, they all came within the class of expenses provided for under the 1868 Act—i.e., expenses which in their day are necessary in order to allow Parliamentarians to discharge their parliamentary functions. The argument that subsection 52.2(2) of the Act makes it clear that the decisions in issue came within the established category described as proceedings in Parliament was accepted. Even though subsection 52.2(2) of the Act cannot apply to everything the Board might do, it is difficult to see why this provision would not be given its full force and effect when dealing with matters wholly internal to the House involving the use of money paid to its Members to allow them to perform their parliamentary functions. When regard is had to the wording of subsection 52.2(2) of the Act, it reflects Parliament's intent that, within their proper scope, proceedings before the Board be treated as proceedings in Parliament. It followed that proceedings in Parliament was yet another established category within which the claimed parliamentary privilege could be shown to fit. Finally, the House

Le privilège parlementaire invoqué par les appelants était le droit exclusif de la Chambre de surveiller l'utilisation des deniers et des ressources fournis aux députés pour leur permettre d'exercer leurs fonctions parlementaires et de trancher les affaires portant sur les règles adoptées pour ce faire. Les appelants ont fait valoir que le privilège dont ils se réclament appartenait à deux catégories établies, à savoir celle des débats et travaux parlementaires et celle des affaires internes. Une troisième catégorie, celle du droit exclusif de la Chambre d'imposer des mesures disciplinaires pour assurer l'intégrité de ses processus internes, a été ajoutée. Le privilège invoqué appartenait aux trois catégories établies qu'ont fait valoir les appelants. Le privilège invoqué par les appelants en l'espèce relevait de la catégorie établie des affaires internes.

En ce qui a trait à la catégorie établie dite du pouvoir disciplinaire, les activités réglementées dont il était question en l'espèce concernaient l'utilisation de fonds publics fournis aux députés pour leur permettre d'exercer leurs fonctions parlementaires. Les décisions prises par des députés à propos des ressources qui sont fournies aux députés pour leur permettre d'exercer leurs fonctions parlementaires et les questions liées à la conduite de ces derniers quant à l'utilisation de ces fonds sont essentielles à l'indépendance de la Chambre et à sa faculté de réglementer ses affaires internes. Les décisions prises par le Bureau en l'espèce relevaient du droit exclusif de la Chambre de réglementer ses propres affaires et d'assurer l'intégrité de ses procédés. Le privilège invoqué en l'espèce pourrait aussi appartenir à la catégorie de privilège parlementaire dite du pouvoir disciplinaire établie dans la jurisprudence (*Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*).

En ce qui a trait à la catégorie des débats et travaux du Parlement, l'*Acte concernant l'Économie Intérieure de la Chambre des Communes et pour d'autres fins* en 1868 (l'Acte de 1868) ne prévoyait expressément aucune de ces dépenses, sauf peut-être celles concernant les déplacements, mais ces dépenses appartenaient au genre de dépenses que prévoyait l'Acte de 1868, c'est-à-dire des dépenses qui étaient nécessaires à cette époque pour exercer les fonctions parlementaires. L'argument selon lequel il ressort clairement du paragraphe 52.2(2) de la Loi que les décisions en litige appartenaient à la catégorie établie dite des débats et travaux du Parlement a été retenu. Bien que le paragraphe 52.2(2) de la Loi ne puisse s'appliquer à tout acte du Bureau, quel qu'il soit, il est difficile d'imaginer pourquoi cette disposition ne s'appliquerait pas aux matières qui relèvent entièrement des affaires internes de la Chambre, comme l'utilisation des fonds fournis aux députés pour leur permettre d'exercer leurs fonctions parlementaires. À en juger par le libellé du paragraphe 52.2(2) de la Loi, le législateur entendait que les délibérations du Bureau, à l'intérieur de la sphère d'activités qui lui est propre, soient assimilées aux délibérations du Parlement. Il s'ensuivait que les débats et travaux du Parlement représentaient une autre catégorie établie à laquelle

of Commons' exclusive right to regulate and oversee the use of parliamentary funds by Parliamentarians brings with it the exclusive right to decide how these rules are to be applied. Therefore, because the claimed privilege could be shown to come within one or more established categories, it was not open to the Judge to inquire into its necessity.

Concerning necessity, allowing courts to oversee decisions regarding the allocation and use made of parliamentary resources in the context of judicial reviews would seriously challenge the dignity and efficiency of the House. Allowing courts to have the last word over the handling of these affairs would in particular intrude on the autonomy of the House and demean its constitutional role. It would also severely undermine the effectiveness of the internal processes put in place by the House in order to deal with such matters.

As to whether Parliament waived or abrogated the House's exclusive right to control its internal financial affairs, the House's exclusive right to regulate, oversee and decide issues regarding the use made of parliamentary funds by Parliamentarians was not waived or abrogated by the creation of the Board, the enactment of the PCA in 1985, or by any other enactment since then.

il a été démontré que le privilège parlementaire invoqué en l'espèce appartenait. Enfin, le droit exclusif de la Chambre de réglementer et de contrôler l'utilisation des deniers qu'elle affecte aux parlementaires a pour corollaire le droit exclusif de décider de l'application des règles. Par conséquent, comme il a été démontré que le privilège invoqué appartenait à au moins une catégorie établie, il n'était pas loisible à la juge d'en examiner la nécessité.

En ce qui concerne la nécessité, permettre le contrôle judiciaire des décisions sur l'affectation et l'utilisation des ressources parlementaires minerait sérieusement la dignité et l'efficacité de la Chambre. Donner aux tribunaux le dernier mot sur l'administration de ces affaires entraverait l'autonomie de la Chambre et minerait son rôle constitutionnel. Ceci aurait aussi pour effet de nuire à l'efficacité des procédés mis en place par la Chambre pour traiter de ces questions.

Quant à la question de savoir si le Parlement a renoncé à son droit exclusif de tenir ses affaires financières internes en main ou l'a abrogé, la création du Bureau ou l'adoption de la LPC en 1985 et d'autres dispositions depuis n'ont emporté ni la renonciation au droit exclusif de la Chambre de réglementer et de contrôler l'emploi des deniers parlementaires par les parlementaires ainsi que de trancher les questions s'y rapportant ni l'abrogation de ce droit.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Act respecting the internal Economy of the House of Commons, and for other purposes*, S.C. 1868, c. 27, ss. 1, 2, 3, 4.
- An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject, and setting the Succession of the Crown*, 1689, 1 Will. & Mary, Sess. 2, c. 2 (U.K.), Art. 9.
- An Act relating to the Indemnity to Members and the Salaries of the Speakers, of both Houses of Parliament*, S.C. 1867, c. 3.
- An Act respecting the National Assembly*, C.Q.L.R., c. A-23.1, ss. 9, 42, 85.4.
- An Act to define the privileges, immunities and powers of the Senate and House of Commons, and to give summary protection to persons employed in the publication of Parliamentary Papers*, S.C. 1868, c. 23, s. 1.
- Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, s. 4.
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], ss. 18, 49.
- Elections Act*, R.S.N.B. 1973, c. E-3.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Acte concernant l'Économie Intérieure de la Chambre des Communes et pour d'autres fins*, S.C. 1868, ch. 27, art. 1, 2, 3, 4.
- Acte pour définir les privilèges, immunités et attributions du Sénat et de la Chambre des Communes, et pour protéger d'une manière sommaire les personnes chargées de la publication des documents parlementaires*, S.C. 1868, ch. 23, art. 1.
- Acte relatif à l'indemnité des membres et aux traitements des orateurs des deux chambres du Parlement*, S.C. 1867, ch. 3.
- An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject, and setting the Succession of the Crown*, 1689, 1 Will. & Mary, Sess. 2, ch. 2 (R.-U.), art. 9.
- Chambre des communes. Bureau de régie interne. *Règlement administratif relatif aux députés*, art. 4(3), 19, 24, 29(1)e), 30, 56, 67, 70.
- Chambre des communes. Bureau de régie interne. *Règlement administratif sur la gouvernance et l'administration*, art. 2, 6, 7.
- Chambre des communes. Bureau de régie interne. *Règlement de la Chambre des communes*, art. 37(2),(3), 148.

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 2(1) “federal board, commission or other tribunal”,(2) (as enacted by S.C. 1990, c. 8), 18, 18.1.

House of Commons. Board of Internal Economy. *Governance and Administration By-Law*, ss. 2, 6, 7.

House of Commons. Board of Internal Economy. *Members By-Law*, ss. 4(3), 19, 24, 29(1)(e), 30, 56, 67, 70.

House of Commons. Board of Internal Economy. *Rules of Practice and Procedure of the Board of Internal Economy*, s. 10.

House of Commons. Board of Internal Economy. *Standing Orders of the House of Commons*, ss. 37(2),(3), 148.

Legislative Assembly and Executive Council Act, S.N.W.T. 1999, c. 22.

Parliament of Canada Act, R.S.C., 1985, c. P-1, ss. 4, 5, 19.1, 19.2, 19.3, 19.4, 19.5(1),(2), 19.6, 19.8, 19.9, 50, 52.2, 52.3, 52.4(1), 52.5(1),(2), 52.6, 52.8, 52.9, 53.

Senate. *Rules of the Senate of Canada*, r. 12-22(2).

Chambre des communes. Bureau de régie interne. *Règles de procédure du bureau de régie interne*, art. 10.

Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 4.

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 18, 49.

Loi électorale, L.R.N.-B. 1973, ch. E-3.

Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil exécutif, L.T.N.-O. 1999, ch. 22.

Loi sur l'Assemblée Nationale, R.L.R.Q., ch. A-23.1, art. 9, 42, 85.4.

Loi sur le Parlement du Canada, L.R.C. (1985), ch. P-1, art. 4, 5, 19.1, 19.2, 19.3, 19.4, 19.5(1),(2), 19.6, 19.8, 19.9, 50, 52.2, 52.3, 52.4(1), 52.5(1),(2), 52.6, 52.8, 52.9, 53.

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 2(1) « office fédéral », (2) (édicte par L.C. 1990, ch. 8), 18, 18.1.

Sénat. *Règlement du Sénat du Canada*, règle 12-22(2).

CASES CITED

FOLLOWED:

Canada (House of Commons) v. Vaid, 2005 SCC 30, [2005] 1 S.C.R. 667.

APPLIED:

Villeneuve v. Legislative Assembly et al, 2008 NWTSC 41, [2008] 10 W.W.R. 704; *Filion c. Chagnon*, 2016 QCCS 6146; *Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2 S.C.R. 876, (1996), 137 D.L.R. (4th) 142.

CONSIDERED:

R. v. Chaytor and others, [2010] UKSC 52, [2011] A.C. 684; *Chagnon v. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, 2018 SCC 39, [2018] 2 S.C.R. 687; *Mikisew Cree First Nation v. Canada (Governor General in Council)*, 2018 SCC 40, [2018] 2 S.C.R. 765, 426 D.L.R. (4th) 647; *Filion c. Chagnon*, 2013 QCCS 446; *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319, (1993), 100 D.L.R. (4th) 212; *Southam Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1990] 3 F.C. 465, (1990), 73 D.L.R. (4th) 289 (C.A.), revg [1989] 3 F.C. 147, (1989), 27 F.T.R. 139 (T.D.); *Stockdale v. Hansard* (1839), 9 Ad. & E. 1, 112 E.R. 1112 (Q.B.); *Duffy v. Senate of Canada*, 2018 ONSC 7523 (CanLII); *Taftler v. British Columbia (Commissioner of Conflict of Interest)* (1998), 161 D.L.R. (4th) 511, 49 B.C.L.R. (3d) 328, sub nom. *Taftler v. Hughes*, 1998 CanLII 6216 (B.C.C.A.).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION SUIVIE :

Canada (Chambre des communes) c. Vaid, 2005 CSC 30, [2005] 1 R.C.S. 667.

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Villeneuve v. Legislative Assembly et al, 2008 NWTSC 41, [2008] 10 W.W.R. 704; *Filion c. Chagnon*, 2016 QCCS 6146; *Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 2 R.C.S. 876, 1996 CanLII 163.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

R. v. Chaytor and others, [2010] UKSC 52, [2011] A.C. 684; *Chagnon v. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, 2018 CSC 39, [2018] 2 R.C.S. 687; *Mikisew Cree First Nation c. Canada (Gouverneur général en conseil)*, 2018 CSC 40, [2018] 2 R.C.S. 765; *Filion c. Chagnon*, 2016 QCCS 6146; *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, 1993 CanLII 153; *Southam Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1990] 3 C.F. 465 (C.A.), infirmant [1989] 3 C.F. 147 (1^{re} inst.); *Stockdale v. Hansard* (1839), 9 Ad. & E. 1, 112 E.R. 1112 (Q.B.); *Duffy v. Senate of Canada*, 2018 ONSC 7523 (CanLII); *Taftler v. British Columbia (Commissioner of Conflict of Interest)* (1998), 161 D.L.R. (4th) 511, 49 B.C.L.R. (3d) 328, sub nom. *Taftler v. Hughes*, 1998 CanLII 6216 (C.A.C.-B.).

REFERRED TO:

R. v. Parliamentary Commissioner for Standards ex parte Mohamed Al Fayed, [1997] EWCA Civ. 2488 (BAILII), [1998] 1 W.L.R. 669; *Re McGuinness's Application*, [1997] NIQB 2 (BAILII), [1997] NI 359; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; *Morin v. Crawford* (1999), 14 Admin. L.R. (3d) 287, 1999 N.W.T.J. No. 5 (QL) (N.W.T. S.C.); *McIver v. Alberta (Ethics Commissioner)*, 2018 ABQB 240 (CanLII), 423 D.L.R. (4th) 551.

AUTHORS CITED

Bourinot, John George. *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 4th ed. Toronto: Canada Law Book Company, 1916.

Canada. Parliament. House of Commons. *Special Committee on the Review of the Parliament of Canada Act, Minutes of Proceedings and Evidence*, 34th Parl., 2nd Sess., 1990.

Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 19th ed. by David Lidderdale, ed. London: Butterworths, 1976.

Report of the Special Committee on Reform of the House of Commons, Ottawa: The Comity, 1985.

United Kingdom. Joint Committee on Parliamentary Privilege, Vol. 1, *Report and Proceedings of the Committee*, London: H.M.S.O., 1999.

APPEAL from a Federal Court decision (2017 FC 942) dismissing the appellants motions to strike four judicial review applications, which motions were based, in particular, on the contention that the decisions being judicially challenged were covered by parliamentary privilege, and, as such, were immunized from judicial review. Appeal allowed.

APPEARANCES

Guy J. Pratte and *Nadia Effendi* for appellants.
James R.K. Duggan, Ad. E., Julius H. Grey, Ad. E., Alexander Herrick Duggan and *Geneviève Grey* for respondents.
Nicholas McHaffie and *Jessica Rutledge* for intervenor *Maurice Vellacott*.
Guy Regimbald and *John J. Wilson* for intervenor *The Senate of Canada*.

DÉCISIONS CITÉES :

R. v. Parliamentary Commissioner for Standards ex parte Mohamed Al Fayed, [1997] EWCA Civ. 2488 (BAILII), [1998] 1 W.L.R. 669; *Re McGuinness's Application*, [1997] NIQB 2 (BAILII), [1997] NI 359; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Morin v. Crawford* (1999), 14 Admin. L.R. (3d) 287, 1999 N.W.T.J. n° 5 (QL) (C.S. T.N.-O.); *McIver v. Alberta (Ethics Commissioner)*, 2018 ABQB 240 (CanLII), 423 D.L.R. (4th) 551.

DOCTRINE CITÉE

Bourinot, John George. *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 4^e éd. Toronto : Canada Law Book Company, 1916.

Canada. Chambre des communes. *Comité spécial chargé de l'examen de la Loi sur le Parlement du Canada, procès-verbaux et témoignages*, 34^e lég., 2^e sess., 1990.

Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 19^e éd. par David Lidderdale, dir. London : Butterworths, 1976.

Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, Ottawa : Le comité, 1985.

Royaume-Uni. Joint Committee on Parliamentary Privilege, vol. 1, *Report and Proceedings of the Committee*, London : H.M.S.O., 1999.

APPEL de la décision rendue par la Cour fédérale (2017 CF 942), qui a rejeté les requêtes des appelants en radiation de quatre demandes de contrôle judiciaire, lesquelles requêtes reposaient plus particulièrement sur la prétention selon laquelle les décisions en litige étaient protégées par le privilège parlementaire et, à ce titre, étaient à l'abri du contrôle judiciaire. Appel accueilli.

ONT COMPARU :

Guy J. Pratte et *Nadia Effendi* pour les appelants.
James R.K. Duggan, Ad. E., Julius H. Grey, Ad. E., Alexander Herrick Duggan et *Geneviève Grey* pour les intimés.
Nicholas McHaffie et *Jessica Rutledge* pour l'intervenant *Maurice Vellacott*.
Guy Regimbald et *John J. Wilson* pour l'intervenant *le Sénat du Canada*.

SOLICITORS OF RECORD

Borden Ladner Gervais LLP, Toronto, for appellants.
Duggan, avocats-lawyers and *Grey Casgrain, s.e.n.c.*, Montréal, for respondents.
Stikeman Elliott LLP, Ottawa, for intervener Maurice Vellacott.
Gowling WLG (Canada) LLP, Ottawa, for intervener The Senate of Canada.

The following are the reasons for judgment rendered in English

[1] NOËL C.J.: This is an appeal brought by the House of Commons management body, the Board of Internal Economy (also referred to as the Board), and the Speaker of the House of Commons (together, the appellants) from a decision of the Federal Court (2017 FC 942 [reasons]) *per* Gagné J. as she then was (the judge) dismissing their motions to strike four judicial review applications brought by Alexandre Boulerice and others (the respondents). The motions to strike were based on the contention that the decisions being challenged by the applications are covered by parliamentary privilege, and, as such, are immunized from judicial review and that the Board is not a “federal board, commission or other tribunal” [section 2] under the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 (*Federal Courts Act*).

[2] The respondents—66 in T-304-15; 55 in T-1935-14 and 23 in T-1539-14 and T-1526-14—were sitting New Democratic Party (NDP) Members of Parliament when their judicial review applications were launched in July and September 2014. They contend that four decisions made by the Board of Internal Economy, holding that they misused parliamentary funds and requiring them to repay the amounts improperly used, were arbitrary, contrary to parliamentary rules, politically motivated and made in bad faith.

[3] The intervener, Maurice Vellacott (Mr. Vellacott), is a former Conservative Party Member of Parliament. He was granted intervener status to provide context concerning his own judicial review application (presently in abeyance) challenging a decision of the Board. In his case, the Board held that he claimed *per diem* and related expenses

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Borden Ladner Gervais S.E.N.C.R.L., S.R.L., Toronto, pour les appelants.
Duggan, avocats-lawyers et *Grey Casgrain, s.e.n.c.*, Montréal, pour les intimés.
Stikeman Elliott S.E.N.C.R.L., s.r.l., Ottawa, pour l’intervenant, Maurice Vellacott.
Gowling WLG (Canada) S.E.N.C.R.L., s.r.l., Ottawa, pour l’intervenant, le Sénat du Canada.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

[1] LE JUGE EN CHEF NOËL : Appel est interjeté par l’organe de gestion de la Chambre des communes, le Bureau de régie interne (le Bureau), et le président de la Chambre des communes (collectivement les appelants) de la décision rendue par la Cour fédérale (2017 CF 942 [motifs]) sous la plume de la juge Gagné, maintenant juge en chef adjointe (la juge), qui a rejeté leurs requêtes en radiation de quatre demandes de contrôle judiciaire déposées par M. Alexandre Boulerice et d’autres (les intimés). Aux termes des requêtes en radiation, d’une part, les décisions en litige sont protégées par le privilège parlementaire et, à ce titre, sont à l’abri du contrôle judiciaire et, d’autre part, le Bureau n’est pas un « office fédéral » [à l’article 2] au sens de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 (*Loi sur les Cours fédérales*).

[2] Les intimés — 66 dans le dossier T-304-15; 55 dans le dossier T-1935-14 et 23 dans les dossiers T-1539-14 et T-1526-14 — étaient des députés appartenant au Nouveau Parti démocratique (NPD) au moment du dépôt de leurs demandes de contrôle judiciaire en juillet et septembre 2014. Selon eux, quatre décisions du Bureau de régie interne — ayant conclu à la distraction de deniers parlementaires de leur part et exigeant le remboursement des fonds — étaient arbitraires, contraires aux règles parlementaires, politiques et empreintes de mauvaise foi.

[3] M. Maurice Vellacott, un ancien député du Parti conservateur, a obtenu la qualité d’intervenant afin de fournir des renseignements contextuels relatifs à sa propre demande de contrôle judiciaire (en suspens pour l’instant). Il attaque une décision du Bureau selon laquelle il aurait réclamé des indemnités et des frais connexes non

in circumstances when none were payable given that his primary place of residence was in the National Capital Region rather than in Saskatchewan.

[4] The intervener, the Senate, supports the position of the appellants. It is concerned that the decision dismissing the motions to strike could affect rights and powers exercised by the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration (the Senate Committee on Internal Economy), the management body of the Senate. This committee is governed by the same statute and operates essentially the same way as the Board of Internal Economy.

[5] In dismissing the appellants' motions to strike, the Judge found both that the Federal Court had jurisdiction to review decisions made by the Board like those of any other "federal board" acting pursuant to an Act of Parliament (section 2 of the *Federal Courts Act*) and that the decisions in issue were not covered by parliamentary privilege.

[6] For the reasons that follow, I am of the view that the Judge erred in coming to these conclusions. Had she followed the principled approach set out by the Supreme Court in *Canada (House of Commons) v. Vaid*, 2005 SCC 30, [2005] 1 S.C.R. 667 (*Vaid*), which precludes the courts from inquiring into the necessity of a legislated privilege when it is shown to come within an established category, she would have had to conclude that the decisions in issue are covered by parliamentary privilege and, therefore, cannot be judicially reviewed.

BACKGROUND

[7] The Board of Internal Economy, like the Senate Committee on Internal Economy, draws its powers from the *Parliament of Canada Act*, R.S.C., 1985, c. P-1 (the PCA). Section 4 provides both the House of Commons and the Senate with the same privileges, immunities and powers, while section 5 declares those privileges to be part of the general and public law of Canada. Sections 19.1 and 50 acknowledge respectively the establishment of the Senate Committee on Internal Economy

permis, car sa résidence principale était située dans la région de la capitale nationale et non en Saskatchewan.

[4] Le Sénat, qui intervient également dans l'appel, soutient les appelants. Il craint que le rejet des requêtes en radiation risque d'affecter les droits et les pouvoirs du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration (le Comité sénatorial de la régie interne), l'organe de gestion du Sénat. Ce comité est assujéti à la même loi que le Bureau, et ses travaux sont essentiellement identiques à ceux de ce dernier.

[5] La juge a rejeté les requêtes en radiation, concluant que la Cour fédérale pouvait contrôler les décisions du Bureau, comme de celles de n'importe quel autre « office fédéral » exerçant des pouvoirs prévus par une loi fédérale (article 2 de la *Loi sur les Cours fédérales*) et que le privilège parlementaire ne protégeait pas les décisions en litige.

[6] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que la juge a tiré ces conclusions à mauvais droit. Si elle avait adopté la démarche raisonnée telle qu'elle a été énoncée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, 2005 CSC 30, [2005] 1 R.C.S. 667 (*Vaid*), suivant laquelle les tribunaux ne doivent pas déterminer la nécessité d'un privilège d'origine législative dès lors qu'il est démontré qu'il appartient à une catégorie établie, elle aurait été contrainte de conclure que les décisions en litige étaient visées par le privilège parlementaire et se trouvaient, par le fait même, à l'abri de tout contrôle judiciaire.

FAITS

[7] Le Bureau, à l'instar du Comité sénatorial de la régie interne, tire ses pouvoirs de la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1 (la LPC). L'article 4 confère à la Chambre des communes et au Sénat les mêmes privilèges, immunités et pouvoirs, tandis que l'article 5 dispose que ces privilèges sont partie intégrante du droit général et public du Canada. Les articles 19.1 et 50 respectivement reconnaissent la constitution du Comité sénatorial de la régie interne et la création du Bureau. Aux

and the creation of the Board. Pursuant to section 52.3, the Board acts “on all financial and administrative matters respecting the House of Commons, its premises, its services and its staff; and the members of the House of Commons.” The Senate Committee on Internal Economy plays the same role and exercises the same powers for the Senate. This is best illustrated by the comparative table produced by the appellants (appellants’ compendium, Tab 44) which has been appended to these reasons as Appendix “A”.

[8] From the time of Confederation to the enactment of the PCA and the creation of the Board in 1985, the House of Commons and the Senate enjoyed the privileges held by the United Kingdom House of Commons at the time of Confederation pursuant to section 1 of *An Act to define the privileges, immunities and powers of the Senate and House of Commons, and to give summary protection to persons employed in the publication of Parliamentary Papers*, S.C. 1868 (31 Vict.), c. 23. During this same period, the internal management of the House of Commons was the responsibility of the Commissioners of Internal Economy appointed by the Governor in Council under sections 1 and 2 of an *Act respecting the internal Economy of the House of Commons, and for other purposes*, S.C. 1868 (31 Vict.), c. 27. Under this Act, only Members of the House who were also Members of the Queen’s Privy Council for Canada could be appointed as Commissioners. Practically speaking, this meant that the Commissioners were drawn from among the Ministers of the Crown.

[9] The Board was created in 1985 in response to recommendations made by a Special Committee of the House. Among the recommendations were that Members of the House become more involved in the management of the House and that the new Board better reflect the composition of the House.

