

T-1329-05
2006 FC 1544

T-1329-05
2006 CF 1544

Jim Pankiw (*Applicant*)

Jim Pankiw (*demandeur*)

v.

c.

Canadian Human Rights Commission (*Respondent*)

La Commission canadienne des droits de la personne
(*défenderesse*)

and

et

Keith Dreaver, Norma Fairbairn, Susan Gingell, Pamela Irvine, John Melenchuk, Richard Ross, Ailsa Watkinson, Harlan Weidenhammer, and Carman Willet (*Respondents*)

Keith Dreaver, Norma Fairbairn, Susan Gingell, Pamela Irvine, John Melenchuk, Richard Ross, Ailsa Watkinson, Harlan Weidenhammer, et Carman Willet (*défendeurs*)

and

et

Speaker of the House of Commons (*Intervener*)

Le président de la Chambre des communes
(*intervenant*)

INDEXED AS: PANKIW v. CANADA (HUMAN RIGHTS COMMISSION) (F.C.)

RÉPERTORIÉ : PANKIW c. CANADA (COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE) (C.F.)

Federal Court, Lemieux J.—Ottawa, June 26, 27 and December 21, 2006.

Cour fédérale, juge Lemieux—Ottawa, 26 et 27 juin et 21 décembre 2006.

Constitutional Law — Fundamental Principles — Parliamentary privilege — Judicial review of preliminary decision by Canadian Human Rights Tribunal it had jurisdiction to hear, determine complaints against Member of Parliament (Dr. Pankiw) for sending householder allegedly containing discriminatory comments to constituents — Pankiw and Speaker of the House of Commons (proponents of privilege), arguing parliamentary privilege providing absolute immunity from Tribunal's investigation, adjudication of complaints — Two-step analysis set out in Canada (House of Commons) v. Vaid (S.C.C.) applied — Proponents failing to demonstrate existence, scope of claimed privilege authoritatively established in relation to Canadian, U.K. Parliaments — Claimed privilege not justified by doctrine of necessity, as that privilege not so closely, directly connected with proceedings in Parliament as to render intervention by courts inconsistent with Parliament's sovereignty — Absolute immunity also not justified by principles of democracy, separation of powers, free political speech, or by Charter, s. 2(b) — Application dismissed.

Droit constitutionnel — Principes fondamentaux — Privilège parlementaire — Contrôle judiciaire de la décision préliminaire du Tribunal canadien des droits de la personne portant qu'il avait compétence pour instruire les plaintes déposées à l'encontre d'un député (M. Pankiw), qui a distribué un bulletin parlementaire qui contenait censément des observations discriminatoires à ses commettants — M. Pankiw et le président de la Chambre des communes (les tenants du privilège) soutenaient que le privilège parlementaire accordait une immunité absolue qui empêchait le Tribunal d'enquêter et de statuer sur les plaintes — Application de l'analyse en deux étapes présentée dans l'affaire Canada (Chambre des communes) c. Vaid (C.S.C.) — Les tenants n'ont pas prouvé que l'existence et l'étendue du privilège revendiqué ont été établies péremptoirement en ce qui concerne le Parlement du Canada ou celui du R.-U. — Le privilège revendiqué n'est pas justifié par le principe de la nécessité, ce privilège n'étant pas si étroitement et si directement lié aux travaux du Parlement que l'intervention des cours de justice serait incompatible avec la souveraineté du Parlement — En outre, l'immunité absolue n'est pas justifiée par le principe de démocratie, celui de séparation des pouvoirs, celui de libre expression en matière politique, ni par l'art. 2b) de la Charte — Demande rejetée.