[10] Members of the recognized parties of the House of Commons now constitute the Board. The Board is composed of the Speaker, two Members of the Queen’s Privy Council for Canada appointed by the Governor in Council, the Leader of the Opposition or the Leader’s nominee, and “other members” of the House of Commons who may be appointed from time to time to represent the opposition

termes de l’article 52.3, le Bureau « est chargé des questions financières et administratives intéressant la Chambre des communes, ses locaux, ses services et son personnel; les députés ». Le Comité sénatorial de la régie interne a un rôle identique et exerce les mêmes pouvoirs au sein du Sénat. Le tableau comparatif produit par les appelants illustre bien ces rapports (compendium des appelants, onglet 44). Il figure à l’annexe « A » des présents motifs.

[8] De 1867 à l’adoption de la LPC et la création du Bureau en 1985, la Chambre des communes et le Sénat jouissaient des privilèges conférés à la Chambre des communes du Royaume-Uni au moment de la Confédération en vertu de l’article premier de l’*Acte pour définir les privilèges, immunités et attributions du Sénat et de la Chambre des Communes, et pour protéger d’une manière sommaire les personnes chargées de la publication des documents parlementaires*, S.C. 1868 (31 Vict.), ch. 23. Au cours de cette période, la gestion interne de la Chambre des communes incombait aux commissaires de l’économie intérieure nommés par le gouverneur en conseil en vertu de l’article premier et de l’article 2 de l’*Acte concernant l’Économie Intérieure de la Chambre des Communes et pour d’autres fins*, S.C. 1868 (31 Vict.), ch. 27. Aux termes de cette loi, seuls des députés qui étaient également membres du Conseil privé de la Reine pour le Canada pouvaient être nommés à titre de commissaires. En pratique, les commissaires étaient donc choisis parmi les ministres de la Couronne.

[9] Le Bureau a été créé en 1985 dans la foulée de recommandations présentées par un comité spécial de la Chambre. Ce comité recommandait entre autres que les députés participent davantage à la gestion de la Chambre et que le nouveau Bureau reflète mieux la composition de cette dernière.

[10] Le Bureau est maintenant composé de membres des partis reconnus à la Chambre des communes : le président, deux membres du Conseil privé de la Reine pour le Canada nommés par le gouverneur en conseil, le chef de l’Opposition ou son délégué et « d’autres députés » nommés parmi le parti de l’opposition et celui au pouvoir (LPC, paragraphe 50(2)). En pratique, si l’on tient compte

and governing parties (subsection 50(2) of the PCA). As a practical matter, under the rules, members of the governing party may hold the majority when matters come to be decided by the Board (subparagraph 50(2)(b)(ii) of the PCA). This reflects the manner in which the House operates when it legislates (section 49 of the *Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C. 1985, Appendix II, No. 5] (*Constitution Act, 1867*)).

[11] The Board sets out its rules on various matters including the use of parliamentary funds by way of by-laws (subsection 52.5(1) of the PCA). It has exclusive authority to decide whether a member's use of parliamentary funds was proper (subsection 52.6(2) of the PCA). It can investigate matters and may as a result make a direction, or a by-Law, refuse a request for funds, or act as it sees fit (section 10 of the *Rules of Practice and Procedure of the Board of Internal Economy*); various coercive measures may be used to impose compliance (section 19 of the *Members By-Law*).

[12] The Board of Internal Economy, acting through the Speaker, reports to the House and its minutes are tabled in the House. Members of the House may ask questions of a member of the Board designated by the Board during Question Period (subsections 37(2) and (3) and section 148 of the *House of Commons Standing Orders*).

[13] The Board has the capacity of a natural person and may enter into contracts and other arrangements with third parties (section 52.2 of the PCA). In order to provide continuity, members of the Board remain in office when Parliament is dissolved (section 53 of the PCA).

[14] In doing its work, the Board is supported by the House Administration (section 2 of the *Governance and Administration By-Law*). The House Administration is composed of the Clerk of the House of Commons and its employees, who are not Members of the House (sections 6 and 7 of the *Governance and Administration By-Law*). While powers of the Board may be delegated

des règles, les membres du parti au pouvoir sont susceptibles de détenir la marge décisionnelle (alinéa 50(2)b)), à l'image de la Chambre quand elle légifère (*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], article 49 (la *Loi constitutionnelle de 1867*)).

[11] Le Bureau établit ses propres règles, notamment en matière d'utilisation des deniers parlementaires, par le truchement de règlements administratifs (LPC, paragraphe 52.5(1)). Il est investi du pouvoir exclusif de décider de la régularité de l'utilisation des deniers parlementaires par un député (LPC, paragraphe 52.6(2)). Il est habilité à enquêter et peut, à l'issue de l'enquête, donner des précisions, prendre un règlement administratif, refuser une demande de fonds ou prendre telle ou telle autre décision qu'il juge opportune (*Règles de procédure du Bureau de régie interne*, article 10). Il peut ordonner la prise de mesures pour forcer le respect des règles (*Règlement administratif relatif aux députés*, article 19).

[12] Le président de la Chambre est responsable du Bureau devant cette dernière. Le compte rendu des délibérations du Bureau est déposé à la Chambre. Un député peut poser des questions à un membre du Bureau désigné par ce dernier au cours de la période des questions orales (*Règlement de la Chambre des communes*, paragraphes 37(2) et (3) et article 148).

[13] Le Bureau a la capacité d'une personne physique et peut à ce titre conclure des contrats, ententes ou autres arrangements avec des tiers (LPC, article 52.2). Pour assurer la continuité, les membres du Bureau demeurent en fonction en cas de dissolution du Parlement (LPC, article 53).

[14] Le Bureau est appuyé dans ses travaux par l'Administration de la Chambre (*Règlement administratif sur la gouvernance et l'administration*, article 2). L'Administration de la Chambre se compose du greffier de la Chambre des communes et des employés qui relèvent de celui-ci et qui ne sont pas des députés (articles 6 et 7). Si les pouvoirs du Bureau peuvent être délégués au

to the Clerk of the House of Commons and its employees, they remain subordinate to the Board (section 2 of the *Governance and Administration By-Law*).

THE CONTESTED DECISIONS

[15] Four decisions are challenged in the underlying judicial review applications. At the time they were made the Conservative Party was the governing party. According to the minutes of the Board, three Conservatives, two members of the NDP [New Democratic Party], one Liberal and the Speaker were present when these decisions were made. The two NDP members voted in dissent.

[16] The first two decisions dealt with inappropriate mailings. The first held that certain mailings contravened the *Members By-Law* (presumably subsection 4(3), paragraph 29(1)(e), and section 30) because they were made for political purposes. The second required that the related expenses be reimbursed by the Members who failed to adhere by this limitation.

[17] In the third decision, the Board determined that some NDP members inappropriately used parliamentary funds for expenses related to employment, telecommunications and travel. According to the Board, funds from the budget for Members' offices were used to supplement the NDP's National Caucus Research Budget. These budgets are for different purposes: the former is for Members of the House individually to discharge their parliamentary functions at specified locations—i.e., on Parliament Hill or in their constituencies—whereas the latter is for recognized parties to use for research offices (sections 24, 56 and 67 of the *Members By-Law*). No funds may be transferred between these budgets (*Members By-Law*, section 70).

[18] The Board's fourth decision required the repayment of some \$2.7 million by the Members whose budgets were misused.

[19] In the applications for judicial review relating to the mailings, the respondents acknowledge that the decisions

greffier de la Chambre et à ses employés, ils échoient néanmoins au Bureau (article 2).

DÉCISIONS EN LITIGE

[15] Les demandes de contrôle judiciaire dont il est interjeté appel portent sur quatre décisions prises à l'époque où le Parti conservateur était au pouvoir. Selon le compte rendu des délibérations du Bureau, trois membres du Parti conservateur, deux membres du NPD [Nouveau parti démocratique], un membre du Parti libéral et le président étaient présents au moment où les décisions ont été prises. Les deux membres du NPD étaient dissidents.

[16] Les deux premières décisions ont trait à des envois postaux non permis. Selon la première, des envois contrevenaient à certaines dispositions du *Règlement administratif relatif aux députés* (vraisemblablement le paragraphe 4(3), l'alinéa 29(1)e) et l'article 30), car ils étaient motivés par des raisons politiques. La seconde ordonne le remboursement des frais connexes par les députés ayant fait fi de cette restriction.

[17] Dans la troisième décision, le Bureau statue que certains membres du NPD ont utilisé des deniers parlementaires à des fins non permises pour payer des dépenses reliées à des emplois, à des télécommunications et à des déplacements. De l'avis du Bureau, ces députés ont utilisé des fonds destinés aux dépenses administratives pour suppléer le budget du bureau de recherches du caucus du NPD. Ces budgets ont des objets différents : le premier permet au député d'exercer ses fonctions parlementaires à des endroits définis — au parlement ou dans sa circonscription —, tandis que le second sert à financer un bureau de recherches des partis reconnus (*Règlement administratif relatif aux députés*, articles 24, 56 et 67). Il est interdit de transférer des fonds d'un budget à l'autre (article 70).

[18] La quatrième décision du Bureau ordonne le remboursement de quelque 2,7 millions de dollars par les députés ayant utilisé à tort les fonds prévus à leur budget.

[19] Au soutien de leurs demandes de contrôle judiciaire des décisions portant sur les envois, les intimés

were rendered on the basis that the mailings “were in contravention of the Board’s By-Laws [because] they were performed for the benefit of a political party” (applications for judicial review, Appeal Book, Vol. III, pages 853 and 861). However, they maintain that the decisions are “unreasonable and incorrect”, “contrary to the principles of natural justice”, and “contrary to the rule of law” (applications for judicial review, Appeal Book, Vol. III, pages 853 and 861).

[20] The applications directed at the decisions relating to the use of individual Member’s budgets to supplement the NDP’s National Caucus Research Offices budget are based on the following grounds (applications for judicial review, Appeal Book, Vol. III, pages 870 and 880):

- The decision[s] [are] unreasonable, arbitrary and incorrect;
- The decision[s] [are] contrary to the principles of natural justice and of fairness;
- The decision[s] [are] contrary to the rule of law;
- The decision[s] [are], in fact, an example of political bias and [were] made in bad faith;
- The decision[s] [are] absurd in the light of modern technologies that enable people to work everywhere;
- There is no legal basis for [these] decision[s] in Canadian law or in parliamentary rules;
- The decision[s] [are] illegal since members of Parliament are entitled by law to exercise their parliamentary functions “wherever” and in so doing, are entitled to make use of parliamentary resources to accomplish parliamentary functions.

THE FEDERAL COURT DECISION

[21] In dismissing the appellants’ motion to strike, the judge addressed two issues: whether decisions of the Board are subject to judicial review under the *Federal*

reconnaissent que, suivant ces dernières, les envois [TRADUCTION] « contrevenaient aux règlements administratifs du Bureau [car] leur objet était de profiter à un parti politique » (demandes de contrôle judiciaire, dossier d’appel, vol. III, pages 853 et 861). Ils soutiennent cependant que les décisions sont [TRADUCTION] « déraisonnables et incorrectes », « contraires aux principes de justice naturelle » et « contraires à la primauté du droit » (demandes de contrôle judiciaire, dossier d’appel, vol. III, pages 853 et 861).

[20] Les demandes de contrôle judiciaire à l’encontre des décisions sanctionnant l’utilisation de fonds affectés au budget de députés pour suppléer le budget du bureau de recherches du caucus national du NPD soulèvent les motifs suivants (dossier d’appel, vol. III, pages 870 et 880, demandes de contrôle judiciaire) :

[TRADUCTION]

- L[es] décision[s] [sont] déraisonnable[s], arbitraire[s] et incorrecte[s];
- L[es] décision[s] [sont] contraire[s] aux principes de justice naturelle et d’équité;
- L[es] décision[s] [sont] contraire[s] à la primauté du droit;
- L[es] décision[s] constitue[nt] un exemple de partialité politique et de mauvaise foi;
- L[es] décision[s] [sont] absurde[s] vu les technologies modernes qui permettent aux gens de travailler n’importe où;
- Rien dans le droit canadien ou dans les règles parlementaires n’étaye l[es] décision[s];
- L[es] décision[s] [sont] illégale[s] puisque les députés sont habilités légalement à exercer leurs fonctions parlementaires « n’importe où »; il leur est donc permis d’utiliser des deniers parlementaires pour exercer leurs fonctions parlementaires.

JUGEMENT DE LA COUR FÉDÉRALE

[21] Avant de rejeter la requête en radiation des appellants, la juge a abordé deux questions. En premier lieu, les décisions du Bureau sont-elles susceptibles de contrôle

Courts Act, and whether decisions of the Board relating to the use of resources by members are immunized from review by parliamentary privilege. Although these issues were addressed separately, she acknowledged that the answer to both questions “ought to be somewhat aligned” (reasons, paragraph 10).

[22] Regarding the first issue, the judge concluded that the Board was not excluded from the Federal Courts’ jurisdiction under subsection 2(2) of the *Federal Courts Act*. Drawing a distinction between the Senate Committee on Internal Economy and the Board, the judge held that the former draws its powers from section 18 of the *Constitution Act, 1867*, but the Board does not (reasons, paragraphs 19 and 20). As well, the judge noted that in addition to not being “as fundamental to our notion of democracy” as the Senate Committee on Internal Economy, the Board is a “subsidiary entity” (reasons, paragraph 22). She also described the Board as different from regular committees, which originate not in statute but in Standing Orders of the House and parliamentary tradition, and exercise functions related to the legislative process (reasons, paragraphs 27 and 28).

[23] In reaching her conclusion on the first issue, the judge found that the Board’s powers set out in the PCA are derived from an Act of Parliament, not from section 18 of the *Constitution Act, 1867*. Identifying section 52.3 of the PCA as the source of the powers exercised by the Board in this instance, she held that the Board’s decisions were made under a power conferred by an Act of Parliament. Therefore, they fell within the Federal Court’s jurisdiction under sections 18 and 18.1 of the *Federal Courts Act*.

[24] In disposing of the second issue—parliamentary privilege—the judge concluded that the appellants failed to demonstrate that immunizing the Board’s decisions from judicial review was necessary in order to protect the dignity and efficiency of the House (reasons, paragraph 50).

[25] In reaching this conclusion, the judge first considered the category of parliamentary privilege related to proceedings in Parliament. She cited the Supreme Court’s

judiciaire sous le régime de la *Loi sur les Cours fédérales*? En second lieu, les décisions du Bureau sur l’utilisation de ressources par les députés sont-elles à l’abri d’un tel contrôle par l’effet du privilège parlementaire? Bien qu’elle aborde les questions séparément, la juge reconnaît que les réponses « doivent être quelque peu harmonisées » (motifs, paragraphe 10).

[22] À propos de la première question, la juge est d’avis que, suivant le paragraphe 2(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*, le Bureau n’échappe pas à la compétence des Cours fédérales. Établissant une distinction entre le Comité sénatorial de la régie interne et le Bureau, la juge conclut que le premier tire ses pouvoirs de l’article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais pas le Bureau (motifs, paragraphes 19 et 20). La juge fait également remarquer que le Bureau, en plus de ne pas être pas « aussi fondamental à notre notion de démocratie » que le Comité sénatorial de la régie interne, est une « entité auxiliaire » (motifs, paragraphe 22). Selon elle, le Bureau diffère des comités ordinaires, qui ont pour source, non pas une loi, mais un règlement de la Chambre ou la tradition parlementaire et exercent des fonctions liées au processus législatif (motifs, paragraphes 27 et 28).

[23] Au sujet de la première question, la juge estime que les pouvoirs du Bureau prévus dans la LPC découlent d’une loi fédérale, et non de l’article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ayant indiqué l’article 52.3 de la LPC comme source des pouvoirs exercés par le Bureau en l’espèce, elle conclut que les décisions du Bureau découlent de pouvoirs prévus par une loi fédérale. Elles sont donc visées par la compétence que les articles 18 et 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* confèrent à la Cour fédérale.

[24] Quant à la deuxième question, celle du privilège parlementaire, la juge estime que les appelants n’ont pas réussi à démontrer qu’il est nécessaire de soustraire les décisions du Bureau au contrôle judiciaire pour protéger la dignité et l’efficacité de la Chambre (motifs, paragraphe 50).

[25] Dans l’analyse ayant mené à cette conclusion, la juge examine d’abord le privilège parlementaire relatif aux débats et travaux parlementaires. Elle cite un

statement in *Vaid* that “not everything that is said or done within the Chamber during the transaction of business forms part of proceedings in Parliament” [emphasis in original] (reasons, paragraph 38). In her view, this category of parliamentary privilege was primarily aimed at protecting freedom of speech in the House of Commons. Relying on the decision of the Supreme Court of the United Kingdom in *R. v. Chaytor and others*, [2010] UKSC 52, [2011] A.C. 684 (*Chaytor*), she held that dealing with expense claims was not part of proceedings in Parliament (reasons, paragraphs 36 to 41).

[26] Turning to the category of parliamentary privilege relating to internal affairs, she emphasized that this category should not be defined too broadly, as it could then encompass all the activities of Parliament (reasons, paragraph 43). Instead, in her view, the appellants had to show that the “specific decisions of the Board on the use of resources and services by [M]embers of Parliament are necessary for upholding the dignity and efficiency of the House of Commons, and its capacity to function as a legislative body” (reasons, paragraph 46). Because the appellants failed to demonstrate this, the judge concluded that the parliamentary privilege relating to internal affairs did not apply to immunize the Board’s decisions from judicial review.

[27] The judge’s reasons can also be read as holding that whatever privileges Parliament might have had in the past, they have since been abrogated or waived. Although she recognized that the Senate Committee on Internal Economy continues to hold the privileges which it had, this ceased to be the case insofar as the Board is concerned when regard is had to the provisions of the PCA and related amendments to the *Federal Courts Act* (reasons, paragraphs 19, 21, 22, 24 and 30).

THE PARTIES’ POSITIONS

[28] Shortly before the hearing of the appeal, the Supreme Court released two decisions which bear on the issue of parliamentary privilege: *Chagnon v. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, 2018

passage de l’arrêt *Vaid* rendu par la Cour suprême selon lequel « ne fait pas [...] “partie des travaux du Parlement tout ce qui est dit ou fait au sein de la Chambre pendant qu’elle siège” » [souligné dans l’original] (motifs, paragraphe 38). À son avis, cette catégorie de privilège parlementaire vise principalement à protéger la liberté d’expression dans l’enceinte de la Chambre. Sur le fondement de l’arrêt de la Cour suprême du Royaume-Uni dans l’affaire *R. v. Chaytor and others*, [2010] UKSC 52, [2011] A.C. 684 (*Chaytor*), elle conclut que la présentation de formulaires de dépenses ne saurait ressortir aux débats ou travaux parlementaires (motifs, paragraphes 36 à 41).

[26] Quant à la catégorie de privilège relatif aux affaires internes, elle souligne qu’il ne faut pas la définir de manière trop large, car elle pourrait alors englober toutes les activités du Parlement (motifs, paragraphe 43). Selon la juge, il incombe plutôt aux appelants de démontrer que « les décisions du Bureau concernant l’usage des ressources et des services par les députés sont nécessaires pour maintenir la dignité et l’efficacité de la Chambre des communes et sa capacité de fonctionner en tant qu’organisme législatif » (motifs, paragraphe 46). Les appelants n’ayant pas réussi à le démontrer, la juge arrive à la conclusion que le privilège parlementaire relatif aux affaires internes ne s’applique pas pour soustraire les décisions du Bureau au contrôle judiciaire.

[27] On peut également donner aux motifs de la juge une interprétation différente : quels que fussent les privilèges conférés au Parlement à une certaine époque, ces privilèges ont depuis fait l’objet d’une abrogation ou d’une renonciation. Si elle reconnaît que le Comité sénatorial de la régie interne a maintenu ses privilèges, elle estime que ce n’est pas le cas du Bureau, compte tenu des dispositions de la LPC et des modifications connexes apportées à la *Loi sur les Cours fédérales* (motifs, paragraphes 19, 21, 22, 24 et 30).

THÈSES DES PARTIES

[28] Peu de temps avant la tenue de l’audience, la Cour suprême a publié deux arrêts intéressant la question du privilège parlementaire, à savoir *Chagnon c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, 2018

SCC 39, [2018] 2 S.C.R. 687 (*Chagnon*) and *Mikisew Cree First Nation v. Canada (Governor General in Council)*, 2018 SCC 40, [2018] 2 S.C.R. 765, 426 D.L.R. (4th) 647 (*Mikisew*). The parties and interveners were invited to supplement their memoranda of fact and law by filing supplementary written submissions addressing these decisions. The following description of the parties' positions encompasses all of their submissions.

- *The appellants*

[29] The appellants argue that the parliamentary privileges held by the Board and the Senate Committee on Internal Economy are defined by the PCA but that their source is the Constitution of Canada. As these two bodies perform identical functions and both report to and are integral to their respective Houses, they should not be treated differently (memorandum of the appellants, paragraphs 45 to 47).

[30] More generally, the appellants argue that the judge mischaracterized the role of the Board within the House. In this respect, they point to the history of the internal management of the House before the creation of the Board. Prior to 1985, managing the resources of the House was unequivocally integral to Parliament (memorandum of the appellants, paragraphs 8 to 10). According to the appellants, the enactment of the PCA and the creation of the Board in 1985 did not alter this state of affairs.

[31] The appellants further argue that the parliamentary privilege being claimed is traceable to two established categories and that the judge committed a series of legal errors in failing to recognize this. A third category—discipline—was argued during the course of the hearing.

[32] Regarding the category of proceedings in Parliament, the appellants contend that the judge erred in restricting its scope to freedom of speech within the House (memorandum of the appellants, paragraph 66). The appellants highlight the fact that her conclusion conflicts with the recently enacted subsection 52.2(2) of the PCA, which expressly provides that “proceedings of the Board are proceedings in Parliament”. Further, the appellants argue that Parliament correctly expressed the scope of the parliamentary privilege in enacting this provision.

CSC 39, [2018] 2 R.C.S. 687 (*Chagnon*) et *Mikisew Cree First Nation c. Canada (Gouverneur général en conseil)*, 2018 CSC 40, [2018] 2 R.C.S. 765 (*Mikisew*). Les parties et les intervenants ont été invités à compléter leur mémoire des faits et du droit par le dépôt d'observations écrites traitant de ces arrêts. La description qui suit de la thèse des parties couvre les arguments mis de l'avant à ces deux étapes.

- *Les appelants*

[29] Selon les appelants, les privilèges parlementaires que détiennent le Bureau et le Comité sénatorial de la régie interne sont définis par la LPC, mais prennent leur source dans la Constitution canadienne. Comme ces deux organes exercent des fonctions identiques, sont redevables à leur Chambre respective et font partie intégrante de ces dernières, ils ne sauraient recevoir un traitement différent (mémoire des appelants, paragraphes 45 à 47).

[30] De manière générale, les appelants soutiennent que la juge a mal interprété le rôle du Bureau au sein de la Chambre. Au soutien de leur argument, ils relatent l'histoire de la gestion interne de la Chambre avant la création du Bureau en 1985. À l'époque, la gestion des ressources de la Chambre faisait indubitablement partie intégrante des activités du Parlement (mémoire des appelants, paragraphes 8 à 10). De l'avis des appelants, l'adoption de la LPC et la création du Bureau en 1985 n'y ont rien changé.

[31] Les appelants affirment que le privilège parlementaire invoqué appartient à deux catégories établies et que la juge a commis une série d'erreurs de droit en ne le reconnaissant pas. Une troisième catégorie — celle relative au pouvoir disciplinaire — a été plaidée à l'audience.

[32] Quant à la catégorie relative aux débats et travaux parlementaires, les appelants soutiennent que c'est à tort que la juge a limité son application à la protection de la liberté d'expression à la Chambre (mémoire des appelants, paragraphe 66). Selon eux, sa conclusion méconnaît le paragraphe 52.2(2) de la LPC, adopté récemment, qui dispose expressément que « les délibérations du bureau sont des délibérations du Parlement ». En outre, les appelants affirment que le législateur a bien exprimé la portée du privilège parlementaire dans le libellé de la disposition.

Relying on *Vaid, R. v. Parliamentary Commissioner for Standards ex parte Mohamed Al Fayed*, [1997] EWCA Civ. 2488 (BAILII), [1998] 1 W.L.R. 669, pages 7–8 and *Re McGuinness’s Application*, [1997] NIQB 2 (BAILII), [1997] NI 359, pages 7–9, the appellants submit that what constitutes a proceeding in Parliament is “determined by the nature of the decision and function of the decision-maker or entity” (memorandum of the appellants, paragraph 67). In this respect, the appellants highlight that the Board is composed of Members of Parliament who supervise the use of parliamentary resources which are essential and inextricably tied to their duties and responsibilities as Members of Parliament (memorandum of the appellants, paragraph 68). According to the appellants, the judge misconstrued the decision of the Supreme Court of the United Kingdom in *Chaytor* by holding that the administrative and financial management functions in issue here are not protected by the recognized category of parliamentary privilege relating to proceedings in Parliament.

[33] Regarding internal affairs, the appellants argue that the decisions of the Supreme Court of the Northwest Territories in *Villeneuve v. Legislative Assembly et al*, 2008 NWTSC 41, [2008] 10 W.W.R. 704 (*Villeneuve*) and of the Superior Court of Québec in *Filion c. Chagnon*, 2016 QCCS 6146 (*Filion 2016*) confirm that the internal management of parliamentary resources comes within this established category (memorandum of the appellants, paragraph 77). In this regard, the appellants contend that the judge, at paragraph 45 of her reasons, erred in distinguishing these decisions on the basis that, in contrast, the matter in issue here does not concern the administration of allowances and benefits. In the alternative, should this Court conclude that the claimed privilege was not authoritatively established, the appellants submit that the test of necessity has been met (memorandum of the appellants, paragraphs 81 to 88).

[34] The appellants also refer to the recent decisions of the Supreme Court in *Chagnon* and *Mikisew*, and argue that, although not determinative, both support their position that parliamentary privilege applies (written submissions of the appellants, paragraphs 1 to 4).

Sur le fondement des arrêts *Vaid, R. v. Parliamentary Commissioner for Standards, ex parte Mohamed Al Fayed*, [1997] EWCA Civ. 2488 (BAILII), [1998] 1 W.L.R. 669, pages 7 et 8 et *Re McGuinness’s Application*, [1997] NIQB 2 (BAILII), [1997] NI 359, pages 7 à 9, ils font valoir que ce qui est susceptible d’appartenir aux débats et travaux du Parlement [TRADUCTION] « dépend de la nature de la décision et de la fonction du décideur ou de l’organe » (mémoire des appelants, paragraphe 67). Les appelants rappellent à cet égard que le Bureau est composé de députés qui supervisent l’utilisation des ressources parlementaires qui sont essentielles et inextricablement liées à leurs fonctions et responsabilités à titre de députés (mémoire des appelants, paragraphe 68). Selon les appelants, la juge a mal interprété l’arrêt de la Cour suprême du Royaume-Uni dans l’affaire *Chaytor* en concluant que les fonctions de gestion administrative et financière en litige en l’espèce n’étaient pas protégées par le privilège parlementaire reconnu relatif aux débats et travaux parlementaires.

[33] Quant aux affaires internes, les appelants soutiennent que les décisions rendues par la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest dans l’affaire *Villeneuve v. Legislative Assembly et al*, 2008 NWTSC 41, [2008] 10 W.W.R. 704 (*Villeneuve*) et la Cour supérieure du Québec dans l’affaire *Filion c. Chagnon*, 2016 QCCS 6146 (*Filion 2016*) confirment que la gestion interne des ressources parlementaires appartient à cette catégorie établie (mémoire des appelants, paragraphe 77). Selon les appelants, c’est à mauvais droit que la juge, au paragraphe 45 de sa décision, s’est éloignée de ces arrêts évoquant pour motif le fait qu’à l’opposé de la présente affaire, ils n’intéressaient pas l’administration d’indemnités et d’avantages. Les appelants avancent subsidiairement que, si la Cour estime que le privilège invoqué n’a pas été établi péremptoirement, il est néanmoins satisfait au critère de la nécessité (mémoire des appelants, paragraphes 81 à 88).

[34] Les appelants invoquent également les arrêts récents de la Cour suprême *Chagnon* et *Mikisew* et affirment que ces décisions, sans être déterminantes, étayent leur thèse selon laquelle le privilège parlementaire s’applique (observations écrites des appelants, paragraphes 1 à 4).

- *The respondents*

[35] The respondents essentially adopt the reasons of the judge. They submit that the appellants mischaracterize the Board when they describe it as an integral component of the House and misapply the doctrine of parliamentary privilege, especially the test that the privilege must be shown to be necessary for the autonomy and dignity of the House.

[36] According to the respondents, the Board is an entity independent from the House, and the Board's functions are administrative, not legislative (memorandum of the respondents, paragraphs 22 and 36). Relying on *Mikisew*, they argue that the Board's decisions would be covered by parliamentary privilege and, thus, immunized from judicial review only if they were part of the legislative process, which is described by the Supreme Court as "the development, passage, and enactment of legislation" (written submissions of the respondents, paragraphs 10 and 16 [*Mikisew*, at paragraph 32]). The respondents suggest that House committees would fall within that definition (memorandum of the respondents, paragraphs 10 to 13). However, they submit that contrary to House committees, which derive their powers and responsibilities from the Standing Orders of the House of Commons, the Board acts pursuant to the PCA (memorandum of the respondents, paragraph 38). Because of this distinction, the respondents argue that the judge correctly ruled that the Board acted under statutory powers and was therefore subject to judicial review.

[37] Regarding new subsection 52.2(2) of the PCA, the respondents argue that it was introduced because of a recent change in the Board's procedures that allowed the Board to have open meetings (memorandum of the respondents, paragraph 16). Although the subsection was enacted "[f]or greater certainty", the respondents argue that it is a legislative recognition that proceedings of the Board were not proceedings in Parliament when the decisions in issue were rendered (memorandum of the respondents, paragraph 17).

[38] Finally, the respondents argue that in order to succeed, the appellants had to show that the privilege is necessary (written submissions of the respondents,

- *Les intimés*

[35] Les intimés adoptent essentiellement les motifs de la juge. Selon eux, les appelants se méprennent lorsqu'ils décrivent le Bureau comme une partie intégrante de la Chambre et appliquent à tort la doctrine du privilège parlementaire, et tout particulièrement le critère selon lequel il faut démontrer, pour que le privilège s'applique, qu'il est nécessaire à l'autonomie et à la dignité de la Chambre.

[36] Selon les intimés, le Bureau constitue un organe indépendant de la Chambre exerçant des fonctions administratives et non législatives (mémoire des intimés, paragraphes 22 et 36). Invoquant l'arrêt *Mikisew*, ils prétendent que les décisions du Bureau seraient visées par le privilège parlementaire — et se trouveraient par le fait même à l'abri du contrôle judiciaire — seulement si elles appartenaient à la filière législative, définie par la Cour suprême comme « l'élaboration, l'adoption et la promulgation d'une loi » (observations écrites des intimés, paragraphes 10 et 16 [*Mikisew*, au paragraphe 32]). Les intimés suggèrent que les travaux des comités de la Chambre sont visés par cette définition (mémoire des intimés, paragraphes 10 à 13). Or, selon eux, contrairement aux comités de la Chambre, qui tirent leurs pouvoirs et responsabilités du Règlement de la Chambre des communes, le Bureau est régi par la LPC (mémoires des intimés, paragraphe 38). Vu cette distinction, les intimés font valoir que la juge a décidé à bon droit que le Bureau agissait en vertu de pouvoirs conférés par une loi et que sa décision était donc susceptible de contrôle judiciaire.

[37] Les intimés soutiennent que le nouveau paragraphe 52.2(2) de la LPC a vu le jour en raison d'un changement apporté récemment à la procédure du Bureau pour permettre les réunions publiques (mémoire des intimés, paragraphe 16). Selon les intimés, en indiquant expressément [TRADUCTION] « [i] est entendu que les délibérations du bureau sont des délibérations du Parlement », le législateur reconnaît que les délibérations du Bureau n'étaient pas des délibérations du Parlement à l'époque des décisions en litige (mémoire des intimés, paragraphe 17).

[38] Enfin, les intimés estiment que, pour avoir gain de cause, les appelants doivent démontrer la nécessité du privilège (observations écrites des intimés, paragraphe 27).

paragraph 27). They view *Chagnon* as requiring that necessity be addressed whenever a parliamentary privilege is claimed (written submissions of the respondents, paragraph 4). This is consistent, they submit, with the fact that “parliamentary privilege is a concept which is becoming narrower in our times both in Canada and in most other democratic jurisdictions” (memorandum of the respondents, paragraph 75). Relying on *Chaytor* and *Vaid*, they contend that necessity has not been demonstrated in this case and that the scope of the category was overstated (memorandum of the respondents, paragraph 62).

- *Mr. Vellacott*

[39] Mr. Vellacott, in his capacity as intervener, takes the position that the two issues addressed by the judge merge into one. He submits that subsections 2(1) and 2(2) of the *Federal Courts Act* are appropriately read as statutory parallels to the common law of judicial review and parliamentary privilege (memorandum of Mr. Vellacott, paragraphs 38 and 39). In his words, “judicial review jurisdiction ends where parliamentary privilege begins” (memorandum of Mr. Vellacott, paragraph 45).

[40] Mr. Vellacott argues, citing *Chaytor*, that the management of House resources is not generally the subject of a parliamentary privilege. In his view, a distinction must be made between resolutions and orders that set allowable expenses and the implementation of such resolutions and orders by way of decisions (memorandum of Mr. Vellacott, paragraphs 65 to 68). As evidence of the willingness of the courts in Canada to assume jurisdiction over the latter, counsel for Mr. Vellacott pointed to the decision of the Québec Superior Court in *Filion c. Chagnon*, 2013 QCCS 446 (*Filion 2013*).

[41] Responding to the appellants’ argument that the addition of subsection 52.2(2) to the PCA in 2017 establishes unequivocally that actions taken by the Board are proceedings in Parliament, Mr. Vellacott submits that identifying a parliamentary privilege and determining its scope is the role of the court and not that of Parliament (memorandum of Mr. Vellacott, paragraph 69). In this

Selon eux, la décision *Chagnon* enseigne qu’il faut examiner la nécessité chaque fois qu’un privilège parlementaire est invoqué (observations écrites des intimés, paragraphe 4). Ils affirment que cette démarche tient compte du fait que [TRADUCTION] « le concept du privilège parlementaire reçoit une interprétation plus étroite de nos jours, tant au Canada que dans la plupart des autres pays démocratiques » (mémoire des intimés, paragraphe 75). Sur le fondement de *Chaytor* et *Vaid*, ils avancent que la nécessité n’a pas été démontrée en l’espèce et que la portée de la catégorie n’est pas aussi étendue qu’on le prétend (mémoire des intimés, paragraphe 62).

- *M. Vellacott*

[39] M. Vellacott, en sa qualité d’intervenant, soutient que les deux questions examinées par la juge n’en font qu’une. Selon lui, les paragraphes 2(1) et (2) de la *Loi sur les Cours fédérales* constituent le pendant légal des règles de common law en matière de contrôle judiciaire et de privilège parlementaire (mémoire de M. Vellacott, paragraphes 38 et 39). Pour reprendre ses propos, [TRADUCTION] « le pouvoir relatif au contrôle judiciaire s’arrête là où commence le privilège parlementaire » (mémoire de M. Vellacott, paragraphe 45).

[40] Invoquant l’arrêt *Chaytor*, M. Vellacott affirme que la gestion des ressources de la Chambre n’est pas généralement visée par un privilège parlementaire. À son avis, une distinction s’impose entre les résolutions et les règlements qui établissent les dépenses permises et la mise en œuvre de ces résolutions et règlements par voie de décision (mémoire de M. Vellacott, paragraphes 65 à 68). À l’appui de l’argument selon lequel les tribunaux canadiens n’hésitent pas à s’immiscer dans de telles décisions, l’avocat de M. Vellacott a fait valoir l’arrêt de la Cour supérieure du Québec dans l’affaire *Filion c. Chagnon*, 2013 QCCS 446 (*Filion 2013*).

[41] En réponse à l’argument des appelants selon lequel l’adjonction du paragraphe 52.2(2) à la LPC en 2017 vient indubitablement confirmer que les délibérations du Bureau sont des délibérations du Parlement, M. Vellacott soutient qu’il incombe aux tribunaux, et non au législateur, de déterminer l’existence et la portée d’un privilège parlementaire (mémoire de M. Vellacott, paragraphe 69).

regard, statutory law, which includes subsection 52.2(2) of the PCA, is presumed not to change the common law and therefore cannot be interpreted to extend the scope of the constitutional privilege (memorandum of Mr. Vellacott, paragraph 70).

[42] Finally, Mr. Vellacott alleges that Parliament can only benefit from parliamentary privileges established in the United Kingdom after 1867 if it “enacts a law dealing with a privilege at some point after 1867, which has not happened” (memorandum of Mr. Vellacott, paragraph 83). Therefore, he submits that Board decisions that apply By-Laws regarding expenses are not part of any historical privilege as the House of Commons of the United Kingdom “did not provide its House Members with expenses, or indeed even salaries, until 1911” (memorandum of Mr. Vellacott, paragraph 84).

- *The Senate of Canada*

[43] The Senate intervenes only on the issue of parliamentary privilege, pointing out that neither the Senate nor the Senate Committee on Internal Economy is a “federal board, commission or other tribunal” within the meaning of section 2 of the *Federal Courts Act* (memorandum of the Senate, paragraph 16).

[44] The Senate takes issue with the judge’s reliance on *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319, (1998), 100 D.L.R. (4th) 212 (*New Brunswick Broadcasting*) to hold that necessity for the parliamentary privilege had to be assessed in this case. It points out that a distinction in law exists as between legislated privileges adopted pursuant to section 18 of the *Constitution Act, 1867* and section 4 of the PCA on the one hand, and inherent privileges that, when established under the test of necessity, enure to all legislative assemblies on the other (memorandum of the Senate, paragraph 22). It relies upon *Vaid*, at paragraph 37:

.... Nevertheless, the framers of the *Constitution Act, 1867* thought it right to use Westminster as the benchmark for parliamentary privilege in Canada, and if the existence and scope of a privilege at Westminster is authoritatively established (either by British or Canadian precedent), it ought to be accepted by a Canadian court without the

Le droit d’origine législative, auquel appartient cette disposition, est réputé ne pas modifier la common law et ne saurait donc recevoir une interprétation qui aurait pour effet d’élargir la portée du privilège d’origine constitutionnelle (mémoire de M. Vellacott, paragraphe 70).

[42] Enfin, selon M. Vellacott, le Parlement ne jouit de privilèges parlementaires reconnus au Royaume-Uni après 1867 que s’il [TRADUCTION] « adopte une loi régissant le privilège après 1867, ce qu’il n’a pas fait » (mémoire de M. Vellacott, paragraphe 83). Il soutient donc que les décisions du Bureau qui appliquent les règlements administratifs ayant trait aux dépenses ne sont pas protégées par un privilège historique, car la Chambre des communes du Royaume-Uni [TRADUCTION] « n’a pas payé les dépenses — ni d’ailleurs les salaires — des députés avant 1911 » (mémoire de M. Vellacott, paragraphe 84).

- *Le Sénat du Canada*

[43] Le Sénat intervient seulement à l’égard de la question relative au privilège parlementaire. Il signale que ni le Sénat ni le Comité sénatorial de la régie interne ne sont un « office fédéral » au sens de l’article 2 de la *Loi sur les Cours fédérales* (mémoire du Sénat, paragraphe 16).

[44] Le Sénat s’oppose à la conclusion de la juge, fondée sur l’arrêt *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l’Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, 1993 CanLII 153 (*New Brunswick Broadcasting*), selon laquelle il faut apprécier la nécessité du privilège parlementaire en l’espèce. Il signale la distinction en droit entre, d’une part, les privilèges créés par voie législative en vertu de l’article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de l’article 4 de la LPC, et, d’autre part, les privilèges inhérents qui, une fois établis au moyen du critère de nécessité, sont conférés à toutes les assemblées législatives (mémoire du Sénat, paragraphe 22). Il cite à cet égard le paragraphe 37 de l’arrêt *Vaid* :

[...] Les rédacteurs de la *Loi constitutionnelle de 1867* ont néanmoins cru bon d’utiliser le Parlement de Westminster comme point de référence en ce qui a trait au privilège parlementaire canadien et si l’existence ainsi que l’étendue d’un privilège du Parlement de Westminster sont établies péremptoirement (par un précédent anglais ou canadien),

need for further inquiry into its necessity. This result contrasts with the situation in the provinces where legislated privilege, without any underpinning similar to s. 18 of the *Constitution Act, 1867*, would likely have to meet the necessity test (*Harvey*, at para. 73). (Emphasis added by the intervener, the Senate.)

[45] According to the Senate, both the category of parliamentary privilege relating to proceedings in Parliament and the category relating to internal affairs apply in this case. Insofar as the latter is concerned, the Senate argues that the judge distinguished *Villeneuve* and *Filion 2016* on “over-corrected” and “excessively narrow” grounds (memorandum of the Senate, paragraph 27).

[46] Finally, the Senate submits that “[t]here can be few matters that speak more directly to the independence of a legislative body than protection from judicial (or executive) interference with that body’s *own* decisions regarding the use and allocation of its *own* resources by its *own* members. A contrary conclusion would ... signal a radical upending of the constitutional separation of powers” (memorandum of the Senate, paragraph 30, emphasis in the original).

ANALYSIS AND DECISION

[47] The two issues addressed by the judge are inexorably linked: the jurisdiction of the Federal Court over the Board turns on whether it was acting pursuant to a power “conferred by or under an Act of Parliament” (section 2 of the *Federal Courts Act*), and this cannot be the case if the challenged decisions are protected by a parliamentary privilege originating in the *Constitution Act, 1867*. As the outcome of this case turns on whether parliamentary privilege applies, that is where the analysis should begin.

[48] The question whether the claimed privilege exists and whether the Board was acting within its scope is one of law. Therefore, it must be correctly decided (*Chagnon*, paragraph 17; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235).

ce privilège devrait être reconnu par les tribunaux canadiens sans qu’il soit nécessaire d’en apprécier la nécessité. Ce résultat contraste avec la situation des provinces car, sans fondement analogue à l’art. 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les privilèges que celles-ci établissent par voie législative devraient vraisemblablement satisfaire au critère de nécessité (*Harvey*, par. 73). (Le soulignement est de l’intervenant, le Sénat.)

[45] Selon le Sénat, les deux catégories de privilège parlementaire, soit débats et travaux parlementaires et affaires internes, s’appliquent en l’espèce. À propos du second, le Sénat soutient que la juge a établi une distinction avec les décisions *Villeneuve* et *Filion 2016* pour des raisons [TRADUCTION] « formalistes » et « excessivement étroites » (mémoire du Sénat, paragraphe 27).

[46] Enfin, le Sénat soutient que [TRADUCTION] « [p]eu de matières ressortissent aussi directement à l’indépendance d’un organe législatif que la protection contre l’ingérence du pouvoir judiciaire (ou du pouvoir exécutif) dans les *propres* décisions de cet organe relatives à l’utilisation et à l’affectation de ses *propres* ressources par ses *propres* membres. Une conclusion contraire signalerait [...] un revirement draconien dans la séparation des pouvoirs prévue par la Constitution » (mémoire du Sénat, paragraphe 30; en italiques dans l’original).

ANALYSE ET DÉCISION

[47] Les deux questions examinées par la juge sont inexorablement liées. La Cour fédérale est compétente à l’égard des décisions du Bureau si ce dernier exerce des pouvoirs « prévus par une loi fédérale » (*Loi sur les Cours fédérales*, article 2); elle ne l’est pas si les décisions en litige sont protégées par un privilège parlementaire émanant de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Pour trancher la présente espèce, il faut s’interroger sur l’application du privilège parlementaire. C’est donc par cette question que l’analyse doit commencer.

[48] La question de savoir si le privilège invoqué existe et si le Bureau agissait dans les limites de son cadre est une question de droit et, à ce titre, est assujettie à la norme de la décision correcte (*Chagnon*, paragraphe 17; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235).

[49] The judge offered three reasons for holding that the Board's decisions are not protected by parliamentary privilege:

In contrast to the Senate Committee of Internal Economy, the Board draws its powers from an Act of Parliament rather than the Constitution (reasons, paragraphs 20 and 26).

According to *Chaytor*, dealings with expense claims do not qualify as proceedings in Parliament (reasons, paragraphs 36 to 41).

Immunitizing from judicial review decisions made by the Board concerning the management of Parliament's internal affairs has not been shown to be necessary to preserve the dignity and efficiency of the House of Commons (reasons, paragraphs 42 to 46 and 50).

[50] All of these conclusions were in error.

[51] As to the first reason offered by the judge, the functions performed by the Board are exactly the same as those performed by the Senate Committee on Internal Economy. Both are based on parliamentary privileges legislated in accordance with section 18 of the *Constitution Act, 1867*, and are constitutional in nature because they are an essential aspect of these legislative bodies' autonomous functions. The fact that the privilege of the House of Commons and the Senate over their internal financial affairs were continued by legislative enactments, initially by section 1 of *An Act to define the privileges, immunities and powers of the Senate and the House [of Commons, and to give summary protection to persons employed in the publication of Parliamentary Papers]* in 1868 and later by section 4 of the PCA, does not alter the constitutional origin of the power being exercised (*Southam Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1990] 3 F.C. 465, (1990), 73 D.L.R. (4th) 289 (C.A.) (*Southam*), at pages 479–480).

[52] The rejection of the claimed privilege relying on *Chaytor* was also in error. *Chaytor* deals with individuals who were charged with false accounting in submitting expense claims while they were Members of the House of Commons or House of Lords. They claimed

[49] La juge a fourni trois motifs étayant sa conclusion selon laquelle les décisions du Bureau n'étaient pas protégées par le privilège parlementaire :

Contrairement au Comité sénatorial de la régie interne, le Bureau tire ses pouvoirs d'une loi fédérale, et non de la Constitution (motifs, paragraphes 20 et 26);

Suivant l'arrêt *Chaytor*, le traitement des formulaires de dépenses n'appartient pas aux débats et travaux parlementaires (motifs, paragraphes 36 à 41).

Démonstration n'a pas été faite de la nécessité, pour préserver la dignité et l'efficacité de la Chambre des communes, de soustraire au contrôle judiciaire les décisions du Bureau relatives à la gestion des affaires internes du Parlement (motifs, paragraphes 42 à 46 et 50).

[50] Ces conclusions sont toutes erronées.

[51] Abordons le premier motif fourni par la juge. Les fonctions du Bureau sont identiques à celles du Comité sénatorial de la régie interne. Elles sont fondées sur des privilèges parlementaires établis par voie législative en vertu de l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et sont de nature constitutionnelle, car elles forment un aspect essentiel de l'autonomie des organes législatifs. Bien que les privilèges respectifs de la Chambre des communes et du Sénat à l'égard de leurs affaires financières internes aient été entérinés par voie législative — premièrement par l'article premier de l'*Acte pour définir les privilèges, immunités et attributions du Sénat et de la Chambre des Communes*, [et pour protéger d'une manière sommaire les personnes chargées de la publication des documents parlementaires] en 1868 et ensuite par l'article 4 de la LPC — ce fait ne change rien à l'origine constitutionnelle du pouvoir exercé (*Southam Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1990] 3 C.F. 465 (C.A.) (*Southam*), pages 479 et 480).

[52] Le rejet du privilège invoqué sur le fondement de l'arrêt *Chaytor* est également erroné. Cette décision intéresse des personnes accusées d'avoir falsifié leurs notes de frais pendant qu'elles siégeaient à la Chambre des communes ou à la Chambre des lords. Elles prétendaient que

that their actions were covered by parliamentary privilege and that therefore they could not be prosecuted for their deeds (*Chaytor*, paragraph 1). The issue was not whether the expenses were incurred for a parliamentary purpose but rather whether the claimed expenses were incurred at all (*Chaytor*, paragraph 8). In holding that the appellants were not protected by parliamentary privilege, Lord Phillips—one of the three Justices who wrote and whose reasons, together with those of Lord Rodger, were endorsed by the majority—drew a distinction between decisions involving the implementation of existing rules and those involving the rules themselves. In his view, only the latter would be protected by privilege because in the United Kingdom, privilege over the former had been waived (*Chaytor*, paragraph 92):

... If an applicant sought to attack by judicial review the scheme under which allowances and expenses are paid the court would no doubt refuse the application on the ground that this was a matter for the House. Examination of the manner in which the scheme is being implemented is not, however, a matter exclusively for Parliament.

[53] As will be seen, there is no basis for holding that such a waiver has taken place in Canada. For now, I note that the respondents have attacked the scheme adopted by Parliament in at least two respects—i.e., by taking the position that they are entitled to payment of mailing costs without denying that these were incurred for political purposes and by asserting that modern technology has done away with the requirement that reimbursable office expenses be incurred in specific locations as the rules presently require (applications for judicial review, Appeal Book, Vol. III, pages 853, 861, 870 and 880).

[54] Lastly, the judge's conclusion that immunizing decisions relating to internal affairs from review by the courts had not been shown to be necessary in order to preserve the dignity and efficiency of the House disregards a fundamental aspect of *Vaid*. *Vaid* holds that when a legislated privilege at the federal level is shown to come within a recognized category of parliamentary privilege, a court must accept that necessity has been established (*Vaid*, paragraphs 29(9) and 37).

leurs actes étaient protégés par le privilège parlementaire et qu'elles étaient donc à l'abri des poursuites (*Chaytor*, paragraphe 1). La question était non pas de savoir si les frais avaient été engagés à des fins parlementaires, mais plutôt s'ils avaient bel et bien été engagés (*Chaytor*, paragraphe 8). Lord Phillips — l'un des trois juges à avoir rédigé des motifs, auxquels, avec ceux de lord Rodger, ont souscrit les juges majoritaires — était d'avis que les appelants ne pouvaient exciper du privilège parlementaire, ayant établi une distinction entre les décisions portant sur l'application de règles existantes et celles qui portent sur les règles elles-mêmes. À son avis, seules les secondes seraient visées par le privilège parlementaire, car, au Royaume-Uni, il y avait eu renonciation au privilège à l'égard des premières (*Chaytor*, paragraphe 92) :

[TRADUCTION] [...] Si un demandeur cherche à attaquer par voie de contrôle judiciaire le régime en vertu duquel les indemnités et les frais sont payés, le tribunal rejetterait sans doute la demande au motif que la question ressortit à la Chambre. Toutefois, l'examen de la mise en application du régime ne relève pas exclusivement du Parlement.

[53] Comme nous le verrons, rien ne permet de conclure qu'il y a eu une telle renonciation au Canada. Au point où nous en sommes dans l'analyse, il suffit de dire que les intimés ont attaqué le régime adopté par le Parlement à deux égards au moins : en prétendant avoir droit aux frais d'envoi sans nier que les envois postaux avaient un objet politique et en affirmant que, grâce à la technologie moderne, il n'est plus nécessaire que les frais de bureau remboursables soient engagés à un endroit précis comme les règles l'exigent actuellement (demandes de contrôle judiciaire, dossier d'appel, vol. III, pages 853, 861, 870 et 880).