Human Rights — Complaints brought against Member of Parliament (Dr. Pankiw) for allegedly discriminatory comments contravening Canadian Human Rights Act made in householder distributed to constituents — Canadian Human Rights Tribunal dismissing preliminary motion claiming Tribunal not having jurisdiction to investigate complaints re: activities Pankiw undertook as MP — Judicial review of that decision dismissed — Parliamentary privilege not extending to cover information released to constituents — Board of Internal Economy of the House of Commons' exclusive authority with respect to internal financial and administrative matters under Parliament of Canada Act not ousting Tribunal's jurisdiction to investigate as latter's functions different from those of Board — Language of Canadian Human Rights Act broad enough to encompass statements made by MPs in householders.

This was an application for judicial review of a preliminary decision of the Canadian Human Rights Tribunal dismissing the intervenor Speaker of the House of Commons' motion and holding that it had jurisdiction to hear and determine complaints referred to it by the Canadian Human Rights Commission. The origin of the complaints was a "householder" (an information brochure, printed and paid for under the auspices of the House of Commons) authored and sent by Dr. Pankiw (the applicant), a Member of Parliament (MP) to his constituents that allegedly contained discriminatory comments about Aboriginal peoples, contrary to the *Canadian Human Rights Act* (the CHRA).

The Tribunal rejected the arguments of the applicant, who was supported by the Speaker, that: (1) the *Parliament of Canada Act* (the PCA) granted the Board of Internal Economy of the House of Commons exclusive jurisdiction to deal with the complaints; (2) parliamentary privilege provided absolute immunity from the Tribunal's investigation and adjudication of the complaints; (3) the CHRA did not apply to Dr. Pankiw; and (4) the doctrine of the separation of powers prevented the Tribunal from exercising its jurisdiction to investigate and adjudicate upon the complaints.

Held, the application should be dismissed.

The two-step analysis set out in *Canada (House of Commons) v. Vaid* by the Supreme Court of Canada was applied to determine whether a privilege existed.

First, the proponents of the privilege (the applicant and the Speaker) failed to demonstrate that the existence and scope of the claimed privilege (i.e. an MP's absolute immunity from outside review of the content of his or her householder) has

Droits de la personne — Plaintes formulées à l'encontre d'un député (M. Pankiw), qui aurait fait des observations discriminatoires, en violation de la Loi canadienne sur les droits de la personne, dans un bulletin parlementaire distribué à ses commettants — Le Tribunal canadien des droits de la personne a rejeté la requête préliminaire alléguant qu'il n'avait pas compétence pour instruire des plaintes relatives aux activités que M. Pankiw avait exercées comme député — La demande de contrôle judiciaire de cette décision a été rejetée — Le privilège parlementaire n'englobe pas l'information communiquée aux commettants — Le pouvoir exclusif du Bureau de régie interne de la Chambre des communes relativement à des questions financières et administratives en vertu de la Loi sur le Parlement du Canada n'exclut pas la compétence du Tribunal d'enquêter pour déterminer si ses fonctions diffèrent de celles du Bureau — Le texte de la Loi canadienne sur les droits de la personne est assez large pour englober les déclarations faites par des députés dans des bulletins parlementaires.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision préliminaire du Tribunal canadien des droits de la personne, qui a rejeté la requête de l'intervenant, soit le président de la Chambre des communes, et qui a statué qu'il avait compétence pour instruire les plaintes que lui avait renvoyées la Commission canadienne des droits de la personne. Les plaintes découlaient d'un « bulletin parlementaire » (une brochure d'information imprimée sous les auspices de la Chambre des communes, qui en assume les frais) rédigé par M. Pankiw (le demandeur), un député, et distribué à ses commettants; ce bulletin contenait censément des observations discriminatoires sur les peuples autochtones, contrevenant ainsi à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (la LCDP).

Le Tribunal a rejeté les arguments du demandeur, appuyés par le président, selon lesquels : 1) la *Loi sur le Parlement du Canada* (la LPC) confère compétence exclusive au Bureau de régie interne de la Chambre des communes pour statuer sur les plaintes; 2) le privilège parlementaire accordait une immunité absolue qui empêchait le Tribunal d'enquêter et de statuer sur les plaintes; 3) la LCDP ne s'appliquait pas à M. Pankiw; et 4) le principe de la séparation des pouvoirs empêchait le Tribunal d'exercer sa compétence en enquêtant et en statuant sur les plaintes.