[54] Enfin, la conclusion de la juge selon laquelle il n'a pas été démontré qu'il était nécessaire d'empêcher que les décisions relatives aux affaires internes soient assujetties au contrôle judiciaire afin de préserver la dignité et l'efficacité de la Chambre fait fi d'un aspect fondamental de l'arrêt *Vaid*. Suivant ce dernier, à l'échelon fédéral, lorsqu'il est démontré qu'un privilège d'origine législative appartient à une catégorie reconnue de privilège parlementaire, le tribunal est contraint de reconnaître que la nécessité a été établie (*Vaid*, paragraphes 29(9) et 37).

[55] The respondents have placed great reliance on the injustice which they say will result if judicial review of the Board's decisions is not permitted. They allege a number of improprieties including bad faith. However serious these allegations are, they have no bearing on the question whether the privilege has been shown to exist or not. If it does, it lies within the exclusive competence of Parliament to determine whether its rules have been complied with (*Vaid*, paragraph 30).

[56] *Vaid* is the leading case on the issue of parliamentary privilege in this country. Unlike almost every case in this area of law, it has the distinction of being unanimous and has been repeatedly cited by courts and commentators in Canada, the United Kingdom and other countries with a Westminster-style constitution. As here, the parliamentary privilege in issue in *Vaid* was a legislated privilege. According to *Vaid* (at paragraph 39):

... the first step a Canadian court is required to take in determining whether or not a privilege exists within the meaning of the *Parliament of Canada Act* is to ascertain whether the existence and scope of the claimed privilege have been authoritatively established in relation to our own Parliament or to the House of Commons at Westminster (*Ainsworth Lumber*, at para. 44).

[57] As this passage indicates, legislated parliamentary privileges can originate from our own Parliament or from the United Kingdom. This is because of the combined effect of section 18 of the *Constitution Act, 1867*, as it was amended in 1875, and section 4 of the PCA. Section 18 of the *Constitution Act, 1867*, as amended, provides:

Privileges, etc., of Houses

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

[55] Les intimés insistent sur l'injustice qui découlera selon eux de l'absence de contrôle judiciaire des décisions du Bureau. Ils soulèvent plusieurs irrégularités, dont la mauvaise foi. Quelle que soit la gravité de ces prétentions, elles n'intéressent pas la question de savoir si l'existence du privilège a été démontrée. Si c'est le cas, il incombe au Parlement, et à nul autre, de décider si ses règles ont été enfreintes (*Vaid*, paragraphe 30).

[56] *Vaid* est l'arrêt de principe en matière de privilège parlementaire au Canada. Contrairement à bien d'autres décisions dans ce champ du droit, il a la distinction d'avoir été tranché à l'unanimité et a été cité à de nombreuses reprises par les tribunaux et les auteurs du Canada, du Royaume-Uni et d'autres pays dotés d'une constitution de type Westminster. Comme c'est le cas en l'espèce, le privilège parlementaire dont il est question dans l'affaire *Vaid* est d'origine législative. On peut y lire (paragraphe 39) :

[...] pour décider si un privilège existe ou non au sens de la *Loi sur le Parlement du Canada*, les tribunaux canadiens doivent, dans un premier temps, vérifier si l'existence et l'étendue du privilège revendiqué ont été établies péremptoirement en ce qui concerne notre propre Parlement ou la Chambre des communes de Westminster (*Ainsworth Lumber*, par. 44).

[57] Comme l'indique ce passage, les privilèges parlementaires d'origine législative peuvent émaner de notre Parlement ou du Royaume-Uni. Il en est ainsi en raison de l'effet combiné de l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, avec les modifications de 1875, et de l'article 4 de la LPC. L'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, dans sa version modifiée, est ainsi libellé :

Privilèges, etc., des chambres

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

I note that the use of the words “*de la présente loi*” in the French text is obviously in error when regard is had to the words “of such Act” in the English text which, being a United Kingdom statute, is the only official version.

Section 4 of the PCA provides in turn:

Parliamentary privileges, immunities and powers

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

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

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

[58] Legislated parliamentary privileges can extend to any enjoyed by the United Kingdom House of Commons and its Members at the time of the enactment of those privileges into Canadian law and paragraph 4(b) of the PCA authorizes Parliament to further define them by way of legislation (*Vaid*, paragraph 33; see also *Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2 S.C.R. 876, (1996), 137 D.L.R. (4th) 142 (*Harvey*), paragraph 66).

[59] In contrast, inherent parliamentary privileges derive their constitutional status “from the very nature of the institution” and from the founding colonies’ desire expressed in the preamble of the *Constitution Act, 1867* to adopt “a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom” (*New Brunswick Broadcasting*, page 351).

[60] Necessity for the protection of the dignity and efficiency of the House is the historical foundation for all parliamentary privileges (*Vaid*, paragraph 29(5)). However, at the federal level, once a legislated parliamentary privilege

Je souligne qu’il y a de toute évidence une erreur dans l’expression « de la présente loi », compte tenu de la version anglaise « of such Act ». La Loi ayant été adoptée par le Parlement du Royaume-Uni, la version anglaise est la seule version officielle.

L’article 4 de la LPC est ainsi rédigé :

Sénat, Chambre des communes et leurs membres

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

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

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

[58] Les privilèges parlementaires d’origine législative peuvent s’étendre à ceux dont jouissaient la Chambre des communes du Royaume-Uni et ses députés au moment de l’intégration de ces privilèges au droit canadien; l’alinéa 4b) de la LPC habilite le législateur à les préciser (*Vaid*, paragraphe 33; voir aussi *Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 2 R.C.S. 876, 1996 CanLII 163 (*Harvey*), paragraphe 66).

[59] En revanche, les privilèges parlementaires inhérents tirent leur statut constitutionnel « de la nature même de l’institution et du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* » et du désir des colonies fondatrices d’adopter « une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni » (*New Brunswick Broadcasting*, page 351).

[60] La nécessité de protéger la dignité et l’efficacité de la Chambre constitue le fondement historique de tout privilège parlementaire (*Vaid*, paragraphe 29(5)). Toutefois, au fédéral, dès lors qu’il est démontré qu’un privilège

is shown to come within an established category, necessity need not be proven again (*Vaid*, paragraph 29(9)):

Proof of necessity is required only to establish the existence and scope of a category of privilege. Once the category (or sphere of activity) [for a claimed privilege] is established, it is for Parliament, not the courts, to determine whether in a particular case the exercise of the privilege is necessary or appropriate. In other words, within categories of privilege, Parliament is the judge of the occasion and manner of its exercise and such exercise is not reviewable by the courts: “Each specific instance of the exercise of a privilege need not be shown to be necessary” (*New Brunswick Broadcasting*, at p. 343 ...) [Emphasis in the original removed].

[61] An established category is one whose existence and scope has been accepted as necessary in order to protect the dignity and efficiency of the House (*Vaid*, paragraph 29(6)). This demonstration can rest on judicial precedents from Canada, the United Kingdom and other Westminster democracies, on historical acquiescence or acceptance of the category relied upon by those affected by the parliamentary privilege (*Vaid*, paragraphs 29(8) and 37) and, I would add, because of the notable reliance placed on them by the courts in such matters, doctrinal opinions by recognized expositors of the law of parliamentary privilege.

[62] The parliamentary privilege claimed by the appellants is the exclusive right of the House to oversee and decide matters pursuant to internal rules governing the use made of funds and resources provided to Members of the House for the purpose of allowing them to perform their parliamentary functions.

[63] The issue is whether the privilege so described has been authoritatively established. A legislated privilege is authoritatively established if it is recognized as such in its own right or if it comes within the scope of an established category (*Vaid*, paragraph 39).

[64] In their memorandum, the appellants submitted that the privilege claimed in this case came within two

parlementaire d’origine législative appartient à une catégorie établie, point n’est besoin d’en démontrer à nouveau la nécessité (*Vaid*, paragraphe 29(9)) :

C’est uniquement pour établir l’existence et l’étendue d’une catégorie de privilège qu’il faut démontrer la nécessité. Une fois la catégorie (ou la sphère d’activité) établie, c’est au Parlement, et non aux tribunaux, qu’il revient de déterminer si l’exercice de ce privilège est nécessaire ou approprié dans un cas particulier. En d’autres termes, à l’intérieur d’une catégorie de privilège, le Parlement est seul juge de l’opportunité et des modalités de son exercice, qui échappe à tout contrôle judiciaire : « Il n’est pas nécessaire de démontrer que chaque cas précis d’exercice d’un privilège est nécessaire » (*New Brunswick Broadcasting*, p. 343) [...] [Italique et soulignement dans l’original non reproduits.]

[61] Une catégorie établie est celle dont l’existence et la portée sont acceptées comme étant nécessaires pour protéger la dignité et l’efficacité de la Chambre (*Vaid*, paragraphe 29(6)). Une telle démonstration peut être étayée par des précédents provenant de tribunaux du Canada, du Royaume-Uni et d’autres démocraties de type Westminster, par la reconnaissance historique de la catégorie de la part de personnes qu’elle touche et, compte tenu de l’importance que les tribunaux lui confèrent en la matière, par la doctrine issue de sommités en droit du privilège parlementaire (*Vaid*, paragraphes 29(8) et 37) et j’ajouterai, compte tenu de l’importance que les tribunaux lui confèrent en la matière, la doctrine issue de sommités en droit du privilège parlementaire.

[62] Le privilège parlementaire invoqué par les appellants en l’espèce est le droit exclusif de la Chambre de surveiller l’utilisation des deniers et des ressources fournis aux députés pour leur permettre d’exercer leurs fonctions parlementaires et de trancher les affaires portant sur les règles adoptées pour ce faire.

[63] La question est celle de savoir si le privilège ainsi décrit a été établi péremptoirement. Un privilège d’origine législative est établi péremptoirement s’il est reconnu comme tel ou s’il appartient à une catégorie établie (*Vaid*, paragraphe 39).

[64] Dans leur mémoire, les appellants ont fait valoir que le privilège dont ils se réclament appartenait à deux

established categories, proceedings in Parliament and internal affairs. The privilege relating to proceedings in Parliament is associated with the right of free speech in the Senate or the House of Commons, the right of members to discharge their duties as Senators or Members of the House of Commons which extends to legislative and deliberative functions, and the work involved in holding government to account (*Vaid*, paragraph 41). The other category, internal affairs, is based on the recognition in the United Kingdom at the time of Confederation that the autonomy of the Houses of Parliament required that their members have exclusive control over their own affairs. During the hearing of the appeal, counsel for the appellants added a third category, the exclusive right of the House to impose discipline in order to maintain the integrity of its internal processes.

[65] The confines within which these categories operate are not easily ascertained and the analysis is made more difficult by the fact that they often overlap. Although Parliament's sovereignty when engaged in its legislative duties is undoubted (*Vaid*, paragraph 45), not "everything that is said or done within the Chamber ... forms part of proceedings in Parliament" [emphasis in original] (*Vaid*, paragraph 43, quoting David Lidderdale, ed., *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 19th ed. (London: Butterworths, 1976), at page 89). On the flip side, there may be activities with which courts ought not to interfere even though they take place outside the House (*Harvey*, paragraph 67). Whatever the category, the activity sought to be protected must be so closely connected with what takes place in the House that allowing outside interference would demean its dignity and efficiency.

[66] In my view, the claimed privilege fits within the scope of the three established categories asserted by the appellants. The feature to keep in mind as we address each of these categories is that we are dealing with decisions pertaining to funds and resources provided to Members of the House in order to allow them to carry out their parliamentary functions, which include representing constituents, researching matters relevant to legislation, deliberating, legislating and holding the government to account.

catégories établies, à savoir celle des « débats et travaux parlementaires » et celle des « affaires internes ». Le privilège relatif à la première protège la liberté d'expression au Sénat et à la Chambre des communes, le droit des élus de s'acquitter de leurs fonctions à titre de sénateurs ou de députés, soit des fonctions législatives et délibératives, et la tâche de demander des comptes au gouvernement (*Vaid*, paragraphe 41). L'autre catégorie, celle des « affaires internes », repose sur la reconnaissance au Royaume-Uni à l'époque de la Confédération que l'autonomie des chambres du Parlement exige que leurs membres disposent du pouvoir exclusif d'administrer leurs propres affaires. À l'audience, les avocats des appelants ont ajouté une troisième catégorie, celle du droit exclusif de la Chambre d'imposer des mesures disciplinaires pour assurer l'intégrité de ses processus internes.

[65] Les contours de ces catégories ne sont pas faciles à déterminer, et l'analyse est compliquée par le fait qu'elles se chevauchent souvent. Si la souveraineté du Parlement lorsqu'il légifère ne fait aucun doute (*Vaid*, paragraphe 45), « ne fait pas [...] partie des travaux du Parlement tout ce qui est dit ou fait au sein de la Chambre » [souligné dans l'original] (paragraphe 43, citant David Lidderdale, dir., *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 19^e éd. London : Butterworths, 1976, page 89). À l'opposé, il se peut que certaines activités, même si elles se tiennent à l'extérieur de l'enceinte de la Chambre, doivent être soustraites au contrôle des tribunaux (*Harvey*, paragraphe 67). Quelle que soit la catégorie, l'activité que l'on cherche à protéger doit être si étroitement liée aux délibérations de la Chambre que permettre l'ingérence minerait la dignité et l'efficacité de cette dernière.

[66] À mon avis, le privilège invoqué appartient aux trois catégories établies que font valoir les appelants. Il faut garder à l'esprit, en abordant chacune de ces catégories, le fait que nous traitons de décisions relatives aux fonds et ressources affectés aux députés pour qu'ils s'acquittent de leurs fonctions parlementaires, ce qui comporte entre autres représenter leurs électeurs, effectuer des recherches sur des sujets intéressant des projets de loi, délibérer, légiférer et demander des comptes au gouvernement.

- *Internal affairs*

[67] *Vaid* deals with a legislated privilege which was said to come within the category relating to ““internal affairs””. During the course of the hearing in the Supreme Court, the narrower category described as ““the management of [House] employees”” was acknowledged to be more precise and appropriate having regard to the privilege claimed (*Vaid*, paragraph 50).

[68] In *Vaid*, the claimed privilege had the effect of thwarting the rights of the chauffeur of the Speaker of the House of Commons under the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6 (*Human Rights Act*), section 4. As was emphasized (at paragraph 40), the chauffeur was a “stranger to the House”, an ordinary employee and not a Member of Parliament. Although the management of some House employees appeared to be a well-established category in the United Kingdom (*Vaid*, paragraph 62), the Court questioned whether the scope of that category extends to employees such as Mr. Vaid. In this respect, the Court quoted with approval the opinion expressed in the *British Joint Committee Report* to the effect that (*Vaid*, paragraph 51):

.... [It] would be going too far if it were to mean, for example, that a dispute over the ... dismissal of a cleaner could not be decided by a court or industrial tribunal in the ordinary way. [para. 241]

[69] Emphasizing the need for Parliament not to overreach in matters involving persons who are not Members of the House, the Supreme Court held that the claimed privilege had not been shown to come within an established category (*Vaid*, paragraph 70). Thus, in *Vaid*, an inquiry into whether the claimed privilege was necessary in order to preserve the dignity and efficiency of the House had to be made. After considering the matter, the Court held that this necessity had not been demonstrated.

[70] More recently in *Chagnon*, the Supreme Court, citing *Vaid*, again emphasized the need to scrutinize a claimed privilege when it impacts on persons who are not members of the legislative assembly (*Chagnon*, paragraphs 25 and 42). At issue in *Chagnon* was the Québec

- *Affaires internes*

[67] L'arrêt *Vaid* intéresse un privilège d'origine législative lequel selon les appelants relevait de la catégorie relative aux « “affaires internes” ». À l'audience dans cette affaire, les appelants ont convenu que la catégorie plus étroite dite de la « “gestion du personnel” » de la Chambre était plus précise et appropriée compte tenu du privilège invoqué (*Vaid*, paragraphe 50).

[68] Dans l'affaire *Vaid*, le privilège invoqué avait pour effet d'empêcher le chauffeur du Président de la Chambre des communes d'exercer les droits que lui conférait la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6 (*Loi sur les droits de la personne*), article 4. Tel que souligné (au paragraphe 40), le chauffeur était « une personne [...] étrangère [à la Chambre] », c'est-à-dire un employé ordinaire, non pas un député. Même si la catégorie de la gestion du personnel portant sur certains employés semblait être bien établie au Royaume-Uni (*Vaid*, paragraphe 62), la Cour s'est demandé si la portée de cette catégorie s'étendait à des employés comme M. Vaid. À cet égard, elle a cité avec approbation l'avis exprimé par le comité mixte britannique dans son rapport selon lequel (*Vaid*, paragraphe 51) :

[...] [On] irait trop loin si on l'interprétait, par exemple, comme signifiant qu'un litige portant sur [...] le congédiement d'un préposé à l'entretien ne peut être tranché suivant la procédure ordinaire par une cour de justice ou par un tribunal industriel. [par. 241]

[69] Réitérant l'importance pour le Parlement de ne pas aller trop loin lorsqu'il s'agit de matière intéressant des personnes étrangères à la Chambre, la Cour suprême a conclu que le privilège invoqué n'appartenait pas à une catégorie établie (*Vaid*, paragraphe 70). Une analyse s'imposait donc afin de savoir si le privilège invoqué était nécessaire pour préserver la dignité et l'efficacité de la Chambre. Après l'avoir conduite, la Cour suprême a conclu que cette nécessité n'avait pas été démontrée.

[70] Récemment, dans l'arrêt *Chagnon*, la Cour suprême, renvoyant à l'arrêt *Vaid*, a réitéré l'importance de scruter le privilège invoqué lorsque son application a des répercussions sur des personnes étrangères à l'assemblée législative (*Chagnon*, paragraphes 25 et 42). L'affaire

National Assembly's right to manage its employees, specifically, the exclusive right claimed by the President of the National Assembly—who plays the same role as the Speaker in other jurisdictions—to dismiss security guards acting within the Assembly for improper behaviour. The majority, after applying the necessity test, held that it had not been shown to be necessary in order to preserve the dignity and efficiency of the National Assembly to prevent security guards from exercising their labour law rights in contesting their dismissal.

[71] According to the respondents and Mr. Vellacott, *Chagnon* modifies the state of the law in that it requires that a necessity analysis be conducted whenever a privilege is claimed, be it legislated or inherent (written submissions of the respondents, paragraph 4; and written submissions of Mr. Vellacott, paragraph 5, footnote 1). I do not believe that to be the case.

[72] First, as noted in *Chagnon*, provincial legislative assemblies have inherent parliamentary privileges and the majority reached its decision on the basis that this was the nature of the privilege claimed in that case (*Chagnon*, paragraphs 1, 2 to 18, 23 and 27). *Vaid* makes it clear that when dealing with such privileges at the provincial level, courts must ensure that “the category of inherent privilege continues to be necessary to the functioning of the legislative body today” (emphasis in original) (*Vaid*, paragraph 29(6) citing *New Brunswick Broadcasting*). The majority in *Chagnon* accepted this proposition (*Chagnon*, paragraph 26).

[73] Second, the majority in *Chagnon* found that the parliamentary privilege claimed in that case did not fit within any established category. As a result, necessity had to be examined regardless of the inherent nature of the privilege. Specifically, the majority pointed out that although the decision in *Vaid* was rendered on the assumption that there existed in the United Kingdom an established category of parliamentary privilege which gives the House exclusive control over “some of its employees”, the conclusion ultimately reached in *Vaid* was that the existence of this category had not been established

intéressait le droit de l'Assemblée nationale du Québec de gérer son personnel, notamment le droit exclusif invoqué par le président lui permettant de congédier des gardiens de sécurité travaillant dans l'enceinte de l'Assemblée pour inconduite. Après avoir appliqué le critère de la nécessité, les juges majoritaires en sont arrivés à la conclusion qu'il n'avait pas été établi qu'il était nécessaire, afin de préserver la dignité et l'efficacité de l'Assemblée nationale, d'empêcher les gardiens de sécurité d'exercer les droits que leur reconnaît le régime des relations de travail dans la contestation de leur congédiement.

[71] Selon les intimés et M. Vellacott, l'arrêt *Chagnon* a modifié l'état du droit en exigeant dorénavant que l'on procède à une analyse de la nécessité dès lors qu'un privilège est invoqué, qu'il soit d'origine législative ou inhérent (observations écrites des intimés, paragraphe 4 et observations écrites de M. Vellacott, paragraphe 5, note en bas de page 1). Je ne suis pas de cet avis.

[72] En premier lieu, comme il ressort de l'arrêt *Chagnon*, les assemblées législatives provinciales jouissent de privilèges parlementaires inhérents, et les juges majoritaires ont déterminé qu'il s'agissait là de la nature du privilège invoqué dans cette affaire (*Chagnon*, paragraphes 1, 2 à 18, 23 et 27). Il ressort clairement de l'arrêt *Vaid* qu'à l'égard de tels privilèges, à l'échelon provincial, les tribunaux doivent s'attacher à décider si « la catégorie de privilège inhérent demeure, encore aujourd'hui, nécessaire au bon fonctionnement de l'organe législatif » (souligné dans l'original) (*Vaid*, paragraphe 29(6), renvoyant à *New Brunswick Broadcasting*). Dans l'arrêt *Chagnon*, les juges majoritaires souscrivent à cette démarche (*Chagnon*, paragraphe 26).

[73] En deuxième lieu, les juges majoritaires dans l'arrêt *Chagnon* ne pouvant rattacher le privilège parlementaire invoqué à aucune catégorie établie ont conclu que la nécessité devait être examinée, malgré la nature inhérente du privilège. Les juges majoritaires signalent expressément que, même si cette Cour dans l'arrêt *Vaid* avait présumé de l'existence au Royaume-Uni d'une catégorie de privilège parlementaire établie conférant à la Chambre le pouvoir exclusif sur « certains de ses employés », elle a fini par conclure que l'existence de cette catégorie n'avait pas été établie, faute d'avoir trouvé un quelconque

because the Court was unable to identify any employee to whom the privilege had been applied (*Vaid*, paragraph 101). The Court in *Chagnon* further observed that as of the time of the judgment in *Chagnon*, “U.K. courts [had] not yet recognized the management of any parliamentary employees to be protected by privilege” (at paragraph 35). Thus, no established category had been shown to exist (*Chagnon*, paragraphs 36 and 37).

[74] As a result, *Chagnon* does not displace the orthodoxy in *Vaid* that when a legislated parliamentary privilege is shown to fit within an established category, necessity cannot be revisited.

[75] The important point which both *Vaid* and *Chagnon* emphasize is that parliamentary privileges which take away the rights of non-parliamentarians will be scrutinized and reduced to their essential expression. However, the present matter involves only parliamentarians. We are dealing with the right of the House to oversee rules governing the use of public funds made available to its Members in order to allow them to discharge their parliamentary functions, and to impose compliance. These activities involve Parliamentarians acting as Parliamentarians governing Parliamentarians concerning parliamentary functions and obligations. As observed in *Stockdale v. Hansard* (1839), 9 Ad. & E. 1, 112 E.R. 1112 (Q.B.) in a passage quoted in *Vaid*, at paragraph 39, the “jealousy” with which a parliamentary privilege is viewed by the courts when it impacts on the rights of strangers to the House turns to “tenderness” when dealing with matters that are entirely internal to the House. This conciliatory approach is consistent with the respect which the courts and Parliament owe one another in the conduct of public duties (*Vaid*, paragraph 20).

[76] That the courts will be more circumspect when dealing with matters wholly internal to the House has not been lost on Parliamentarians when regard is had to the treatment they have given to their financial affairs over time. The House has regulated and overseen the use of parliamentary funds by its Members for more than

employé auquel le privilège avait été appliqué (*Vaid*, paragraphe 101). La Cour suprême a précisé qu’à la date de publication de l’arrêt *Chagnon* « les tribunaux du Royaume-Uni [n’avaient] toujours pas reconnu la gestion de l’ensemble des employés du Parlement comme étant protégée par le privilège » (paragraphe 35). Par conséquent, l’existence d’une catégorie établie n’avait pas été démontrée (*Chagnon*, paragraphes 36 et 37).

[74] Par conséquent, l’arrêt *Chagnon* n’évacue pas la règle imposée par l’arrêt *Vaid* selon laquelle s’il est démontré qu’un privilège parlementaire d’origine législative appartient à une catégorie établie, la question de la nécessité ne saurait être reconsidérée.

[75] Le point d’intérêt qui se dégage de chacun des arrêts *Vaid* et *Chagnon* est que les privilèges parlementaires qui privent les non-parlementaires de leurs droits seront scrutés et réduits à leur plus simple expression. Cependant, la présente affaire n’occupe que des parlementaires. Elle concerne le droit de la Chambre de surveiller l’utilisation des deniers publics mis à la disposition de ses députés afin de leur permettre de s’acquitter de leurs fonctions parlementaires ainsi que de faire respecter les règles mises en place à cette fin. Ces activités concernent des parlementaires agissant en tant que parlementaires chargés de superviser des parlementaires dans l’exercice de leurs fonctions et obligations parlementaires. Comme il est dit dans la décision *Stockdale v. Hansard* (1839), 9 Ad. & E. 1, 112 E.R. 1112 (Q.B.) cité par la Cour suprême dans l’arrêt *Vaid*, au paragraphe 39 : la « suspicion » avec laquelle les tribunaux envisagent un privilège parlementaire qui piétine les droits des personnes étrangères à la Chambre se change en « bienveillance » s’il est appliqué à des matières qui ressortissent complètement à la Chambre. Une telle démarche conciliante tient compte du respect que se doivent réciproquement les cours de justice et le Parlement dans l’exercice de leurs devoirs publics (*Vaid*, paragraphe 20).