Jugement : la demande doit être rejetée.

L'analyse en deux étapes que la Cour suprême du Canada a exposée dans l'affaire *Canada (Chambre des communes) c. Vaid* a été appliquée pour établir si un privilège existait ou non.

D'abord, les tenants du privilège (c'est-à-dire le demandeur et le président) n'ont pas prouvé que l'existence et l'étendue du privilège revendiqué (soit l'immunité absolue d'un député contre tout examen externe portant sur le contenu

been authoritatively established in relation to the Canadian or U.K. Parliaments. The British cases referred to were distinguished, as they did not concern absolute privilege in the Parliamentary context. The Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege of the United Kingdom Parliament also did not support the existence of the claimed privilege. The Joint Committee held that correspondence between an MP and his or her constituents is not protected by parliamentary privilege, because such correspondence is not in connection with "proceedings in Parliament," and the exceptional protection granted by a parliamentary immunity should remain confined to the core activities of Parliament unless a pressing need is shown for an extension. In Canada the Ontario High Court of Justice concluded in *Re Clark et al. and Attorney-General of Canada* that although "the 'real' and 'essential' functions of a Member [of Parliament] include a duty or right to release information to constituents . . . the privilege is finite [and does not extend] to cover information released to constituents."

Step two of the analysis was to determine whether such immunity can be justified by the doctrine of necessity (the scope of autonomy necessary for Parliament to fulfill its functions). The authorship and distribution of a householder by an MP to his or her constituents is not 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. Had Parliament considered such an immunity (over communications to constituents) necessary, section 7 of the PCA might have been amended to extend the stay provided by that section (stay of proceedings commenced in respect of a report, paper, votes or proceedings published by order or under the authority of the Senate or the House of Commons) to such communications.

The necessity for an absolute immunity in the case at bar was not justified by the principles or doctrines of democracy, separation of powers, free political speech or by paragraph 2(b) of the Charter. Furthermore, a review of several contextual factors (i.e. impact on applicants, status of the CHRA and linkage between parliamentary privilege and freedom of speech) led to the conclusion that allowing the Tribunal to examine the complaints at issue here would not infringe the above-mentioned principles. A number of cases dealing with the scope to be given to freedom of expression were also considered.

The exclusive authority of the Board of Internal Economy "to determine whether any previous, current or proposed use

de son bulletin parlementaire) ont été établies péremptoirement en ce qui concerne le Parlement du Canada ou celui du Royaume-Uni. La Cour a opéré une distinction par rapport aux affaires britanniques citées puisque celles-ci ne portaient pas sur le privilège absolu dans le contexte parlementaire. De même, le rapport du comité mixte du Parlement du Royaume-Uni sur le privilège parlementaire ne permettait pas de conclure à l'existence du privilège revendiqué. Le comité mixte a déclaré que la correspondance entre un député et ses commettants n'était pas protégée par le privilège parlementaire, cette correspondance ne se rapportant pas aux « travaux du Parlement », et la protection exceptionnelle convenue par une immunité parlementaire devrait rester confinée aux activités essentielles du Parlement, sauf s'il existe un besoin urgent d'élargir cette protection. Au Canada, la Haute Cour de justice de l'Ontario a statué, dans l'affaire *Re Clark et al. and Attorney-General of Canada*, que bien que « les fonctions "réelles" et "essentiels" d'un député comprennent l'obligation ou le droit de communiquer une information à ses commettants [. . .] le privilège n'est pas illimité [et il ne peut pas être étendu] pour qu'il englobe l'information communiquée à ses commettants par un député ».

La deuxième étape de l'analyse servait à établir si une telle immunité pouvait se justifier par la doctrine de la nécessité (le degré d'autonomie requis pour que le Parlement puisse s'acquitter de ses fonctions). La conception d'un bulletin parlementaire par un député et sa distribution à ses commettants ne sont pas 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. Si le Parlement avait jugé que l'immunité (d'un député dans ses communications avec les électeurs) était nécessaire, l'article 7 de la LPC aurait pu être modifié pour prolonger l'arrêt qui y est prévu (arrêt des procédures intentées en relation avec un document quelconque publié sur l'ordre ou sous l'autorité du Sénat ou de la Chambre des communes) pour qu'il vise de telles communications.

La nécessité d'une immunité absolue en l'espèce n'était pas justifiée par le principe de démocratie, celui de séparation des pouvoirs, celui de libre expression en matière politique, ni par l'alinéa 2b) de la Charte. Qui plus est, un examen de plusieurs facteurs contextuels (c.-à-d. les effets sur les demandeurs, le statut conféré à la LCDP et le lien entre le privilège parlementaire et la liberté d'expression) a mené à la conclusion portant que le fait de permettre au Tribunal d'examiner les plaintes en cause en l'espèce ne porterait pas atteinte aux principes susmentionnés. Plusieurs affaires portant sur l'étendue à accorder à la liberté d'expression ont également été étudiées.

Le pouvoir exclusif du Bureau de régie interne « de statuer, compte tenu de la nature de leurs fonctions, sur la régularité de

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” did not oust the Tribunal’s jurisdiction over the content of householders. The functions of the Tribunal are different from those of the Board. The Tribunal examines whether discrimination has occurred in certain specific situations and, if so, provides a remedy. The PCA did not confer jurisdiction upon the Board over the complainants herein, as that jurisdiction is limited to members of the House of Commons and its staff, and it did not apply to the subject-matter of the complaints. The Board also could not provide an adequate remedy to the complainants.

Finally, the language of the CHRA is broad enough to encompass statements made by MPs in householders.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject, and settling the Succession of the Crown*, 1688, 1 Will. & Mary, Sess. 2, c. 2 (U.K.) (Bill of Rights).
- An Act to protect the Province against Communistic Propaganda*, S.R.Q. 1941, c. 52 (Padlock Law).
- Atomic Energy Control Act*, R.S.C. 1970, c. A-19.
- British North America Act, 1867 (The)*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 92.
- Canada Elections Act*, R.S.C., 1985, c. E-2.
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 2(b).
- Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, ss. 2 (as am. by S.C. 1998, c. 9, s. 9), 5, 12, 13 (as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 88), 14.
- Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, ch. 33, art. 13(1).
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 18.
- Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46.
- Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 57 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 19; 2002, c. 8, s. 54).
- Human Rights Code*, R.S.O. 1990, c. H.19.
- Parliament of Canada Act*, R.S.C., 1985, c. P-1, ss. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 50 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 42, s. 2; S.C. 1991, c. 20, s. 2; 1997, c. 32, s. 1), 51 (as am. by S.C. 1991, c. 20, s. 2), 52.2 (as enacted *idem*), 52.3 (as enacted *idem*), 52.4 (as enacted *idem*), 52.5 (as enacted *idem*), 52.6 (as enacted *idem*), 52.7 (as enacted *idem*), 52.8 (as enacted *idem*), 52.9 (as enacted *idem*), 53 (as am. *idem*), 54

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 » n’excluait pas la compétence du Tribunal quant au contenu des bulletins parlementaires. Les fonctions du Tribunal diffèrent de celles du Bureau. Le Tribunal se demande s’il y a eu discrimination dans telle ou telle situation particulière et, dans l’affirmative, il prononce une réparation. La LPC ne confère au Bureau aucune compétence à l’égard des plaignants, la compétence qu’elle confère étant limitée aux députés et au personnel de la Chambre des communes, et elle ne s’appliquait pas au contenu des plaintes. En outre, le Bureau n’avait pas le pouvoir d’accorder une réparation aux plaignants.