[76] Le fait que les tribunaux font preuve de circonspection lorsqu’ils sont saisis d’affaires qui concernent exclusivement les affaires internes de la Chambre n’est pas passé inaperçu des parlementaires à en juger par la manière dont ils ont traité leurs affaires financières au fil des ans. La Chambre régleme et vérifie l’utilisation

150 years and I was unable to detect, among the abundance of cases which have been placed before us, any instance before this one where sitting Parliamentarians—or sitting Members of the provincial or territorial assemblies—have resorted to the courts in order to settle internal disputes pertaining to the use which they make of parliamentary funds. While former Members have sought judicial intervention on a number of occasions, the judicial review applications before us appear to be the first where sitting Members of the House have tried to implicate the courts in this type of dispute. This type of unequivocal acquiescence underscores that Parliamentarians have understood throughout that judicial intervention in such matters would undermine the dignity and efficiency of the House (*Vaid*, paragraph 29(8)).

[77] There are five relatively recent decisions that touch upon a legislative assembly’s role in overseeing the use made by its Members of funds provided to them for the purpose of allowing them to perform their legislative functions: *Chaytor*, *Filion 2013*, *Filion 2016*, *Villeneuve* and *Duffy v. Senate of Canada*, 2018 ONSC 7523 (CanLII). The last—a decision of the Ontario Superior Court of Justice upholding the parliamentary privilege claimed by the Senate over its internal affairs—was released after the hearing and is being appealed. I will therefore refrain from commenting on this decision.

[78] *Chaytor* is the most recent of the other four. Before turning to it, it is important to point out that courts in the United Kingdom do not recognize internal affairs as a category of parliamentary privilege *per se*. Rather, internal affairs, including financial matters internal to the House, will be covered by parliamentary privilege if they can be shown to come within the “exclusive cognisance of Parliament” (*Chaytor*, paragraph 13). This phrase embraces article 9 of the Bill of Rights of 1689 [*An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject, and setting the Succession of the Crown*, 1869, 1 Will. & Mary, Sess. 2, c. 2 (U.K.)], but is broader (*Chaytor*, paragraphs 30 and 51). In the words of Lord Phillips, “exclusive cognisance refers not simply to Parliament, but to the exclusive right of each House to manage its own

des deniers parlementaires par ses députés depuis plus de 150 ans. Malgré la jurisprudence abondante qui nous a été présentée, je n’ai pu déceler aucune instance, hormis la présente, où des parlementaires en exercice — ou des députés en exercice de l’assemblée législative d’une province ou d’un territoire — ont fait appel aux tribunaux pour attaquer les décisions internes relatives à leur utilisation des fonds parlementaires. Si d’anciens députés ont intenté des recours judiciaires à quelques reprises, c’est la première fois semble-t-il que des députés en exercice s’en remettent aux tribunaux pour régler les disputes internes entourant l’utilisation de fonds parlementaires. Cet acquiescement historique évoque le fait que les parlementaires ont toujours compris qu’invoquer les tribunaux à intervenir dans de telles affaires aurait pour conséquence de miner la dignité et l’efficacité de la Chambre (*Vaid*, paragraphe 29(8)).

[77] Le rôle de l’assemblée législative dans la surveillance de l’utilisation par ses députés des fonds qui leur sont fournis pour leur permettre de s’acquitter de leurs fonctions législatives est abordé dans cinq décisions relativement récentes, à savoir *Chaytor*, *Filion 2013*, *Filion 2016*, *Villeneuve* et *Duffy v. Senate of Canada*, 2018 ONSC 7523 (CanLII). La décision *Duffy*, par laquelle la Cour supérieure de justice de l’Ontario confirme le privilège parlementaire invoqué par le Sénat à l’égard de ses affaires internes, a été rendue après la tenue de l’audience dans la présente affaire et a été portée en appel. Je m’abstiens donc de toute remarque sur ce jugement.

[78] L’arrêt *Chaytor* est le plus récent des quatre autres. Avant de l’examiner, il importe de signaler que les cours de justice du Royaume-Uni ne reconnaissent pas la catégorie de privilège des affaires internes comme telle. Selon eux, les affaires internes, y compris les affaires financières de la Chambre, sont visées par le privilège parlementaire s’il peut être démontré qu’elles ressortissent aux [TRADUCTION] « connaissances exclusives du Parlement » (*Chaytor*, paragraphe 13). Cette expression reprend l’article 9 du Bill of Rights de 1689 [*An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject, and setting the Succession of the Crown*, 1869, 1 Will. & Mary, Sess. 2, c. 2 (R.-U.)], mais a une portée plus large (*Chaytor*, paragraphes 30 et 51). Pour citer lord Phillips, [TRADUCTION] « les connaissances exclusives renvoient non seulement

affairs without interference [...] from outside Parliament” (*Chaytor*, paragraph 63).

[79] As alluded to earlier, Lord Phillips in *Chaytor* came to the conclusion that decisions involving the scheme governing the use of parliamentary funds were within the exclusive cognizance of Parliament, but that any parliamentary privilege that might have applied to decisions which merely apply existing rules had been waived. Because decisions authorizing the payment of expense claims upon these being certified as having been incurred came within this last description, the privilege failed (*Chaytor*, paragraphs 89 to 93).

[80] Lord Rodger, whose reasons were equally adopted by the other Justices, disposed of the matter on an entirely different basis. The only issue from his perspective was whether the matter for which the appellants were being prosecuted was within the exclusive jurisdiction of Parliament. If not, there was no basis on which the appellants could claim to have a right to stop the prosecution on the ground of parliamentary privilege (*Chaytor*, paragraph 104). In the course of his reasons, Lord Rodger considered whether the system of allowances, and the steps available to the appellants under it, were covered by parliamentary privilege (*Chaytor*, paragraph 120):

.... a system of allowances can rightly be seen as providing a necessary support to Members in carrying out all their parliamentary activities, including their core activities. It is therefore quite possible that the rules of the system would have fallen within the area for which the House would claim exclusive cognizance. And it may be that the same could have been said of decisions by the Fees Office and, on appeal, by the supervising Committees, as to a particular claim by a Member for payment of an allowance. A challenge to any of these matters in the ordinary courts by a Member or by anyone else might well have called into question decisions taken by Committees of the House, or on their behalf, on a matter which was intended to be under the exclusive control and cognizance of the House and its Committees. [Emphasis added.]

[81] Because the exact nature of the privilege claimed would only become apparent as the criminal proceedings

au Parlement, mais aussi au droit exclusif de chaque chambre de gérer ses propres affaires sans ingérence [...] étrangère au Parlement » (*Chaytor*, paragraphe 63).

[79] Tel qu’indiqué plus-haut, lord Phillips dans l’arrêt *Chaytor* en est arrivé à la conclusion que, si les décisions mettant en cause le régime régissant l’utilisation de deniers parlementaires ressortissent aux connaissances exclusives du Parlement, tout privilège parlementaire susceptible de protéger les décisions qui ne font qu’appliquer ce régime avait fait l’objet d’une renonciation. Selon lui, les décisions autorisant le paiement des frais après certification appartiennent à cette dernière catégorie de sorte que le privilège ne pouvait s’appliquer (*Chaytor*, paragraphes 89 à 93).

[80] Lord Rodger, aux motifs duquel les autres juges ont également souscrit, tranche l’affaire sur un fondement complètement différent. La seule question selon lui est celle de savoir si l’objet des poursuites contre les appelants relève de la compétence exclusive du Parlement. Si ce n’est pas le cas, les appelants ne peuvent exciper du privilège parlementaire pour mettre fin aux poursuites (*Chaytor*, paragraphe 104). Dans ses motifs, lord Rodger s’attache à décider si le régime des indemnités et les mesures ouvertes aux appelants dans le cadre de ce régime sont visés par le privilège parlementaire (*Chaytor*, paragraphe 120) :

[TRADUCTION] [...] on peut dire à bon droit qu’un régime d’indemnités appuie le député dans l’exercice de toutes ses fonctions parlementaires, dont les activités qui se trouvent au cœur de son mandat. Il est donc tout à fait possible que les règles du régime relèvent d’une matière à l’égard de laquelle la Chambre invoquerait sa connaissance exclusive. Il se peut que ce soit également le cas des décisions du bureau des frais et, en cas d’appel, de celles des comités de supervision, quant à une demande de paiement d’une allocation présentée par un député. Un recours judiciaire ordinaire intenté par un député ou par quiconque est susceptible de remettre en question les décisions prises par des comités de la Chambre ou en leur nom sur des questions censées relever des pouvoirs et des connaissances exclusifs de la Chambre et de ses comités. [Soulignement ajouté.]

[81] Puisque la nature exacte du privilège invoqué ne se révélerait qu’au fil du procès criminel, lord Rodger ajoute

unfolded, Lord Rodger concluded his reasons with the following *caveat* (*Chaytor*, paragraph 126):

.... If the trial goes ahead, it may turn out that, contrary to expectations, some issue arises which is said to touch on the core activities of MPs or of the House itself. If that were actually so, the proceedings might be trespassing on an area for which the House would claim exclusive cognizance and to which article 9 would apply.

[82] It can be seen that Lord Rodger's decision is not based on the waiver pronounced by Lord Phillips. The view that he expressed is that any decision pertaining to allowances which impacts on the core activities of the House or its Members, is covered by privilege and that the criminal trial would reveal if this was the nature of the privilege being claimed.

[83] Because the reasoning of both Lord Phillips and Lord Rodger was endorsed by the majority without qualification, it is impossible to say which of the two approaches was adopted. The most that can be said based on *Chaytor* is that in the United Kingdom, matters concerning allowances paid to Members of the House in the performance of their functions are covered by parliamentary privilege if the decision being challenged impacts on the core activities of the House or its Members, but that this privilege may have been waived in part with respect to decisions that merely apply existing rules. I will come back to this later in discussing the waiver issue as it arises in this case.

[84] *Villeneuve* is a 2008 decision dealing with the parliamentary privilege claimed by the Legislative Assembly of the Northwest Territories and its Board of Management which was said to come within the established category relating to internal affairs. The case was argued on the basis that the parliamentary privilege being asserted had been legislated pursuant to the *Legislative Assembly and Executive Council Act*, S.N.W.T. 1999, c. 22. Before considering this decision more fully, a brief summary of the facts is necessary.

[85] While a Member of the Legislative Assembly (MLA), Mr. Villeneuve swore a declaration indicating that he resided outside Yellowknife, and additional allowances

la mise en garde suivante à la fin de ses motifs (*Chaytor*, paragraphe 126) :

[TRADUCTION] [...] Si le procès est instruit, il se peut qu'une question surgisse, contre toute attente, et qu'on estime qu'elle ressortit aux activités fondamentales des députés ou de la Chambre elle-même. Dans un tel cas, le procès est susceptible d'empiéter sur une matière qui relève des connaissances exclusives de la Chambre et à laquelle l'article 9 s'applique.

[82] On peut voir que la décision de lord Rodger n'est pas fondée sur la renonciation reconnue par lord Phillips. À son avis, toute décision concernant les indemnités qui frappe les activités fondamentales de la Chambre ou des députés est visée par le privilège, et le procès criminel permettra de savoir si telle est la nature du privilège invoqué.

[83] Les motifs de lord Phillips et lord Rodger ayant chacun été accepté par les juges majoritaires sans distinction, il est impossible de savoir laquelle des deux démarches a été adoptée. La seule certitude qui se dégage de l'arrêt *Chaytor* est qu'au Royaume-Uni, les décisions concernant les indemnités versées aux députés aux fins de l'exercice de leurs fonctions sont protégées par le privilège parlementaire si elles concernent les activités fondamentales de la Chambre ou des députés, mais que ce privilège pourrait avoir fait l'objet d'une renonciation partielle, en ce qui a trait aux décisions qui ne font qu'appliquer le régime en place. J'y reviendrai ci-après dans l'analyse de la question de la renonciation en l'espèce.

[84] Rendue en 2008, la décision *Villeneuve* traite d'un privilège parlementaire invoqué par l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest et son bureau de gestion lequel l'on disait appartenir à la catégorie établie des affaires internes. L'argument avancé voulait que le privilège parlementaire en question ait été créé en vertu de la *Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil exécutif*, L.T.N.-O. 1999, ch. 22. Avant d'examiner plus avant cette décision, rappelons-en brièvement les faits.

[85] Élu à l'Assemblée législative, M. Villeneuve a déclaré sous serment qu'il résidait à l'extérieur de Yellowknife. Une allocation supplémentaire lui a été

were paid to him on that basis. He was audited and as a result, a complaint was filed alleging that he may have made a false declaration. In the meantime, an election was held and Mr. Villeneuve lost his seat. After considering its options, the Board of Management, whose functions are analogous to those of the Board in the present case (*Villeneuve*, paragraph 4), concluded that Mr. Villeneuve had received allowances to which he was not entitled and ordered repayment by way of set off.

[86] Mr. Villeneuve sought judicial review of this decision. In response, the Assembly and the Board moved to strike the application on the basis that the decision was covered by parliamentary privilege because it fell within two established categories: the Assembly's inherent power to discipline its Members and the Assembly's exclusive power to regulate its internal affairs.

[87] In a thorough decision, which the judge in this case distinguished on doubtful grounds (reasons, paragraph 45), Charbonneau J. accepted that the two claimed categories had been historically recognized (*Villeneuve*, paragraphs 23 and 24). Of concern to her, however, was the fact that Mr. Villeneuve was no longer a MLA when the decision to withhold his allowance was made (*Villeneuve*, paragraphs 25 and 26). After referring to *Vaid*, and noting that courts are apt to look more closely at cases where a parliamentary privilege impacts on the rights of persons outside the legislature, she accepted Mr. Villeneuve's argument that it had not been established that the scope of the two categories in issue extended to persons in Mr. Villeneuve's position (*Villeneuve*, paragraph 26).

[88] Applying *Vaid*, she therefore held that necessity had to be demonstrated. She began by considering whether the parliamentary privilege relating to internal affairs had been shown to be necessary (*Villeneuve*, paragraph 32). After finding that "[h]ow members are compensated, and what allowances they receive to enable them to do their work as MLAs, are the types of internal matters over which the legislature must have complete control and be free from outside interference, as an independent

versée pour cette raison. Par suite d'une vérification, une plainte a été déposée suivant laquelle M. Villeneuve aurait fait une fausse déclaration. Entre-temps, des élections ont été tenues, et M. Villeneuve a perdu son siège. Le bureau de gestion — dont les fonctions sont analogues à celles du Bureau en l'espèce (*Villeneuve*, paragraphe 4) — a fini par conclure que M. Villeneuve avait obtenu des indemnités auxquelles il n'avait pas droit et en a ordonné le remboursement par voie de compensation.

[86] M. Villeneuve a demandé le contrôle judiciaire de cette décision. L'Assemblée et le bureau ont riposté en cherchant à faire radier la demande au motif que la décision était protégée par le privilège parlementaire, comme elle appartenait à deux catégories établies, soit celle concernant le pouvoir disciplinaire inhérent de l'Assemblée à l'égard de ses députés et celle concernant son pouvoir exclusif de régler ses affaires internes.

[87] Dans une décision exhaustive — que la juge de la Cour fédérale a écartée pour des motifs douteux (motifs, paragraphe 45) —, la juge Charbonneau a convenu que les deux catégories soulevées sont reconnues historiquement (*Villeneuve*, paragraphes 23 et 24). Elle s'est cependant sentie interpellée par le fait que M. Villeneuve ne siégeait plus à l'Assemblée à l'époque où la décision de lui refuser l'allocation a été rendue (*Villeneuve*, paragraphes 25 et 26). La juge renvoyant à l'arrêt *Vaid* a signalé que les tribunaux sont enclins à examiner de plus près les situations où l'application d'un privilège parlementaire enfreint les droits de personnes qui ne font pas partie de l'Assemblée législative. Elle a donc accepté l'argument de M. Villeneuve selon lequel il n'avait pas été établi que la portée des deux catégories de privilèges invoquées s'étendait à des personnes dans sa situation (*Villeneuve*, paragraphe 26).

[88] Invoquant l'arrêt *Vaid*, elle a donc jugé que la nécessité devait être démontrée. Elle a commencé par se demander si la nécessité du privilège parlementaire avait été démontrée en fonction de la catégorie relative aux affaires internes (*Villeneuve*, paragraphe 32). Ayant conclu, au paragraphe 34 que [TRADUCTION] « [l]e salaire des députés et les indemnités qui leur sont versées pour leur permettre de s'acquitter des tâches qui leur incombent à ce titre relèvent du type d'affaires internes à l'égard desquelles

branch of government” (*Villeneuve*, paragraph 34), she queried whether this remained the case when dealing with a person who is no longer a MLA.

[89] She concluded her analysis as follows (*Villeneuve*, paragraph 39):

I find that the administration of allowances and benefits that MLAs are entitled to receive during their tenure is a matter that is purely internal to the legislature. The legislature has, through the *Act*, delegated this responsibility to the Board. I find that the fundamentally internal character of those decisions does not change even though some may be made after the recipient of the allowance or benefit is no longer a MLA. So long as the decision relates to allowances and benefits connected to the person’s tenure as a MLA, the Board’s decisions require the same protection as those the Board makes about benefits and allowances of persons who are MLAs. [Emphasis added.]

[90] *Filion 2016* deals with a proceeding brought by a former Member of the Québec National Assembly. He was claiming the payment of a transitional allowance being withheld by the Office of the National Assembly—an entity again analogous to the Board in the present case—pending the repayment by Mr. Filion of funds found to have been put to fraudulent use while he was a Member of the National Assembly. In an earlier decision, *Filion 2013*, the Superior Court of Québec allowed a prior claim by Mr. Filion for the payment of part of an allowance which the Office had also refused to pay. Although counsel for Mr. Vellacott places reliance on this last decision, I take nothing from it as the decision does not address parliamentary privilege seemingly because none were claimed.

[91] In *Filion 2016*, Mr. Filion challenged, among other things, a decision made by the Office under a provision of *An Act respecting the National Assembly*, C.Q.L.R., c. A-23.1 (*National Assembly Act*), whereby it refused to pay an indemnity to which he would otherwise have been entitled, on the ground that he acted in bad faith or committed a “*faute lourde*” [section 85.4]. The President of

l’Assemblée législative, comme ordre de gouvernement indépendant, doit avoir carte blanche et être à l’abri de toute ingérence extérieure » (*Villeneuve*, paragraphe 34) elle s’est attardée à savoir si cette conclusion valait également pour les anciens députés.

[89] Elle a conclu son analyse en ces termes (*Villeneuve*, paragraphe 39) :

[TRADUCTION] Je suis d’avis que l’administration des allocations et avantages sociaux auxquels les députés ont droit pendant leur mandat relève uniquement des affaires internes de l’assemblée législative. Cette dernière a délégué cette responsabilité, par le truchement de la *Loi*, au bureau. J’estime que la nature fondamentalement interne de ces décisions ne change pas, même s’il est possible que certaines soient prises une fois que le bénéficiaire des indemnités ou avantages sociaux ne siège plus comme député. Dès lors que la décision porte sur les indemnités ou avantages sociaux découlant du mandat d’un député, elle commande la même protection que celle que prendrait le bureau à cet effet à l’égard de députés. [Soulignement ajouté.]

[90] La décision *Filion 2016* porte sur un recours intenté par un ancien député de l’Assemblée nationale du Québec. Il demandait le versement d’une allocation de transition que le Bureau de l’Assemblée nationale refusait de lui payer — un autre organe qui exerce des fonctions analogues à celles du Bureau en l’espèce — tant et aussi longtemps qu’il n’avait pas remboursé des fonds qu’il avait détournés pendant qu’il siégeait à l’Assemblée nationale. Dans une décision antérieure, *Filion 2013*, la Cour supérieure du Québec avait accueilli une première demande de M. Filion visant le versement de partie d’une autre allocation que le Bureau refusait de lui payer. Bien que l’avocat de M. Vellacott ait fait valoir ce dernier jugement, je n’en tiens pas compte, car il ne traite pas du privilège parlementaire, présumément parce qu’il n’a pas été soulevé.

[91] Dans l’affaire *Filion 2016*, M. Filion a attaqué notamment la décision du Bureau, prise en application de la *Loi sur l’Assemblée Nationale*, R.L.R.Q. ch. A-23.1, de lui refuser une allocation à laquelle il aurait autrement droit, au motif qu’il avait agi de mauvaise foi ou commis une « *faute lourde* » [article 85.4]. Le président de l’Assemblée nationale s’opposa au recours, excipant

the National Assembly sought to have Mr. Filion's claim dismissed on the ground that the decision being attacked was protected by the exclusive right of the National Assembly to regulate its own internal affairs without outside interference as provided by sections 9 and 42 of the *National Assembly Act* (Filion 2016, paragraphe 23). The Québec Superior Court agreed and dismissed Mr. Filion's claim on that ground.

[92] The decision upholding the parliamentary privilege adopts key passages of the reasons given by the Supreme Court of the Northwest Territories in *Villeneuve* (Filion 2016, paragraphe 25). The conclusion reads (Filion 2016, paragraphe 26):

[TRANSLATION] In this respect, decisions regarding allowances and benefits to which members are entitled come within the privilege of a legislative assembly to manage its internal affairs without outside interference, which includes [matters dealt with pursuant to] provisions of the [National Assembly Act] dealing with legal costs, judicial, assistance and indemnification (sections 85.1 to 85.4) which give the Office authority to make decisions upon an application being submitted.

[93] I agree with *Villeneuve* and with the application of that decision in *Filion 2016*. In both instances, the courts appropriately observed that the respective Assemblies must have control over the resources needed in order to perform their legislative functions if they are to operate as independent branches of government. This is consistent with *Chaytor* and, until the present proceedings were brought, with the historical recognition by sitting Members of the House and legislatures throughout the country that such matters are decided internally by the Members themselves and nowhere else.

[94] The unanimous case law on point and this historical acquiescence lead to the conclusion that the privilege claimed here—i.e., the House's exclusive right to oversee and decide matters pursuant to internal rules governing the use made of funds and resources provided to Members of the House for the purpose of allowing them to perform their parliamentary functions—comes within the established category relating to internal affairs.

du droit exclusif dont jouit l'Assemblée nationale d'administrer ses affaires internes sans ingérence extérieure, conféré par les articles 9 et 42 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* (Filion 2016, paragraphe 23). La Cour supérieure du Québec en a convenu et a rejeté la demande pour ce motif.

[92] La Cour supérieure du Québec, reconnaissant le privilège parlementaire, souscrit à certains passages des motifs de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest dans la décision *Villeneuve* (Filion 2016, paragraphe 25). Sa conclusion est ainsi rédigée (Filion 2016, paragraphe 26) :

Ainsi, les décisions touchant les indemnités et bénéfices auxquels les députés ont droit relèvent du privilège d'une assemblée législative de régir ses affaires internes sans ingérence extérieure, ce qui inclut les dispositions de la Loi qui traitent des frais de défense, judiciaire, assistance et indemnisation (articles 85.1 à 85.4) et qui confient au Bureau le pouvoir décisionnel lorsqu'une demande est adressée.

[93] J'avalise la décision *Villeneuve* ainsi que l'application qui en a été faite dans l'arrêt *Filion 2016*. Dans les deux cas, la cour a fait remarquer à bon droit que l'assemblée législative doit tenir elle-même les cordons de la bourse de sorte qu'elle puisse exercer ses fonctions législatives comme il sied à un ordre de gouvernement indépendant. Cette conclusion respecte l'arrêt *Chaytor* et, jusqu'à l'initiation de la présente affaire, la reconnaissance historique par les députés en exercice partout à travers le pays, que le pouvoir de trancher pareilles affaires incombe aux députés eux-mêmes et à nul autre.

[94] La jurisprudence unanime et cet acquiescement de longue date mènent à la conclusion que le privilège invoqué en l'espèce, à savoir le droit exclusif de la Chambre de surveiller l'utilisation des deniers et des ressources fournis aux députés pour leur permettre d'exercer leurs fonctions parlementaires et de trancher les affaires portant sur les règles adoptées pour ce faire, relève de la catégorie établie des affaires internes.

- *Discipline*

[95] The leading case on the established category described as discipline is *Harvey* (*Vaid*, paragraph 29(10)). At issue in that case was whether the New Brunswick legislature had the constitutionally protected right to enact and give effect to a five-year disqualification for Members of the Assembly who breach the *Elections Act*, R.S.N.B. 1973, c. E-3, even though the impugned behaviour—inciting a minor to vote in an election—had taken place outside the Assembly. It was accepted that the right to expel a member for misconduct in the Assembly itself was a privilege in its own right, but the right to enact and impose a five-year disqualification was said to be beyond the scope of any established privilege.

[96] McLachlin J. (as she then was) in a concurring decision endorsed by L’Heureux-Dubé J., disagreed. In reasons which address the question by reference to both the legislature of New Brunswick and Parliament, she held that the right to enact limitations and disqualify a Member from sitting in the legislature and standing for office came within the long-established “prerogative of Parliament and legislative assemblies to maintain the integrity of their processes by disciplining, purging and disqualifying those who abuse them” (*Harvey*, paragraph 64). McLachlin J. went on to identify the source of this prerogative (*Harvey*, paragraph 68):

The power of Parliament and the legislatures to regulate their procedures both inside and outside the legislative chamber arises from the *Constitution Act, 1867*. The preamble to the *Constitution Act, 1867* affirms a parliamentary system of government, incorporating into the Canadian Constitution the right of Parliament and the legislatures to regulate their own affairs. The preamble also incorporates the notion of the separation of powers, inherent in British parliamentary democracy, which precludes the courts from trenching on the internal affairs of the other branches of government.