Enfin, le texte de la LCDP est assez large pour englober les déclarations faites par des députés dans des bulletins parlementaires.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Acte de l’Amérique du Nord britannique, 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 92.
- An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject, and settling the Succession of the Crown*, 1688, 1 Will. & Mary, Sess. 2, ch. 2 (R.-U.) (Bill of Rights).
- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 2(b).
- Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46.
- Code des droits de la personne*, L.R.O. 1990, ch. H.19.
- Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 2 (mod. par L.C. 1998, ch. 9, art. 9), 5, 12, 13 (mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 88), 14.
- Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, ch. 33, art. 13(1).
- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 18.
- Loi électorale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. E-2.
- Loi protégeant la province contre la propagande communiste*, S.R.Q. 1941, ch. 52 (Loi du cadenas).
- Loi sur le contrôle de l’énergie atomique*, S.R.C. 1970, ch. A-19.
- Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, art. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 50 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 42, art. 2; L.C. 1991, ch. 20, art. 2; 1997, ch. 32, art. 1), 51 (mod. par L.C. 1991, ch. 20, art. 2), 52.2 (édicte, *idem*), 52.3 (édicte, *idem*), 52.4 (édicte, *idem*), 52.5 (édicte, *idem*), 52.6 (édicte, *idem*), 52.7 (édicte, *idem*), 52.8 (édicte, *idem*), 52.9

(as am. *idem*).
Parliamentary Employment and Staff Relations Act,
 R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 33.
Parliamentary Papers Act, 1840, U.K. 3 & 4 Vict., c.
 9.
Uranium Information Security Regulations,
 SOR/76-644.

(édicte, *idem*), 53 (mod., *idem*), 54 (mod., *idem*).
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art.
 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 57 (mod. par
 L.C. 1990, ch. 8, art. 19; 2002, ch. 8, art. 54).
Loi sur les relations de travail au Parlement, L.R.C.
 (1985) (2^e suppl.), ch. 33.
Parliamentary Papers Act, 1840, R.-U. 3 & 4 Vict., ch.
 9.
*Règlement relatif à la sécurité de l'information sur
 l'uranium*, DORS/76-644.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Canada (House of Commons) v. Vaid, [2005] 1 S.C.R. 667; (2005), 252 D.L.R. (4th) 529; 28 Admin. L.R. (4th) 1; 41 C.C.E.L. (3d) 1; 135 C.R.R. (2d) 189; 333 N.R. 314; 2005 SCC 30; revg [2003] 1 F.C. 602; (2002), 222 D.L.R. (4th) 339; 46 Admin. L.R. (3d) 200; 22 C.C.E.L. (3d) 1; 296 N.R. 305; 2002 FCA 473; affg [2002] 2 F.C. 583; (2001), 208 D.L.R. (4th) 749; 38 Admin. L.R. (3d) 252; 14 C.C.E.L. (3d) 125; 203 F.T.R. 175; 2001 FCT 1332; affg (2001), 20 C.C.E.L. (3d) 295 (C.H.R.T.); *Canada (House of Commons) v. Vaid*, [2002] 2 F.C. 583; (2001), 208 D.L.R. (4th) 749; 38 Admin. L.R. (3d) 252; 14 C.C.E.L. (3d) 125; 203 F.T.R. 175; 2001 FCT 1332 (as to standard of review); *Ontario v. Bernier* (1994), 70 O.A.C. 400 (C.A.); *R. c. Fontaine*, [1995] A.Q. No. 295 (C.A.) (QL); *Re Ouellet (No. 1)* (1976), 67 D.L.R. (3d) 73; 28 C.C.C. (2d) 338; 34 C.R.N.S. 234 (Que. St. Ct.); affd *Re Ouellet (Nos. 1 and 2)* (1976), 72 D.L.R. (3d) 95; 32 C.C.C. (2d) 149; 36 C.R.N.S. 296 (Que. C.A.); *Re Clark et al. and Attorney-General of Canada* (1977), 17 O.R. (2d) 593; 81 D.L.R. (3d) 33; 34 C.P.R. (2d) 91 (H.C.).

DISTINGUISHED:

Canada (House of Commons) v. Vaid, [2005] 1 S.C.R. 667; (2005), 252 D.L.R. (4th) 529; 28 Admin. L.R. (4th) 1; 41 C.C.E.L. (3d) 1; 135 C.R.R. (2d) 189; 333 N.R. 314; 2005 SCC 30 (as to the Board of Internal Economy of the House of Commons' jurisdiction over the complainants); *Davison v. Duncan* (1857), 119 E.R. 1233 (Q.B.); *Wason v. Walter and Others*, [1861-73] All E.R. Rep. 105 (Q.B.).

CONSIDERED:

Reference re Alberta Bills: The Bank Taxation Act, The Credit of Alberta Regulation Act, The Accurate News and Information Act, [1938] S.C.R. 100; [1938] 2 D.L.R. 81; *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Association*, [2003] 1 S.C.R. 884; (2003), 227 D.L.R. (4th) 193; [2004] 1 W.W.R. 1; 3 Admin. L.R. (4th) 163;

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Canada (Chambre des communes) c. Vaid, [2005] 1 R.C.S. 667; 2005 CSC 30; inf. [2003] 1 C.F. 602; 2002 CAF 473; conf. [2002] 2 C.F. 583; 2001 CFPI 1332; conf. [2001] D.C.D.P. n^o 15 (QL); *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, [2002] 2 C.F. 583; 2001 CFPI 1332 (quant à la norme de contrôle judiciaire); *Ontario c. Bernier*, [1994] A.O. n^o 647 (C.A.) (QL); *R. c. Fontaine*, [1995] A.Q. n^o 295 (C.A.) (QL); *Re Ouellet (No. 1)* (1976), 67 D.L.R. (3d) 73; 28 C.C.C. (2d) 338; 34 C.R.N.S. 234 (C.S. Qué.); conf. par *Re Ouellet (n^{os} 1 et 2)*, [1976] C.A. 788 (Qué.); *Re Clark et al. and Attorney-General of Canada* (1977), 17 O.R. (2d) 593; 81 D.L.R. (3d) 33; 34 C.P.R. (2d) 91 (H.C.).

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Canada (Chambre des communes) c. Vaid, [2005] 1 R.C.S. 667; 2005 CSC 30 (quant à la compétence du Bureau de régie interne de la Chambre des communes relativement aux plaignants); *Davison v. Duncan* (1857), 119 E.R. 1233 (Q.B.); *Wason v. Walter and Others*, [1861-73] All E.R. Rep. 105 (Q.B.).

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Reference re Alberta Bills: The Bank Taxation Act, The Credit of Alberta Regulation Act, The Accurate News and Information Act, [1938] R.C.S. 100; [1938] 2 D.L.R. 81; *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, [2003] 1 R.C.S. 884; 2003 CSC 36; *Taylor c. Canada (Procureur général)*, [2000] 3 C.F. 298 (C.A.);