[97] In the course of examining this power, McLachlin J. questioned why necessity should not be assessed in all cases, observing that there was “little to justify

- *Pouvoir disciplinaire*

[95] L’arrêt de principe sur la catégorie établie dite du pouvoir disciplinaire est l’arrêt *Harvey* (*Vaid*, paragraphe 29(10)). La question en litige dans cette affaire était celle de savoir si l’Assemblée législative du Nouveau-Brunswick avait le droit constitutionnel de déclarer inhabile à occuper une charge pour une période de cinq ans un député ayant contrevenu à la *Loi électorale*, L.R.N.-B. 1973, ch. E-3, même si la conduite reprochée — inciter un mineur à voter — s’était produite hors de l’enceinte de l’Assemblée législative. Il était acquis de part et d’autre que le droit de l’Assemblée d’expulser un député pour cause d’inconduite à l’intérieur de l’Assemblée constituait un privilège en soi, mais l’on prétendait que le droit de déclarer un député inhabile pour une période de cinq ans outrepassait la portée de tout privilège établi.

[96] Dans des motifs concordants auxquels a souscrit la juge L’Heureux-Dubé, la juge McLachlin (plus tard juge en chef) a exprimé son désaccord. Abordant la question du point de vue de l’Assemblée législative et de celui du Parlement, elle a conclu que le droit d’imposer des limites et d’ordonner l’exclusion d’un député et de le déclarer inhabile relève de l’ancestral « privilège exclusif du Parlement et des assemblées législatives de préserver l’intégrité de leurs processus respectifs en punissant, en expulsant et en frappant d’inhabilité ceux qui en ont abusé » (*Harvey*, paragraphe 64). Elle en indique la source au paragraphe 68 en ces termes :

Le pouvoir du Parlement et des législatures de régler leur procédure tant à l’intérieur qu’à l’extérieur de leur enceinte découle de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* proclame l’existence d’un régime parlementaire de gouvernement, qui incorpore dans la Constitution canadienne le droit du Parlement et des législatures de réglementer leurs propres affaires. Le préambule incorpore également la notion de séparation des pouvoirs, inhérente à la démocratie parlementaire britannique, qui interdit aux tribunaux d’empiéter sur les affaires internes des autres branches de gouvernement.

[97] Dans l’examen de ce pouvoir, la juge McLachlin s’est demandé s’il y avait lieu de déterminer la nécessité dans tous les cas, faisant remarquer que « peu de raisons

a distinction between privilege claimed by resolution and privilege claimed by legislation” (*Harvey*, paragraph 73). Without pronouncing on the matter, she proceeded on the basis that necessity had been established in the matter before her because the preservation of the dignity and the efficient operations of the legislature required that it be able to regulate membership in the Assembly and impose limits and qualifications, without judicial interference (*Harvey*, paragraphs 76 to 88).

[98] Although the Supreme Court in *Vaid* rejected McLachlin J.’s suggestion that necessity should be revisited in all cases (*Vaid*, paragraph 32), the Court fully endorsed her reasons for upholding the parliamentary privilege (*Vaid*, paragraph 31).

[99] The category recognized in *Harvey* is the exclusive right of the House to regulate the conduct of Members in matters internal to the House and maintain the integrity of its processes by imposing discipline on Members, both as punishment for misbehaviour and as a means of ensuring compliance with its internal rules (*Harvey*, paragraph 78). Allowing the courts to oversee the exercise of these rights would imperil the dignity and efficiency of the House and give rise to an unjustified intrusion into the conduct of legislative business (*Harvey*, paragraph 79).

[100] Aside from being cited with approval in *Vaid*, *Harvey* has been adopted by the B.C. Court of Appeal in *Tafler v. British Columbia (Commissioner of Conflict of Interest)* (1998), 161 D.L.R. (4th) 511, 49 B.C.L.R. (3d) 328, *sub nom. Tafler v. Hughes*, 1998 CanLII 6216 (C.A.) (*Tafler*). *Tafler* has been repeatedly applied by other courts as authority for upholding the legislature’s exclusive right to set standards of conduct, monitor compliance with these standards, and to impose discipline: see, e.g., *Morin v. Crawford* (1999), 14 Admin. L.R. (3d) 287, 1999 N.W.T.J. No. 5 (QL) (N.W.T. S.C.) (*Morin*), at paragraph 65; *McIver v. Alberta (Ethics Commissioner)*, 2018 ABQB 240 (CanLII), 423 D.L.R. (4th) 551 (*McIver*), at paragraph 44.

justifient l’établissement d’une distinction entre le privilège invoqué par voie de résolution et le privilège invoqué par voie législative » (*Harvey*, paragraphe 73). Sans trancher la question, elle a poursuivi l’analyse en jugeant que la nécessité avait été établie dans cette affaire, au motif que la préservation de la dignité et de l’efficacité des activités de l’Assemblée législative commandaient que celle-ci soit habilitée à gérer ses membres et à imposer des limites et des restrictions sans ingérence de la part des tribunaux (*Harvey*, paragraphes 76 à 88).

[98] Bien que la Cour suprême dans l’arrêt *Vaid* ait rejeté la suggestion de la juge McLachlin suivant laquelle il faudrait déterminer la nécessité dans tous les cas (*Vaid*, paragraphe 32), elle a souscrit entièrement aux motifs qui appuient sa décision de reconnaître le privilège parlementaire (*Vaid*, paragraphe 31).

[99] Dans l’arrêt *Harvey*, la catégorie reconnue concerne le droit exclusif de la Chambre de gérer la conduite de ses députés dans des affaires internes et de protéger l’intégrité de ses procédés en imposant des sanctions disciplinaires à ceux-ci, soit pour punir le comportement indigne et aussi pour assurer le respect de ses règles internes (*Harvey*, paragraphe 78). Permettre aux tribunaux de contrôler l’exercice de ces droits minerait la dignité et l’efficacité de la Chambre et entraînerait une ingérence injustifiée dans l’exercice des activités législatives (*Harvey*, paragraphe 79).

[100] Outre le fait qu’il est mentionné avec approbation dans l’arrêt *Vaid*, l’arrêt *Harvey* a été adopté par la Cour d’appel de la Colombie-Britannique ainsi que dans la décision *Tafler v. British Columbia (Commissioner of Conflict of Interest)* (1998), 161 D.L.R. (4th) 511, 49 B.C.L.R. (3d) 328, *sub nom. Tafler v. Hughes*, 1998 CanLII 6216 (C.A.) (*Tafler*). Ce dernier jugement a été cité à maintes reprises au soutien de la proposition selon laquelle les assemblées législatives ont le droit exclusif de déterminer les normes de conduite, d’en assurer le respect et d’imposer des mesures disciplinaires; voir *Morin v. Crawford* (1999), 14 Admin. L.R. (3d) 287, 1999 N.W.T.J. n° 5 (QL) (C.S. T.N.-O.) (*Morin*), paragraphe 65 et par la Cour du Banc de la Reine de l’Alberta dans la décision *McIver v. Alberta (Ethics Commissioner)*, 2018 ABQB 240 (CanLII), 423 D.L.R. (4th) 551 (*McIver*), au paragraphe 44.

[101] The regulated activities in issue here concern the use of public funds provided to Members so that they can perform their parliamentary functions. For instance, Members are prohibited from using these funds to finance activities relating to their private interests or those of a member of their immediate family (paragraph 4(3)(a), *Members By-Law*). At issue between the parties are decisions of the Board holding that parliamentary funds were used for political purposes rather than parliamentary functions and requiring that they be repaid. A failure to abide by decisions of this kind can give rise to enforcement measures which can extend to the freezing a member's pay, so long as the non-compliance continues.

[102] Decisions by Members of the House about the resources to be made available to them to perform their parliamentary functions and issues related to the conduct of Members in the use that they make of these resources are integral to the House's independence and ability to control its internal affairs. In my view, the decisions made by the Board in this case come within the House's exclusive right to regulate its own affairs and ensure the integrity of its own processes the same way and to the same extent as were the decisions to create and impose the disqualification in *Harvey* and the ethical and conflict of interest rules in *Tafler*, *Morin* and *McIver*.

[103] I therefore conclude that the privilege claimed here can also come within the category of parliamentary privilege established in *Harvey* and applied in these other cases.

- "Proceedings in Parliament"

[104] Proceedings in Parliament is a term that has at its origin the right of free speech in the House as embodied by article 9 of the U.K. Bill of Rights 1689. It encompasses the right to legislate, deliberate and generally hold the government to account. Among the matters which come within this category is for example, a point of order about how the House should proceed on a given matter or rules about procedure and conduct in the House. As noted earlier, not everything that is done in the House forms part of proceedings in Parliament

[101] Les activités réglementées dont il est question en l'espèce concernent l'utilisation de fonds publics fournis aux députés pour leur permettre d'exercer leurs fonctions parlementaires. Par exemple, il est interdit aux députés d'utiliser ces fonds pour financer des activités relatives à leurs intérêts personnels ou à ceux de membres de leur proche famille (*Règlement administratif relatif aux députés*, alinéa 4(3)a)). L'instance qui oppose les parties porte sur les décisions du Bureau suivant lesquelles les fonds parlementaires auraient été utilisés à des fins politiques, plutôt qu'à des fins parlementaires, et ordonnant leur remboursement. Le non-respect de ce type de décisions est susceptible d'entraîner des sanctions, dont le blocage du salaire, pour la durée du manquement.

[102] Les décisions prises par des députés à propos des ressources qui sont fournies aux députés pour leur permettre d'exercer leurs fonctions parlementaires et les questions liées à la conduite de ces derniers quant à l'utilisation de ces fonds sont essentielles à l'indépendance de la Chambre et à sa faculté de réglementer ses affaires internes. À mon avis, les décisions prises par le Bureau en l'espèce relèvent du droit exclusif de la Chambre de réglementer ses propres affaires et d'assurer l'intégrité de ses procédés, à l'instar de la décision de prévoir et d'infliger des expulsions dans l'affaire *Harvey* et des règles en matière d'éthique et de conflit d'intérêts dans les affaires *Tafler*, *Morin* et *McIver*.

[103] Par conséquent, j'en arrive à la conclusion que le privilège invoqué en l'espèce appartient à la catégorie de privilège parlementaire établie dans l'arrêt *Harvey* et reconnue comme telle dans ces autres affaires.

- *Débats et travaux du Parlement*

[104] La catégorie des « débats et travaux du Parlement » a pour source la liberté de parole à la Chambre que confère l'article 9 du Bill of Rights du Royaume-Uni, adopté en 1689. Entre dans son champ le droit de légiférer, de délibérer et de demander généralement des comptes au gouvernement. Y appartiennent, par exemple, un rappel au Règlement sur la procédure de la Chambre dans une affaire donnée ou les règles à propos de la procédure et de la conduite au sein de la Chambre. Comme il est dit plus haut, ne fait pas partie des travaux du Parlement tout ce qui

(*Vaid*, paragraph 43), but the converse is also true. The category can extend to matters which take place outside the House if they are “so closely and directly connected with proceedings in Parliament that intervention by the courts would be inconsistent with Parliament’s sovereignty as a legislative and deliberative assembly” [emphasis in original] (*Vaid*, at paragraph 44, quoting the British Joint Committee Report [United Kingdom. Joint Committee on Parliamentary Privilege, Vol. 1, *Report and Proceedings of the Committee*, London: H.M.S.O., 1999]).

[105] In my view, this connection is present here. Though this seems obvious, it is worth repeating that proceedings in Parliament cannot take place without Parliamentarians having at minimum a venue in which to assemble and the resources needed in order to deliberate and legislate. The exercise of the House’s prerogative to access moneys for that purpose precedes Confederation (John George Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 4th ed. (Toronto: Canada Law Book Company, 1916), at pages 196–199) (footnotes omitted):

The commissioners of internal economy of the House of Commons is a statutory body having definite powers and responsibilities with reference to the expenditures of that body. Formerly, certain expenses of the legislative assembly of Canada were regulated by a committee of contingencies, appointed at the opening of each session. On its report the salaries and other contingent expenses were provided for. The Committee was re-appointed in 1867-8, and made several reports, which were acted upon, but during the same session, the premier (Sir John MacDonal) brought in a bill respecting the internal economy of the House of Commons, which was unanimously passed.

[106] The enactment of an *Act respecting the internal Economy of the House of Commons, and for other purposes* in 1868 (the 1868 Act)—which incorporates *An Act relating to the Indemnity to Members and the Salaries of the Speakers, of both Houses of Parliament*, S.C. 1867 (31 Vict.), c. 3—was the first legislative expression by Parliament as to what was needed in material terms in order to allow Members of Parliament to discharge their legislative functions. The 1868 Act [at sections 2, 3 and

est fait au sein de la Chambre (*Vaid*, paragraphe 43). Or, l’inverse est également vrai. La catégorie peut englober des affaires qui se déroulent hors de l’enceinte du Parlement si elles sont « si étroitement et si directement liées aux travaux du Parlement que l’intervention des cours de justice serait incompatible avec la souveraineté du Parlement en sa qualité d’assemblée législative et délibérante » [souligné dans l’original] (*Vaid*, paragraphe 44, citant le rapport du comité mixte britannique [Royaume-Uni. Joint Committee on Parliamentary Privilege, vol. 1, *Report and Proceedings of the Committee*, London : H.M.S.O., 1999]).

[105] À mon avis, ce lien est présent en l’espèce. Quoique ce soit évident, il y a lieu de réitérer que les débats et travaux parlementaires ne peuvent se tenir sans, au minimum, un endroit permettant aux parlementaires de se réunir et les ressources nécessaires à ces derniers pour délibérer et légiférer. L’exercice du pouvoir exclusif de la Chambre de toucher les fonds réservés à cette fin précède la Confédération (John George Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 4^e éd. (Toronto : Canada Law Book Company, 1916), pages 196 à 199, notes de bas de page omises) :

[TRADUCTION] Les commissaires de l’économie intérieure de la Chambre des communes constituent un organe d’origine législative possédant des pouvoirs et responsabilités définis relatifs aux dépenses de cet organe. Auparavant, certaines dépenses de l’assemblée législative du Canada étaient réglementées par un comité des éventualités nommé au début de chaque session. Sur présentation de son rapport, les fonds pour les salaires et autres dépenses étaient avancés. Le comité a été nommé à nouveau en 1867-1868 et a présenté plusieurs rapports ayant mené à la prise de mesures. Or, pendant cette session, le premier ministre (sir John Macdonald) a présenté un projet de loi visant à régir l’économie interne de la Chambre des communes. Le projet de loi a été adopté à l’unanimité.

[106] C’est par l’adoption de l’*Acte concernant l’Economie Intérieure de la Chambre des Communes et pour d’autres fins* en 1868 (l’Acte de 1868) — qui incorpore l’*Acte relatif à l’indemnité des membres et aux traitements des orateurs des deux chambres du Parlement*, S.C. 1867 (31 Vict.), ch. 3 — que le Parlement a énoncé pour la première fois les besoins matériels auxquels il fallait répondre pour permettre aux députés canadiens d’exercer leurs fonctions législatives. L’Acte de 1868 [aux

4] provided the Commissioners of Internal Economy— all Members of the House of Commons and the Queen’s Privy Council for Canada—with the power to “order” that moneys be transferred to them by the Minister of Finance and paid out in accordance with their “direction” for that purpose. The amounts contemplated at the time included “salaries, allowances and contingent expenses of the House”, “[s]tationery” and “[p]rinting services”. Also provided was an allocation of ten cents per mile based on the distance between a member’s place of residence and the place at which the session is held. Notably, the Commissioners had the power to direct the payment of expenses to Members of Parliament which would also include the power to direct that a payment not be made.

[107] No one takes issue with the fact that these amounts and allocations represent the class of expenditures which were necessary in order to allow Parliamentarians to carry out their legislative functions in the world of 1867.

[108] Over time, the resources considered necessary for Members of the House to carry out their legislative functions evolved. In establishing the Board of Internal Economy in 1985, Parliament reaffirmed the House of Commons’ exclusive authority over the management of parliamentary resources and oversight of their use by Members. Although the Board operates under a more detailed set of rules, its mission is the same as that of the original Commissioners.

[109] At issue in the present case is the use of large volume mailings to constituents which, according to the Board of Internal Economy, were made for political purposes and employment, telecommunication and travel expenses allegedly used in satellite offices outside of “parliamentary office[s] or ... constituency office[s]” (Board minutes of August 12, 2011, Appeal Book, Vol. III, page 826). None of these expenses were provided for under the 1868 Act except perhaps those relating to travel. However, it seems clear that they all come within the class of expenses provided for under the 1868 Act—i.e., expenses which in their day are necessary in order to allow Parliamentarians to discharge their parliamentary functions. No one challenged this view.

articles 2, 3 et 4] confère aux commissaires de l’économie intérieure — tous des membres de la Chambre des communes et du Conseil privé de la Reine — le pouvoir de demander que des sommes leur soient « transférées » par le ministre des Finances « à leur ordre ». Les fonds envisagés à l’époque s’entendaient notamment des « salaires, allocations et dépenses contingentes de la Chambre », des « services d’impression » et de « la papeterie ». Cette loi prévoit également une allocation calculée en fonction de la distance entre la résidence d’un député et le lieu des sessions, à raison de dix sous le mille. Soulignons que les commissaires avaient le pouvoir d’ordonner le paiement des dépenses des députés, et inversement celui d’interdire un paiement.

[107] Personne ne doute que ces fonds et indemnités représentent le genre de dépenses nécessaires pour permettre aux parlementaires de s’acquitter de leurs fonctions législatives dans le monde de 1867.

[108] Les ressources jugées nécessaires aux députés pour exercer leurs fonctions législatives ont changé avec le temps. En 1985, en établissant le Bureau de la régie interne, le Parlement a confirmé le pouvoir exclusif de la Chambre sur la gestion des ressources parlementaires et le contrôle à l’égard de l’utilisation de ces dernières par les députés. Même si le Bureau est assujéti à des règles plus détaillées, son mandat est pareil à celui des anciens commissaires.

[109] Le litige porte sur de volumineux envois postaux destinés aux électeurs, auxquels le Bureau a prêté un objet politique, et des frais d’emploi, de télécommunications et de déplacement qui auraient été engagés à des bureaux satellites et non à des [TRADUCTION] « bureau[x] parlementaires ou [...] bureau[x] de circonscription » (procès-verbal de la réunion du Bureau du 12 août 2011, dossier d’appel, vol. III, page 826). L’Acte de 1868 ne prévoit expressément aucune de ces dépenses, sauf peut-être celles concernant les déplacements. Or, il ne fait aucun doute que ces dépenses appartiennent au genre de dépenses que prévoyait l’Acte de 1868, c’est-à-dire des dépenses qui étaient nécessaires à cette époque pour exercer les fonctions parlementaires. Personne ne dit le contraire.

[110] It is not difficult to see why. For instance, how could Members of Parliament vote responsibly on proposed legislation or ask relevant questions in holding the government accountable without having the staff and the resources allowing them to be properly informed or represent their constituents in the House without having access to the means by which they can communicate and report? In short, proceedings in Parliament cannot take place without Parliamentarians having the means by which they can discharge their parliamentary functions.

[111] I do not believe that one needs to go any further to show that when deciding matters of the type in issue here, proceedings before the Board are so directly and closely connected to proceedings in Parliament as to warrant being treated the same way.

[112] In reaching this conclusion, we are further assisted by subsection 52.2(2) of the PCA which expresses Parliament's view of the matter. Subsection 52.2(2) was enacted shortly before the hearing of the motion to strike before the Federal Court. Its exact words are: "For greater certainty, the proceedings before the Board are proceedings in Parliament." Before this enactment, subsection 52.2(2) read: "Where a member of the Board participates in the exercise of the powers or the carrying out of the functions of the Board, the member shall not be held personally liable for the actions of the Board." The judge did not refer to this new provision in her reasons, and it is not clear that it was brought to her attention.

[113] Before us, counsel for the appellants argued that subsection 52.2(2) makes it clear that the decisions in issue come within the established category described as proceedings in Parliament. As this is a binding law, the validity of which has not been constitutionally challenged, counsel submits that it brings the present matter squarely within the established category relating to proceedings in Parliament.

[114] Both the respondents and Mr. Vellacott take the position that subsection 52.2(2) cannot have such a far-reaching application. They stress that this provision cannot extend to everything the Board might do. They point out that subsection 52.2(2) was enacted in conjunction with

[110] Il n'est pas difficile de voir pourquoi. Par exemple, comment les députés pourraient-ils voter de manière responsable sur des projets de loi ou poser des questions pertinentes en demandant des comptes au gouvernement sans disposer du personnel et des ressources leur permettant de bien s'informer? Comment pourraient-ils représenter leur circonscription à la Chambre s'ils n'ont pas les moyens de communiquer et de présenter des rapports? Bref, les débats et travaux parlementaires ne peuvent avoir lieu que si les parlementaires ont le nécessaire pour s'acquitter de leurs fonctions parlementaires.

[111] Je crois que ce qui précède suffit pour démontrer qu'en ce qui concerne les affaires comme celle dont nous sommes saisis, les débats et travaux du Bureau sont si directement et si étroitement liés à ceux du Parlement qu'il est justifié de les traiter à l'avenant.

[112] Cette conclusion est également étayée par le paragraphe 52.2(2) de la LPC, qui énonce l'avis du législateur en la matière. Cette disposition a été adoptée peu de temps avant l'audience concernant la requête en radiation devant la Cour fédérale. Elle est ainsi libellée : « Il est entendu que les délibérations du bureau sont des délibérations du Parlement. » Sa version antérieure était libellée en ces termes : « Les membres du bureau n'encourent aucune responsabilité personnelle découlant de leur participation à l'exercice des pouvoirs ou à l'exécution des fonctions du bureau ». La juge n'a pas mentionné la nouvelle version dans ses motifs, et rien ne permet de dire si on l'avait portée à son attention.

[113] Devant nous, les avocats des appelants font valoir qu'il ressort clairement du paragraphe 52.2(2) que les décisions en litige appartiennent à la catégorie établie dite des débats et travaux du Parlement. Comme la disposition fait loi et que sa validité n'a pas été attaquée sur le plan constitutionnel, les avocats affirment que la présente affaire ressortit carrément à la catégorie établie relative aux débats et travaux parlementaires.

[114] Selon les intimés et M. Vellacott, le paragraphe 52.2(2) ne saurait avoir une application si étendue. Ils font remarquer que cette disposition ne saurait viser tout ce que pourrait faire le Bureau. Ils soulignent qu'elle a été adoptée en même temps que d'autres dispositions

other provisions that made meetings of the Board more accessible to the public, and that its sole purpose was to ensure that members who sit on the Board would continue to benefit from the immunity which protects the Members of the House when performing parliamentary functions.

[115] I agree that subsection 52.2(2) cannot apply to everything the Board might do, particularly as it relates to matters that do not involve Parliamentarians. For instance, matters pertaining to the salaries or pensions payable to House staff or their conduct (memorandum of the respondents, paragraph 18, citing *Vaid* and *Chagnon*) or contractual dealings with third party suppliers of goods and services are not likely to be viewed as coming within the category of privilege relating to proceedings in Parliament. But it is difficult to see why this provision would not be given its full force and effect when dealing with matters wholly internal to the House involving the use of money paid to its Members to allow them to perform their parliamentary functions.

[116] Although the enactment of subsection 52.2(2) appears to have been prompted by Parliament's decision to make proceedings before the Board more accessible to the public, a development which had potential ramifications for members' immunity, the provision is not so limited. When regard is had to its wording, it reflects Parliament's intent that, within their proper scope, proceedings before the Board be treated as proceedings in Parliament.

[117] This makes good sense. In many respects, the Board is an extension of the House. It performs functions which would otherwise be performed by the House itself. The actions taken when acting in that capacity are in a very real sense taken by the House itself. The decisions in issue, insofar as they delineate the means and resources which must be made available to Parliamentarians in order to allow them to perform their core parliamentary functions, can properly be viewed as proceedings in Parliament.

[118] It follows that proceedings in Parliament is yet another established category within which the claimed parliamentary privilege can be shown to fit.

qui ont permis d'améliorer l'accessibilité des réunions du Bureau pour le public et que son seul objet consiste à faire en sorte que les députés qui siègent au Bureau continueront de jouir de l'immunité qui protège les députés lorsqu'ils exercent des fonctions parlementaires.

[115] Je conviens que le paragraphe 52.2(2) ne saurait s'appliquer à tout acte du Bureau, quel qu'il soit, tout particulièrement dans des matières qui ne concernent pas les parlementaires. Par exemple, il est permis de douter que des matières comme le salaire ou la pension à verser à un employé de la Chambre, la conduite de ce dernier (mémoire des intimés, paragraphe 18, renvoyant à *Vaid* et à *Chagnon*) ou les contrats intervenus avec des tiers fournisseurs de biens ou de services soient couverts par la catégorie de privilège portant sur les débats et travaux parlementaires. En revanche, il est difficile d'imaginer pour quoi la disposition ne s'appliquerait pas aux matières qui relèvent entièrement des affaires internes de la Chambre, comme l'utilisation des fonds fournis aux députés pour leur permettre d'exercer leurs fonctions parlementaires.

[116] Bien que l'adoption du paragraphe 52.2(2) semble découler de la décision du Parlement d'améliorer l'accessibilité pour le public des délibérations du Bureau, une décision qui était susceptible d'avoir une incidence sur l'immunité des députés, cette disposition n'est pas circonscrite par ce seul objet. À en juger par le libellé de la disposition, le législateur entendait que les délibérations du Bureau, à l'intérieur de la sphère d'activités qui lui est propre, soient assimilées aux délibérations du Parlement.

[117] C'est logique. Le Bureau est à bien des égards un prolongement de la Chambre. Il s'acquitte de fonctions qui incomberaient autrement à la Chambre. Les actes du Bureau, lorsqu'il agit à ce titre, constituent véritablement des actes de la Chambre. Les décisions en litige, dans la mesure où elles circonscrivent les moyens et les ressources qu'il faut affecter aux parlementaires pour leur permettre d'exercer leurs fonctions parlementaires fondamentales, peuvent être assimilées aux débats et travaux du Parlement.

[118] Il s'ensuit que les débats et travaux du Parlement représentent une autre catégorie établie à laquelle il est démontré que le privilège parlementaire invoqué en l'espèce appartient.

- *Mr. Vellacott's distinct argument*

[119] Before closing on the issue of parliamentary privilege, I wish to address a distinct argument made by Mr. Vellacott. Specifically, Mr. Vellacott does not challenge the Board's exclusive right to formulate the rules and standards for what constitutes appropriate parliamentary expenses (written submission of Mr. Vellacott, paragraph 8, footnote 2). However, he submits that the application of those rules by way of decisions should be considered separately and argues that it has not been shown that immunizing these decisions from judicial review is necessary in order to preserve the dignity and efficiency of the House.

[120] In my view, the House's exclusive right to regulate and oversee the use of parliamentary funds by Parliamentarians brings with it the exclusive right to decide how these rules are to be applied. Indeed, the way in which a parliamentary rule is applied in a given case is an exercise of the House's time-honoured right to regulate its own affairs. This is what McLachlin J. explained in *New Brunswick Broadcasting* while addressing the Nova Scotia House of Assembly's exclusive right to regulate its internal proceedings by keeping cameras out of the Assembly (*New Brunswick Broadcasting*, page 384):

As noted above, *Stockdale v. Hansard* is the leading case. The court there rejected the argument that the courts will take cognizance of questions involving privilege only where the question was "incidentally" rather than "directly" before them. It was held that the courts were bound to decide an issue of privilege, however it arose, but that this decision must be subject to the recognition of an exclusive parliamentary jurisdiction. The parameters of this jurisdiction are set by what is necessary to the legislative body's capacity to function. So defined, the principle of necessity will encompass not only certain claimed privileges, but also the power to determine, adjudicate upon and apply those privileges. Were the courts to examine the content of particular exercises of valid privilege, and hold some of these exercises invalid, they would trump the exclusive jurisdiction of the legislative body, after having admitted that the privilege in issue falls within the exclusive jurisdiction of the legislative body. The only area for court review is at the initial jurisdictional level: is the privilege claimed one of those privileges necessary to the capacity of the legislature to function? A particular

- *Argument distinct avancé par M. Vellacott*

[119] Avant de conclure l'analyse portant sur le privilège parlementaire, je souhaite aborder un argument distinct avancé par M. Vellacott. Ainsi, il ne remet pas en question le droit exclusif du Bureau d'énoncer des règles et des normes définissant ce qui constitue des dépenses parlementaires acceptables (observations écrites de M. Vellacott, paragraphe 8, note en bas de page 2). Cependant, selon lui, l'application de ces règles par voie décisionnelle devrait être examinée séparément et il n'a pas été démontré qu'il est nécessaire, pour préserver la dignité et l'efficacité de la Chambre, de soustraire ces décisions au contrôle judiciaire.

[120] À mon avis, le droit exclusif de la Chambre de régler et de contrôler l'utilisation des deniers qu'elle affecte aux parlementaires a pour corollaire le droit exclusif de décider de l'application des règles. En effet, la manière dont une règle parlementaire est appliquée dans une affaire donnée ressortit à l'exercice du droit ancestral dont jouit la Chambre de régler ses propres affaires. C'est ce qu'explique la juge McLachlin dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting* dans son analyse du droit exclusif de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse de régler ses propres procédés en interdisant les caméras dans son enceinte (page 384) :

Comme je l'ai déjà fait remarquer, la décision de principe est *Stockdale c. Hansard*. Dans cette affaire, la cour a rejeté l'argument selon lequel les tribunaux ne connaissent de questions relatives au privilège que lorsqu'ils s'en trouvent saisis « de façon incidente » plutôt que « directement ». On a conclu que les tribunaux étaient tenus de se prononcer sur une question de privilège, quelle que soit la façon dont elle s'est posée, mais que cette décision doit être assujettie à la reconnaissance d'une compétence parlementaire exclusive. Les paramètres de cette compétence sont déterminés par ce qui est nécessaire pour que l'organisme législatif soit capable de fonctionner. Selon cette définition, le principe de nécessité englobera non seulement certains privilèges revendiqués, mais aussi le pouvoir de déterminer, de trancher et d'appliquer ces privilèges. Si les tribunaux devaient examiner le mode d'exercice d'un privilège valide et conclure que, dans certains cas, le privilège a été exercé d'une façon non valide, ils se trouveraient alors à empiéter sur la compétence exclusive de l'organisme législatif, après avoir reconnu que le privilège en question relève de la compétence exclusive de cet

exercise of a necessary privilege cannot then be reviewed, unless the deference and the conclusion reached at the initial stage be rendered nugatory. [Emphasis added.]

[121] Likewise, allowing necessity to be revisited on the basis proposed by Mr. Vellacott, would trump the House's exclusive right to regulate the use of parliamentary funds by Members of the House, and would involve the Court in a review of the exercise of the parliamentary privilege, a matter beyond the reach of the courts (See *Vaid*, paragraph 29(9)).

[122] I therefore conclude that because the claimed privilege can be shown to come within one or more established categories, it was not open to the judge to inquire into its necessity.

- *Necessity*

[123] Although not necessary in order to dispose of the appeal, I believe it useful to say a few words about the judge's assessment of necessity in this case (reasons, paragraphs 44, 46 and 50). It appears to me that allowing courts to oversee decisions regarding the allocation and use made of parliamentary resources in the context of judicial reviews would seriously challenge the dignity and efficiency of the House.

[124] First, looking at the matter from the angle of discipline, we need only refer to the opinion of McLachlin J. in *Harvey* according to which the dignity and efficiency of the House would be imperiled if courts were allowed to oversee the limits and qualifications which Parliamentarians impose on themselves in the exercise of parliamentary functions.

[125] Considering the matter from the perspective of internal affairs, it belongs to Parliamentarians to decide for themselves what they need and how to allocate funds and resources in order to carry out their parliamentary functions. In my view, allowing courts to have the last word

organisme législatif. La seule chose qui peut être examinée par le tribunal est à l'étape initiale de l'examen de la compétence : le privilège revendiqué est-il un des privilèges nécessaires pour que la législature soit capable de fonctionner? L'exercice particulier d'un privilège nécessaire ne saurait alors faire l'objet d'un examen, sauf si la retenue manifestée et la conclusion formulée à l'étape initiale sont rendues inopérantes. [Non souligné dans l'original.]

[121] De même, s'il fallait déterminer la nécessité dans chaque cas, comme le préconise M. Vellacott, on ferait fi du droit exclusif de la Chambre de régler l'utilisation des deniers parlementaires par les députés, et la Cour serait appelée à se prononcer sur l'exercice d'un privilège parlementaire, une matière qui ne ressortit pas aux tribunaux (voir *Vaid*, paragraphe 29(9)).

[122] Par conséquent, j'arrive à la conclusion que, comme il a été démontré que le privilège invoqué appartient à au moins une catégorie établie, il n'était pas loisible à la juge d'en examiner la nécessité.

- *Nécessité*

[123] Même si ce n'est pas essentiel pour trancher le présent appel, il est utile à mon avis de faire quelques remarques à propos de l'évaluation de la juge à l'égard de la nécessité en l'espèce (motifs, paragraphes 44, 46 et 50). Il me semble que permettre le contrôle judiciaire des décisions sur l'affectation et l'utilisation des ressources parlementaires minerait sérieusement la dignité et l'efficacité de la Chambre.

[124] Considérant la question dans un premier temps sous l'angle de la discipline, il suffit de s'en remettre à l'opinion de la juge McLachlin dans l'arrêt *Harvey* selon laquelle la dignité et l'efficacité de la Chambre seraient remises en question si les tribunaux étaient autorisés à contrôler les limites et restrictions que les parlementaires s'imposent dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires.

[125] Abordant la question du point de vue des affaires internes, il appartient aux parlementaires de déterminer pour eux-mêmes leurs besoins et l'attribution des fonds et des ressources nécessaires à l'exercice de leurs fonctions parlementaires. À mon avis, donner aux tribunaux

over the handling of these affairs would intrude on the autonomy of the House and demean its constitutional role. It would also severely undermine the effectiveness of the internal processes put in place by the House in order to deal with such matters. I note in this respect that there are presently 338 members who file on average 70 000 claims every year. Of these, some 4 300 are altered before payment (*Third Report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs*, 2013, Appeal Book, Vol. II, pages 416 to 430, at page 422). These being inherently contentious money matters, one can readily see how judicial review of such decisions would quickly become a prime area of activity for lawyers and the courts, to the detriment of the effective operation of the House. I therefore agree with the conclusion reached in *Villeneuve* that allowing the courts to intervene in such matters would demean the dignity and efficiency of the House.

[126] Finally, allowing the courts to opine on what Parliamentarians need in order to perform their core parliamentary functions would also impact on the dignity and efficiency of the House by demeaning the role of Parliamentarians.

- *Has the privilege been waived or abrogated?*

[127] A preliminary question of interest could have arisen as to whether the privilege in issue here can be waived by Parliament. Arguably, a privilege which ensures the independence of the House in performing core legislative functions cannot be waived by Parliament as doing so would undermine the very principle on which the Westminster model of Parliament is based. However, we need not confront this question because whatever the answer, no waiver can be found in this case.

[128] The arguments in support of the view that Parliament waived or abrogated the House's exclusive right to control its internal financial affairs are based on: (1) the use of the word "Board" in the PCA to describe the new entity which assumed responsibility over its financial affairs in 1985, a word which is the same as that used in the *Federal Courts Act* to describe federal bodies that are subject to judicial review before those

le dernier mot sur l'administration de ces affaires entraverait l'autonomie de la Chambre et minerait son rôle constitutionnel. Ceci aurait aussi pour effet de nuire à l'efficacité des procédés mis en place par la Chambre pour traiter de ces questions. Je signale que les 338 députés présentent en moyenne 70 000 notes de frais chaque année, dont quelque 4 300 sont modifiées avant le paiement (*Troisième rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes*, 2013, dossier d'appel, vol. II, pages 416 à 430, page 422). Les questions financières étant litigieuses au départ, il est facile de voir que le contrôle judiciaire de ces décisions deviendrait rapidement un secteur d'activité important pour les avocats et les tribunaux, au détriment du bon fonctionnement de la Chambre. J'avalise donc la conclusion tirée dans l'arrêt *Villeneuve* selon laquelle l'intervention des tribunaux en telles matières minerait la dignité et l'efficacité de la Chambre.

[126] Finalement, permettre aux tribunaux de se prononcer sur ce dont les parlementaires ont besoin afin d'exercer leurs fonctions parlementaires fondamentales affecterait aussi la dignité et l'efficacité de la Chambre en minant le rôle des parlementaires.

- *Le privilège a-t-il fait l'objet d'une renonciation ou d'une abrogation?*

[127] L'intéressante question préliminaire à savoir si le Parlement peut renoncer au privilège ici en cause aurait pu se poser. Il est possible en effet que le Parlement ne puisse renoncer à un privilège qui assure l'indépendance de la Chambre dans l'exercice de ses fonctions législatives fondamentales, car on minerait ainsi le principe même sur lequel repose le Parlement de type Westminster. Or, point n'est besoin de répondre à la question puisqu'aucune renonciation n'est intervenue.

[128] Les arguments suivants appuient la thèse selon laquelle le Parlement a renoncé à son droit exclusif de tenir ses affaires financières internes en main ou l'a abrogé : 1) le choix du terme anglais « *Board* » dans la LPC pour dénommer le nouvel organe chargé des affaires financières en 1985, un terme qui figure également dans la version anglaise de la *Loi sur les Cours fédérales* à la description des offices fédéraux susceptibles de contrôle judiciaire

courts; (2) subsection 50(1) of the PCA which establishes the Board by the words “[t]here shall be a Board of Internal Economy of the House of Commons” in contrast with subsection 19.1(1) which provides that the Senate Committee on Internal Economy is established “by the Senate under its rules” [emphasis added]; (3) section 52.2 of the PCA which provides that “[i]n exercising the powers ... conferred upon it pursuant to this Act”, the Board may enter into contracts, memoranda of understanding, etc. (reasons, paragraph 30); and (4) the fact that the “[f]or greater certainty” provision found in subsection 2(2) of the *Federal Courts Act* as enacted by S.C. 1990, c. 8 on the heels of the Trial Division decision in *Southam* ([1989] 3 F.C. 147, (1989), 27 F.T.R. 139), expressly excludes “the Senate, the House of Commons” and “any Committee or member of either House” from judicial review before the Federal Courts, but not the Board.

[129] In the French text of section 2 of the *Federal Courts Act*, the word “*office*” is used as the French equivalent for the word “board” whereas in the French text of the PCA, the word “*bureau*” is used. Given this, the choice of the word “board/*bureau*” to designate this entity cannot be seen as an indication that Parliament intended to align the Board with other federal boards so as to make it subject to judicial review under the *Federal Courts Act*. Had this been the intent, the word “*office*” would also have been used in the French text of the PCA.

[130] Moreover, nothing in the recommendations which led to the creation of the Board in 1985 suggests that a jurisdictional change was in the making or that any of the parliamentary privileges previously enjoyed by the Commissioners of Internal Affairs were being abandoned. The *Report of the Special Committee on Reform of the House of Commons* which was tabled in the House in 1985 and led to the first incarnation of the present day Board of Internal Economy explains that the Board was established in order to encourage members to become more involved in the management of the House through broader and better representation in the composition of the Board. No allusion is made to any change regarding the House’s long established independent control over its internal financial affairs, something which would

par les Cours fédérales; 2) le paragraphe 50(1) de la LPC qui constitue en ces termes le Bureau « [e]st constitué le Bureau de régie interne de la Chambre des communes » par contraste avec le paragraphe 19.1(1), qui dispose que le Comité sénatorial de la régie interne est constitué « par le Sénat en vertu de son règlement » [soulignement ajouté]; 3) l’article 52.2 de la LPC, aux termes duquel « pour l’exercice des pouvoirs [...] qui lui sont attribués par la présente loi », le Bureau est habilité à conclure des contrats, ententes, etc. (motifs, paragraphe 30) et 4) le fait que la précision « [i] est entendu » qui figure au paragraphe 2(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*, édicté par L.C. 1990, ch. 8 par suite de la décision de la section de première instance dans l’affaire *Southam* ([1989] 3 C.F. 147), soustrait expressément « le Sénat, la Chambre des communes » et « tout comité de l’une ou l’autre chambre » au contrôle judiciaire par les Cours fédérales, mais non le Bureau.

[129] À l’article 2 de la *Loi sur les Cours fédérales* figure le terme « office fédéral », dont l’équivalent dans la version anglaise est « *federal board* »; en revanche, la LPC emploie le terme « bureau » en français et « *board* » en anglais. Par conséquent, on ne peut prétendre que le choix des termes « *board* » et « bureau » pour désigner l’organe en question révèle l’intention du législateur d’assimiler le Bureau (*Board* en anglais) à un office fédéral (*federal board* dans la version anglaise de la *Loi sur les Cours fédérales*) pour l’assujettir au contrôle judiciaire. Si telle avait été l’intention du législateur, il aurait opté pour le terme « office » dans la LPC.

[130] En outre, rien dans les recommandations qui ont mené à la création du Bureau en 1985 ne laisse entendre qu’on envisageait un changement de pouvoirs ou l’abandon des privilèges parlementaires auparavant conférés aux commissaires de l’économie intérieure. Le *Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes* — qui a été déposé à la Chambre en 1985 et a mené à la première incarnation du Bureau de la régie interne tel qu’on le connaît — explique que le Bureau a été constitué pour inciter les députés à s’investir davantage dans la gestion des affaires de la Chambre grâce à une représentation améliorée et diversifiée en son sein. Le rapport ne fait aucune allusion à quelque changement dans le pouvoir indépendant de la Chambre, établi de longue date, de tenir les cordons de sa bourse. Un tel changement

necessarily have been at the forefront of this document had such a fundamental change been contemplated (*First Report of the McGrath Committee*, Appeal Book, vol. I, Tab 7A, pp. 155-156, Exhibit “A” to the Gagnon Affidavit). As well, none of the changes brought to the PCA from that moment on points towards the abandonment of any existing parliamentary privilege. In the *Second Report of the Special Committee of the Review on the Parliament of Canada Act* [*Minutes of Proceedings and Evidence*] tabled in 1990, it is acknowledged that while members are not above the law, they deserve assurance that their rights will not be jeopardized or sacrificed. The same report goes on to reaffirm the principles that are consistent with the law of parliamentary privilege (*Second Report of the Danis Committee*, Appeal Book, Vol. I, Tab 7C, pages 182–183, Exhibit “C” to the Gagnon Affidavit).

[131] The other instances where the privileges of the House were alluded to in Committee reports also signal a continued desire to maintain the privileges in place (*Third Report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs*, presented December 3, 2013, at pages 8 and 15, Appeal Book, Vol. II, Tab M). The sole mention of a change that could have impacted on these privileges is found in the dissenting opinion of the NDP in this last report presented in 2013 which proposes that the body charged with overseeing the use of parliamentary funds be “independent of MPs” (*Third Report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs*, presented December 3, 2013, at page 433, Appeal Book, Vol. II, Tab M). This proposal was not accepted by the majority.

[132] Therefore, there is no basis for the suggestion that Parliament, in giving effect to the transition from the Commissioners of Internal Economy to the Board of Internal Economy in 1985, abandoned the privileges which the House held, exercised and enjoyed since Confederation. If anything, the reports tabled in the House at that time and since point in the other direction.

[133] This should be contrasted with the situation in the United Kingdom as it was described by Lord Phillips in *Chaytor*. In the course of his reasons, he noted that (*Chaytor*, paragraph 68):

fondamental, s’il avait été envisagé, aurait été souligné au début du rapport (*premier rapport du Comité McGrath*, dossier d’appel, vol. I, onglet 7A, pages 155 et 156, pièce A à l’affidavit souscrit par Gagnon). De même, aucune des modifications apportées depuis à la LPC ne révèle l’abandon d’un quelconque privilège parlementaire. Dans son deuxième rapport déposé en 1990, le *Comité spécial chargé de l’examen de la Loi sur le Parlement du Canada* [*procès-verbaux et témoignages*] reconnaît que, si les députés ne sont pas au-dessus des lois, ils méritent néanmoins d’être assurés que leurs droits ne seront pas mis en péril ou sacrifiés. Ce rapport réitère les principes qui sont conformes aux règles de droit en matière de privilège parlementaire (*deuxième rapport du Comité Danis*, dossier d’appel, vol. I, onglet 7C, pages 182 et 183, pièce C à l’affidavit souscrit par Gagnon).

[131] Les autres allusions aux privilèges de la Chambre qui figurent dans des rapports de comité traduisent également un désir de maintenir les privilèges existants (*troisième rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre*, présenté le 3 décembre 2013, pages 9 et 18, dossier d’appel, vol. II, onglet M). La seule mention d’un changement susceptible d’avoir une incidence sur les privilèges se trouve dans l’opinion dissidente des membres du NPD exprimée dans le rapport mentionné plus haut présenté en 2013 et qui propose la création d’un organe « indépendant » chargé de contrôler l’emploi des deniers parlementaires (*troisième rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre*, présenté le 3 décembre 2013, page 433, dossier d’appel, vol. II, onglet M). La proposition a été rejetée par les membres majoritaires du comité.

[132] Par conséquent, rien ne permet de croire que le Parlement, en opérant la transition des commissaires de l’économie intérieure au Bureau de régie interne en 1985, a renoncé aux privilèges détenus et exercés par la Chambre depuis la Confédération. Au contraire, les rapports déposés à la Chambre à l’époque et depuis suggèrent la conclusion inverse.

[133] Comparons la présente situation à celle que décrit lord Phillips dans l’arrêt *Chaytor* et qui règne au Royaume-Uni. Il fait la remarque suivante au paragraphe 68 de ses motifs :

.... if Parliament accepts that a statute applies within an area that previously fell within its exclusive cognisance, then Parliament will, in effect, have waived any claim to privilege.

He then referred to the Joint Committee on Parliamentary Privilege Report and Proceedings of the Committee (U.K., House of Lords, House of Commons, Joint Committee on Parliamentary Privilege, *Parliamentary Privilege: Report of Session 1998–99* (April 9, 1999), Vol. I), which, according to Lord Phillips, recognized that in assessing the scope of Parliament’s right to administer its internal affairs, a distinction had to be made between decisions involving the scheme put in place by Parliament in overseeing the use of parliamentary funds which are privileged, and decisions implementing this scheme, which are not (*Chaytor*, paragraphs 72, 73 and 74). Pointing to this acknowledgement by the Joint Committee, Lord Phillips agreed that this was a proper distinction to make (*Chaytor*, paragraph 89) and held that the parliamentary privilege previously held over decisions implementing the scheme, in contrast with those which put into question the scheme itself, had been waived (*Chaytor*, paragraph 93; see also paragraph 131, *per* Lord Clarke).

[134] No such waiver can be inferred in Canada from the numerous Committee Reports which have been placed before us. None suggests any form of waiver by Parliament of the House’s privilege over decisions regarding the appropriate use of parliamentary funds by Members of the House in the performance of their parliamentary functions.

[135] The fact that the Senate Committee on Internal Economy was established “by the Senate under its rules” (section 19.1 of the PCA) whereas the Board was brought into existence by words which do not refer to Parliament or the House (subsection 50(1) of the PCA) cannot be viewed as an indication that privileges were continued only insofar as the Senate Committee on Internal Economy is concerned. This is because the privileges available to both the Senate Committee and the Board are those defined by section 4 of the PCA pursuant to the authority conferred by section 18 of the *Constitution Act, 1867*, so that nothing turns on the distinct language used by Parliament in establishing the Committee and creating the Board.

[TRADUCTION] [...] [s]i le Parlement accepte qu’une loi s’applique à une matière qui ressortissait auparavant à ses connaissances exclusives, il aura effectivement renoncé à invoquer le privilège.

Il renvoie ensuite au rapport du comité mixte sur le privilège parlementaire (Royaume-Uni, Chambre des lords, Chambre des communes, Joint Committee on Parliamentary Privilege, *Parliamentary Privilege: Report of Session 1998–99* (9 avril 1999), vol. I) suivant lequel, selon lord Phillips, le comité reconnaît qu’en examinant la portée du droit du Parlement d’administrer ses affaires internes, il faut distinguer les décisions portant sur le régime mis en place par le Parlement pour contrôler l’utilisation des deniers parlementaires, visées par le privilège, de celles portant sur l’application du régime, qui ne le sont pas (*Chaytor*, paragraphes 72 à 74). À ce propos, lord Phillips convient que cette reconnaissance par le comité mixte est adéquate (*Chaytor*, paragraphe 89) et reconnaît qu’il avait été renoncé au privilège parlementaire qui protégeait auparavant les décisions portant sur l’application du régime, contrairement à celles portant sur le régime même (*Chaytor*, paragraphe 93; voir aussi le paragraphe 131, sous la plume de lord Clarke).

[134] On ne peut inférer des nombreux rapports de comités dont nous avons été saisis qu’il y a eu une telle renonciation au Canada. Aucun ne laisse entendre que le Parlement aurait renoncé au privilège de la Chambre sur les décisions portant sur l’utilisation permise des fonds parlementaires par les députés dans l’exercice de leurs fonctions parlementaires.

[135] Le fait que le Comité sénatorial de la régie interne soit constitué « par le Sénat en vertu de son règlement » (article 19.1 de la LPC) tandis que l’article constituant le Bureau ne mentionne ni le Parlement ni la Chambre (paragraphe 50(1) de la LPC) ne saurait signifier que les privilèges sont maintenus seulement pour le Comité sénatorial de la régie interne. C’est que les privilèges dont jouissent tant le Comité sénatorial que le Bureau sont ceux définis par l’article 4 de la LPC en vertu de l’article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, de sorte que rien ne découle de la différence dans le libellé employé par le législateur pour constituer le Comité et le Bureau.

[136] I also note that in all other respects, the Senate Committee on Internal Economy and the Board operate the same way. Both are empowered by the same statute, are composed of members of the respective Houses, report to the Senate or the House as the case may be; and exercise identical powers (see Appendix “A”). Although the judge suggests that there are meaningful differences between the two, I am unable to detect what these might be aside from the name by which they are called.

[137] The judge’s reliance on section 52.2 of the PCA which gives the Board the capacity of a natural person “[i]n exercising the powers and carrying out the functions conferred upon it pursuant to this Act” (reasons, paragraph 30) is also problematic. I first observe that the Senate Committee on Internal Economy also exercises the powers “conferred upon it pursuant to this Act” (section 19.2 of the PCA). More importantly, legislated privileges will always be defined by legislation so that the fact that a power is exercised pursuant to a statute cannot be determinative. As was explained in *Southam*, at page 479:

... the words “conferred by or under an Act of the Parliament of Canada” in section 2 [of the *Federal Courts Act*] mean that the Act of Parliament has to be the source of the jurisdiction or powers which are being conferred. The privileges, immunities and powers of the Senate are conferred by the Constitution, not by a statute, although the latter defines or elaborates upon the privileges, immunities and powers. Such a statute then is the manifestation of Senate privileges but it is not its source; the source is section 18 of the *Constitution Act, 1867*. [Emphasis in original.]

The last sentence should be read in light of the true source of parliamentary privileges which, in Canada as in the United Kingdom, continues to be the nature of the function being exercised by the Houses of Parliament in a Westminster model of parliamentary democracy (*Vaid*, at paragraph 34).

[138] The Trial Division decision under appeal in *Southam* had held that the Federal Court had jurisdiction over decisions of the Senate Committee on Internal Economy regardless of the source of the power being

[136] Soulignons qu’à tous les autres égards, le Comité sénatorial de la régie interne et le Bureau sont administrés de la même façon. Leurs pouvoirs leur sont conférés par la même loi, ils sont composés de membres de leur chambre respective, rendent des comptes soit au Sénat, soit à la Chambre des communes et exercent des pouvoirs identiques (voir l’annexe A). Bien que la juge ait laissé entendre que des différences significatives les distinguent, je ne vois guère ce qui pourrait les distinguer, hormis leur nom.

[137] L’importance accordée par la juge à l’article 52.2 de la LPC, qui confère au Bureau la capacité d’une personne physique « “pour l’exercice des pouvoirs et l’exécution des fonctions qui lui sont attribués par la présente loi” » (motifs, paragraphe 30) pose également problème. Faisons d’abord observer que le Comité sénatorial de la régie interne exerce également des pouvoirs « qui lui sont attribués par la présente loi » (article 19.2 de la LPC). Fait plus important, les privilèges d’origine législative sont toujours définis par une loi. Ainsi, le fait qu’un pouvoir est exercé en vertu d’une loi ne saurait être déterminant. Comme l’explique la Cour dans l’arrêt *Southam*, à la page 479 :

[...] les termes « prévus par une loi fédérale » qui figurent à l’article 2 [de la *Loi sur les Cours fédérales*] signifient que la source de la compétence ou des pouvoirs qui sont prévus doit être une loi fédérale. Or, les privilèges, immunités et pouvoirs du Sénat sont prévus par la Constitution, pas par une loi, bien qu’ils soient définis ou explicités par une loi. Une telle loi est donc l’expression des privilèges du Sénat, mais elle n’en est pas la source, puisque celle-ci réside dans l’article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. [Souligné dans l’original.]

La dernière phrase doit être lue en tenant compte de la véritable source des privilèges parlementaires laquelle, au Canada comme au Royaume-Uni, demeure la nature de la fonction exercée par les Chambres du Parlement dans une démocratie parlementaire de type Westminster (*Vaid*, paragraphe 34).

[138] Selon la décision de la section de première instance dont il était interjeté appel dans l’affaire *Southam*, la Cour fédérale était compétente à l’égard des décisions du Comité sénatorial de la régie interne quelle que soit

exercised, “so long as the power to define [had] been put into statutory form” (*Southam*, paragraph 27 [of QL or page 479 of [1990] 3 F.C. 465]). This conclusion was reached even though the right being exercised in that case was clearly traceable to a privilege – i.e., the right of a Senate Committee on Internal Economy to hold *in camera* sessions while investigating the improper use of Senate funds by a Senator (*Southam*, paragraph 3 [of QL or page 470 of [1990] 3 F.C. 465]). As was said on appeal, it matters not that the parliamentary privilege is defined by a statute; the question to be asked in each case is whether the claimed privilege was legislated under the authority conferred by section 18 of the *Constitution Act, 1867* (*Southam*, paragraph 28 [of QL or page 479 of [1990] 3 F.C. 465]). If so, this brings the matter to an end.

[139] Finally, it is true that subsection 2(2) of the *Federal Courts Act* specifically excludes from the jurisdiction of the Federal Courts the House of Commons, the Senate and their committees. Notably, the Board is not mentioned. However, nothing turns on this because when acting pursuant to a constitutionally protected parliamentary privilege, the Board is not exercising a right which has at its source an Act of Parliament and must therefore be treated the same way as the excluded entities. While not stated in express terms, this is the jurisdictional divide which was drawn by subsection 2(2) when it came into force in 1990 when regard is had to the context which brought about its enactment.

[140] Therefore, I conclude that the House’s exclusive right to regulate, oversee and decide issues regarding the use made of parliamentary funds by Parliamentarians was not waived or abrogated by the creation of the Board, the enactment of the PCA in 1985, or by any other enactment since then.

- *Disposition*

[141] Had the judge followed the analytical approach set out in *Vaid*, she would have been bound to hold that the Court was without jurisdiction to hear the underlying judicial review applications because the privilege claimed before her was authoritatively established.

la source du pouvoir exercé, « [u]ne fois que ce pouvoir a été prévu par une loi » (*Southam*, page 479). Le juge en était arrivé à cette conclusion même si le droit exercé dans cette affaire ressortissait clairement à un privilège, à savoir le droit du Comité sénatorial de la régie interne de tenir des séances à huis clos pendant qu’il tenait une enquête sur l’utilisation non permise de fonds par un sénateur (*Southam*, page 470). Comme le dit notre Cour dans cet arrêt, la question est de savoir, non pas si le privilège parlementaire invoqué est défini par une loi, mais s’il est prescrit par une loi en vertu de l’article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (*Southam*, page 479). Une réponse affirmative met fin à l’analyse.

[139] Enfin, il est vrai que le paragraphe 2(2) de la *Loi sur les Cours fédérales* soustrait expressément à la compétence des Cours fédérales la Chambre des communes, le Sénat ainsi que leurs comités. Notamment, le Bureau n’y est pas mentionné. Toutefois, l’issue de l’instance ne dépend pas de ce fait, car le Bureau, quand il agit en vertu d’un privilège parlementaire protégé par la Constitution, n’exerce pas un droit qui tire son origine d’une loi fédérale. Il doit donc recevoir le même traitement que les organes exclus. Bien qu’elle n’ait pas été énoncée de manière expresse, voilà la ligne de démarcation qui circonscrit la juridiction de la Cour fédérale et qui a été tirée par le paragraphe 2(2), à en juger par le contexte entourant son adoption en 1990.

[140] Par conséquent, je conclus que la création du Bureau ou l’adoption de la LPC en 1985 et d’autres dispositions depuis n’ont emporté ni la renonciation au droit exclusif de la Chambre de réglementer et de contrôler l’emploi des deniers parlementaires par les parlementaires ainsi que de trancher les questions s’y rapportant ni l’abrogation de ce droit.

- *Dispositif*

[141] Si la juge avait suivi la démarche analytique énoncée dans l’arrêt *Vaid*, elle aurait été contrainte de conclure que la Cour ne pouvait connaître des demandes de contrôle judiciaire au motif que le privilège invoqué devant elle avait été établi péremptoirement.

[142] I would therefore allow the appeal with costs here and below, and giving the judgment which the Federal Court ought to have given, I would strike the four consolidated applications for judicial review on the basis that the Court does not have the jurisdiction to hear them.

STRATAS, J.A.: I agree.

LASKIN, J.A.: I agree.

APPENDIX “A”

Comparative Table: Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and House of Commons Board of Internal Economy

Issues	Senate	House of Commons
	Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration (“COIE”)	Board of Internal Economy (“BOIE”)
Definition	POCA ¹ Committee 19.1 (1) In this section and sections 19.2 to 19.9, Committee means the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration established by the Senate under its rules. ...	POCA, Board established 50 (1) There shall be a Board of Internal Economy of the House of Commons, in this section and sections 51 to 53 referred to as “the Board”, over which the Speaker of the House of Commons shall preside. ...

¹ Parliament of Canada Act.

[142] Par conséquent, j’accueillerais l’appel avec dépens devant notre Cour et devant l’instance inférieure et, rendant le jugement qui aurait dû émaner de la Cour fédérale, j’ordonnerais la radiation des quatre demandes de contrôle judiciaire réunies, la Cour ne pouvant en connaître.

LE JUGE STRATAS, J.C.A. : Je suis d’accord.

LE JUGE LASKIN, J.C.A. : Je suis d’accord.

ANNEXE « A »

Tableau comparatif : Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l’administration du Sénat et Bureau de régie interne de la Chambre des communes

Sujet	Sénat	Chambre des communes
	Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l’administration (« comité »)	Bureau de régie interne (« bureau »)
Définition	LPC ¹ Comité 19.1 (1) Dans le présent article ainsi qu’aux articles 19.2 à 19.9, comité s’entend du Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l’administration constitué par le Sénat en vertu de son règlement. [...]	LPC Constitution 50 (1) Est constitué le Bureau de régie interne de la Chambre des communes, dont la présidence est assumée par le président de la chambre. [...]

¹ Loi sur le Parlement du Canada.

Capacity	<p>POCA</p> <p>Capacity of Committee</p> <p>19.2 (1) In exercising the powers and carrying out the functions conferred upon it pursuant to this Act, the Committee has the capacity of a natural person and may</p> <p>(a) enter into contracts, memoranda of understanding or other arrangements in the name of the Senate or in the name of the Committee; and</p> <p>(b) do all such things as are necessary or incidental to the exercising of its powers or the carrying out of its functions.</p>	<p>POCA</p> <p>Capacity</p> <p>52.2 (1) In exercising the powers and carrying out the functions conferred upon it pursuant to this Act, the Board has the capacity of a natural person and may</p> <p>(a) enter into contracts, memoranda of understanding or other arrangements in the name of the House of Commons or in the name of the Board; and</p> <p>(b) do all such things as are necessary or incidental to the exercising of its powers or the carrying out of its functions.</p>	Capacité	<p>LPC</p> <p>Capacité</p> <p>19.2 (1) Le comité a, pour l'exercice des pouvoirs et l'exécution des fonctions qui lui sont attribués par la présente loi, la capacité d'une personne physique; à ce titre il peut :</p> <p>a) conclure des contrats, ententes, ou autres arrangements sous le nom du Sénat ou le sien;</p> <p>b) prendre toute autre mesure utile à l'exercice de ses pouvoirs ou à l'exécution de ses fonctions.</p>	<p>LPC</p> <p>Capacité</p> <p>52.2 (1) Le bureau a, pour l'exercice des pouvoirs et l'exécution des fonctions qui lui sont attribués par la présente loi, la capacité d'une personne physique; à ce titre, il peut :</p> <p>a) conclure des contrats, ententes ou autres arrangements sous le nom de la Chambre des communes ou le sien;</p> <p>b) prendre toute autre mesure utile à l'exercice de ses pouvoirs ou à l'exécution de ses fonctions.</p>
Immunity/ Proceedings	<p>POCA</p> <p>Immunity</p> <p>(2) Where a member of the Committee participates in the exercise of the powers or the carrying out of the functions of the Committee, the member shall not be held personally liable for the actions of the Committee.</p>	<p>POCA</p> <p>Proceedings</p> <p>(2) For greater certainty, the proceedings of the Board are proceedings in Parliament.</p>	Immunité et délibérations	<p>LPC</p> <p>Immunité</p> <p>(2) Les membres du comité n'encourent aucune responsabilité personnelle découlant de leur participation à l'exercice des pouvoirs ou à l'exécution des fonctions du comité.</p>	<p>LPC</p> <p>Délibérations</p> <p>(2) Il est entendu que les délibérations du bureau sont des délibérations du Parlement.</p>

Function	<p>POCA</p> <p>Function of Committee <i>inter alia</i></p> <p>19.3 Subject to subsection 19.1(4), the Committee may act on all financial and administrative matters respecting</p> <p>(a) the Senate, its premises, its services and its staff; and</p> <p>(b) the members of the Senate.</p>	<p>POCA</p> <p>Function of Board</p> <p>52.3 The Board shall act on all financial and administrative matters respecting</p> <p>(a) the House of Commons, its premises, its services and its staff; and</p> <p>(b) the members of the House of Commons.</p>	Mission	<p>LPC</p> <p>Mission du comité</p> <p>19.3 Sous réserve du paragraphe 19.1(4), le comité peut s'occuper des questions financières et administratives intéressant :</p> <p>a) le Sénat, ses locaux, ses services et son personnel;</p> <p>b) les sénateurs.</p>	<p>LPC</p> <p>Mission</p> <p>52.3 Le bureau est chargé des questions financières et administratives intéressant :</p> <p>a) la Chambre des communes, ses locaux, ses services et son personnel;</p> <p>b) les députés.</p>
Main Estimate	<p>POCA</p> <p>Main Estimate to be prepared</p> <p>19.4 Prior to each fiscal year the Committee shall cause to be prepared an estimate of the sums that will be required to be provided by Parliament for the payment of the charges and expenses of the Senate and of the members thereof during the fiscal year.</p>	<p>POCA</p> <p>Estimate to be prepared</p> <p>52.4 (1) Prior to each fiscal year the Board shall cause to be prepared an estimate of the sums that will be required to be provided by Parliament for the payment of the charges and expenses of the House of Commons and of the members thereof during the fiscal year.</p> <p>...</p>	État estimatif	<p>LPC</p> <p>État estimatif principal</p> <p>19.4 Avant chaque exercice, le comité fait préparer un état estimatif des sommes que le Parlement sera appelé à affecter au paiement, au cours de l'exercice, des frais du Sénat et des sénateurs.</p>	<p>LPC</p> <p>État estimatif</p> <p>52.4 (1) Avant chaque exercice, le bureau fait préparer un état estimatif des sommes que le Parlement sera appelé à affecter au paiement, au cours de l'exercice, des frais de la Chambre des communes et des députés.</p> <p>[...]</p>

<p>Regulations and By-laws</p>	<p>POCA</p> <p>Regulations</p> <p>19.5 (1) The Committee may make regulations</p> <p>(a) governing the use by senators of funds, goods, services and premises made available to them for the carrying out of their parliamentary functions;</p> <p>(b) prescribing the terms and conditions of the management of, and accounting for, by senators, of funds referred to in paragraph (a); and</p> <p>(c) respecting all such things as are necessary or incidental to the exercise of its powers and the carrying out of its functions.</p>	<p>POCA</p> <p>By-laws</p> <p>52.5 (1) The Board may make by-laws</p> <p>...</p> <p>(b) governing the use by members of the House of Commons of funds, goods, services and premises made available to them for the carrying out of their parliamentary functions;</p> <p>(c) prescribing the terms and conditions of the management of, and accounting for, by members of the House of Commons, of funds referred to in paragraph (b) and section 54; and</p> <p>(d) respecting all such things as are necessary or incidental to the exercise of its powers and the carrying out of its functions.</p> <p>...</p>	<p>Règlements</p>	<p>LPC</p> <p>Règlements</p> <p>19.5 (1) Le comité peut, par règlement :</p> <p>a) régir l'utilisation, par les sénateurs, des fonds, biens, services et locaux mis à leur disposition dans le cadre de leurs fonctions parlementaires;</p> <p>b) prévoir les conditions — applicables aux sénateurs — de gestion et de comptabilisation des fonds visés à l'alinéa a);</p> <p>c) prendre toute autre mesure utile à l'exercice de ses pouvoirs et fonctions.</p>	<p>LPC</p> <p>Règlements administratifs</p> <p>52.5 (1) Le bureau peut, par règlement administratif :</p> <p>[...]</p> <p>b) régir l'utilisation, par les députés, des fonds, biens, services et locaux mis à leur disposition dans le cadre de leurs fonctions parlementaires;</p> <p>c) prévoir les conditions — applicables aux députés — de gestion et de comptabilisation des fonds visés à l'alinéa b) et à l'article 54;</p> <p>d) prendre toute autre mesure utile à l'exercice de ses pouvoirs et fonctions.</p> <p>[...]</p>
--------------------------------	---	--	-------------------	---	--

	<p>Chairman to table regulations</p> <p>(2) The Chairman of the Committee shall table before the Senate the regulations made under this section on any of the first thirty days after the making thereof.</p> <p>...</p>	<p>Speaker to table by-laws</p> <p>(2) The Speaker shall table before the House of Commons the by-laws made under this section on any of the first thirty days after the making thereof.</p> <p>...</p>		<p>Dépôt des règlements</p> <p>(2) Le président du comité dépose les règlements pris aux termes du présent article devant le Sénat dans les trente jours suivant leur adoption.</p> <p>[...]</p>	<p>Dépôt des règlements administratifs</p> <p>(2) Le président dépose les règlements administratifs pris aux termes du présent article devant la Chambre des communes dans les trente jours suivant leur adoption.</p> <p>[...]</p>
<p>Exclusive Authority</p>	<p>POCA</p> <p>Exclusive authority</p> <p>19.6 (1) The Committee has the exclusive authority to determine whether any previous, current or proposed use by a senator of any funds, goods, services or premises made available to that senator for the carrying out of parliamentary functions is or was proper, given the discharge of the parliamentary functions of senators, including whether any such use is or was proper having regard to the intent and purpose of the regulations made under subsection 19.5(1).</p>	<p>POCA</p> <p>Exclusive authority</p> <p>52.6 (1) The Board has the exclusive authority to determine whether any previous, current or proposed use by a member of the House of Commons of any funds, goods, services or premises made available to that member for the carrying out of parliamentary functions is or was proper, given the discharge of the parliamentary functions of members of the House of Commons, including whether any such use is or was proper having regard to the intent and purpose of the by-laws made under subsection 52.5(1).</p> <p>...</p>	<p>Compétence exclusive</p>	<p>LPC</p> <p>Compétence exclusive</p> <p>19.6 (1) Le comité a compétence exclusive pour statuer, compte tenu de la nature de leurs fonctions, sur la régularité de l'utilisation — passée, présente ou prévue — par les sénateurs de fonds, de biens, de services ou de locaux mis à leur disposition dans le cadre de leurs fonctions parlementaires, et notamment sur la régularité de pareille utilisation au regard de l'esprit et de l'objet des règlements pris aux termes du paragraphe 19.5(1).</p>	<p>LPC</p> <p>Compétence exclusive</p> <p>52.6 (1) Le bureau a compétence exclusive pour statuer, compte tenu de la nature de leurs fonctions, sur la régularité de l'utilisation — passée, présente ou prévue — par les députés de fonds, de biens, de services ou de locaux mis à leur disposition dans le cadre de leurs fonctions parlementaires, et notamment sur la régularité de pareille utilisation au regard de l'esprit et de l'objet des règlements administratifs pris aux termes du paragraphe 52.5(1).</p> <p>[...]</p>

	<p>Senator may apply</p> <p>(2) Any senator may apply to the Committee for an opinion with respect to any use by that senator of any funds, goods, services or premises referred to in subsection (1).</p>			<p>Demandes de la part des sénateurs</p> <p>(2) Les sénateurs peuvent demander au comité d'émettre un avis au sujet de l'utilisation par eux de fonds, de biens, de services ou de locaux visés au paragraphe (1).</p> <p>[...]</p>	
General Opinions	<p>POCA</p> <p>General opinions</p> <p>19.8 In addition to issuing opinions under section 19.6, the Committee may issue general opinions regarding the proper use of funds, goods, services and premises within the intent and purpose of the regulations made under subsection 19.5(1).</p>	<p>POCA</p> <p>General opinions</p> <p>52.8 In addition to issuing opinions under section 52.6, the Board may issue general opinions regarding the proper use of funds, goods, services and premises within the intent and purpose of the by-laws made under subsection 52.5(1).</p>	Avis d'ordre général	<p>LPC</p> <p>Avis d'ordre général</p> <p>19.8 Le comité peut en outre émettre des avis d'ordre général touchant la régularité de l'utilisation de fonds, de biens, de services ou de locaux au regard de l'esprit et de l'objet des règlements pris aux termes du paragraphe 19.5(1).</p>	<p>LPC</p> <p>Avis d'ordre général</p> <p>52.8 Le bureau peut en outre émettre des avis d'ordre général touchant la régularité de l'utilisation de fonds, de biens, de services ou de locaux au regard de l'esprit et de l'objet des règlements administratifs pris aux termes du paragraphe 52.5(1).</p>

Opinions	<p>POCA</p> <p>Comments may be included</p> <p>19.9 (1) The Committee may include in its opinions any comments that the Committee considers relevant.</p> <p>Publication of opinions</p> <p>(2) Subject to subsection (3), the Committee may publish, in whole or in part, its opinions for the guidance of senators.</p> <p>Privacy and notification</p> <p>(3) Subject to subsection (4), the Committee shall take the necessary measures to assure the privacy of any senator who applies for an opinion and shall notify the senator of its opinion.</p> <p>Making opinions available</p> <p>(4) For the purposes of subsection 19.7(1), the Committee may, if it considers it appropriate to do so, make any of its opinions, including opinions issued under section 19.6, available to the peace officer.</p>	<p>POCA</p> <p>Comments may be included</p> <p>52.9 (1) The Board may include in its opinions any comments that the Board considers relevant.</p> <p>Publication of opinions</p> <p>(2) Subject to subsection (3), the Board may publish, in whole or in part, its opinions for the guidance of members of the House of Commons.</p> <p>Privacy and notification</p> <p>(3) Subject to subsection (4), the Board shall take the necessary measures to assure the privacy of any member of the House of Commons who applies for an opinion and shall notify the member of its opinion.</p> <p>Making opinions available</p> <p>(4) For the purposes of subsection 52.7(1), the Board may, if it considers it appropriate to do so, make any of its opinions, including opinions issued under section 52.6, available to the peace officer.</p>	Avis	<p>LPC</p> <p>Adjonction de commentaires</p> <p>19.9 (1) Le comité peut assortir ses avis des commentaires qu'il estime utiles.</p> <p>Publication des avis</p> <p>(2) Sous réserve du paragraphe (3), le comité peut, pour la gouverne des sénateurs, publier ses avis en tout ou en partie.</p> <p>Confidentialité et notification</p> <p>(3) Sous réserve du paragraphe (4), le comité est tenu de prendre les mesures nécessaires pour assurer la confidentialité de toute demande d'avis présentée par un sénateur et de lui notifier son avis.</p> <p>Communication des avis</p> <p>(4) Pour l'application du paragraphe 19.7(1), le comité peut, s'il l'estime indiqué, mettre n'importe lequel de ses avis, y compris ceux qu'il a émis aux termes de l'article 19.6, à la disposition de l'agent de la paix.</p>	<p>LPC</p> <p>Adjonction de commentaires</p> <p>52.9 (1) Le bureau peut assortir ses avis des commentaires qu'il estime utiles.</p> <p>Publication des avis</p> <p>(2) Sous réserve du paragraphe (3), le bureau peut, pour la gouverne des députés, publier ses avis en tout ou en partie.</p> <p>Confidentialité et notification</p> <p>(3) Sous réserve du paragraphe (4), le bureau est tenu de prendre les mesures nécessaires pour assurer la confidentialité de toute demande d'avis présentée par un député et de lui notifier son avis.</p> <p>Communication des avis</p> <p>(4) Pour l'application du paragraphe 52.7(1), le bureau peut, s'il l'estime indiqué, mettre n'importe lequel de ses avis, y compris ceux qu'il a émis aux termes de l'article 52.6, à la disposition de l'agent de la paix.</p>
----------	---	--	------	--	--

<p>Reporting</p>	<p><i>Rules of the Senate of Canada</i>, rule 12-22(2)</p> <p>Presentation or tabling</p> <p>12-22. (2) Except as otherwise provided, a committee report shall be presented or tabled in the Senate by the chair or by a Senator designated by the chair.</p>	<p><i>Standing Orders of the House of Commons</i>, Standing Order 148(1)</p> <p>148.</p> <p>Report of the proceedings of Board of Internal Economy.</p> <p>(1) The Speaker shall, within ten days after the opening of each session, lay upon the Table of the House a report of the proceedings for the preceding session of the Board of Internal Economy.</p>	<p>Reddition de comptes</p>	<p><i>Règlement du Sénat du Canada</i></p> <p>Présentation ou dépôt</p> <p>12-22. (2) Sauf disposition contraire, le président d'un comité, ou son délégué, présente ou dépose les rapports du comité au Sénat.</p>	<p><i>Règlement de la Chambre des communes</i></p> <p>148.</p> <p>Compte rendu des délibérations du Bureau de règle interne.</p> <p>(1) Dans les dix jours qui suivent l'ouverture de chaque session, le Président dépose sur le Bureau de la Chambre un compte rendu des délibérations du Bureau de régie interne pour la session précédente.</p>
------------------	--	--	-----------------------------	--	--

<p>In case of dissolution</p>	<p>POCA</p> <p>19.1 ...</p> <p>Intersessional authority</p> <p>(2) During a period of prorogation or dissolution of Parliament and until the members of a successor Committee are appointed by the Senate, the Committee continues to exist for the purposes of this Act and, subject to subsection (3), every member of the Committee, while still a senator, remains a member of the Committee as if there had been no prorogation or dissolution.</p>	<p>POCA</p> <p>In Case of dissolution</p> <p>53 On a dissolution of Parliament, every member of the Board and the Speaker and Deputy Speaker shall be deemed to remain in office as such, as if there had been no dissolution, until their replacement.</p>	<p>Dissolution</p>	<p>LPC</p> <p>19.1 [...]</p> <p>Autorité entre les sessions</p> <p>(2) En cas de prorogation ou de dissolution du Parlement, le comité continue d'exister pour les besoins de la présente loi tant que le Sénat n'a pas constitué le nouveau comité et, sous réserve du paragraphe (3), tous les membres du comité restent en fonctions, tant qu'ils sont sénateurs, comme s'il n'y avait pas eu de prorogation ou de dissolution.</p>	<p>LPC</p> <p>Dissolution du Parlement</p> <p>53 En cas de dissolution du Parlement, les membres du bureau, le président et le président suppléant sont réputés demeurer en fonctions comme si la dissolution n'avait pas eu lieu, jusqu'à leur remplacement.</p>
-------------------------------	---	---	--------------------	---	---