109 C.R.R. (2d) 65; 306 N.R. 34; 2003 SCC 36; *Taylor v. Canada (Attorney General)*, [2000] 3 F.C. 298; (2000), 184 D.L.R. (4th) 706; 21 Admin. L.R. (3d) 27; 44 C.P.C. (4th) 1; 253 N.R. 252 (C.A.); *Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) v. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 54 O.R. (3d) 595; 201 D.L.R. (4th) 698; 33 Admin. L.R. (3d) 123; 85 C.R.R. (2d) 170; 146 O.A.C. 125 (C.A.); *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554; (1993), 100 D.L.R. (4th) 658; 13 Admin. L.R. (2d) 1; 46 C.C.E.L. 1; 17 C.H.R.R. D/349; 93 CLLC 17,006; 149 N.R. 1; *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319; (1993), 118 N.S.R. (2d) 181; 100 D.L.R. (4th) 212; 13 C.R.R. (2d) 1; 146 N.R. 161; *Stockdale v. Hansard* (1839), 112 E.R. 1112 (Q.B.); *Roman Corporation Ltd. et al. v. Hudson's Bay Oil and Gas Co. Ltd. et al.*, [1973] S.C.R. 820; (1973), 36 D.L.R. (3d) 413; affg [1972] 1 O.R. 444; (1971), 23 D.L.R. (3d) 292 (C.A.); affg [1971] 2 O.R. 418; (1971), 18 D.L.R. (3d) 418 (H.C.J.); *Attorney-General of Ceylon v. De Livera*, [1963] A.C. 103 (P.C.); *Telzone Inc. v. Canada (Attorney General)* (2004), 69 O.R. (3d) 161; 235 D.L.R. (4th) 719; 180 O.A.C. 360 (C.A.); *Switzman v. Elbling and Attorney-General of Quebec*, [1957] S.C.R. 285; (1957), 17 D.L.R. (2d) 337; 117 C.C.C. 129; *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697; (1990), 114 A.R. 81; [1991] 2 W.W.R. 1; 77 Alta. L.R. (2d) 193; 61 C.C.C. (3d) 1; 3 C.P.R. (2d) 193; 1 C.R. (4th) 129; 117 N.R. 284; *The Queen v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; (1986), 26 D.L.R. (4th) 200; 24 C.C.C. (3d) 321; 50 C.R. (3d) 1; 19 C.R.R. 308; 65 N.R. 87; 14 O.A.C. 335; *Canada (Human Rights Commission) v. Taylor*, [1990] 3 S.C.R. 892; (1990), 75 D.L.R. (4th) 577; 13 C.H.R.R. D/435; 3 C.R.R. (2d) 116; *R. v. Sharpe*, [2001] 1 S.C.R. 45; (2001), 194 D.L.R. (4th) 1; [2001] 6 W.W.R. 1; (2001), 88 B.C.L.R. (3d) 1; 146 B.C.A.C. 161; 150 C.C.C. (3d) 321; 39 C.R. (5th) 72; 86 C.R.R. (2d) 1; 2001 SCC 2; *Harper v. Canada (Attorney General)*, [2004] 1 S.C.R. 827; (2004), 348 A.R. 201; 239 D.L.R. (4th) 193; [2004] 8 W.W.R. 1; 27 Alta. L.R. (4th) 1; 119 C.R.R. (2d) 84; 320 N.R. 49; 2004 SCC 33.

Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) v. Ontario (Human Rights Commission) (2001), 54 O.R. (3d) 595; 201 D.L.R. (4th) 698; 33 Admin. L.R. (3d) 123; 85 C.R.R. (2d) 170; 146 O.A.C. 125 (C.A.); *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554; *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319; *Stockdale v. Hansard* (1839), 112 E.R. 1112 (Q.B.); *Roman Corporation Ltd. et autre c. Hudson's Bay Oil and Gas Co. Ltd. et autres*, [1973] R.C.S. 820; conf. [1972] 1 O.R. 444; (1971), 23 D.L.R. (3d) 292 (C.A.); conf. [1971] 2 O.R. 418; (1971), 18 D.L.R. (3d) 418 (H.C.J.); *Attorney-General of Ceylon v. De Livera*, [1963] A.C. 103 (P.C.); *Telzone Inc. v. Canada (Attorney General)* (2004), 69 O.R. (3d) 161; 235 D.L.R. (4th) 719; 180 O.A.C. 360 (C.A.); *Switzman v. Elbling and Attorney-General of Quebec*, [1957] R.C.S. 285; (1957), 17 D.L.R. (2d) 337; 117 C.C.C. 129; *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697; *La Reine c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Canada (Commission des droits de la personne) c. Taylor*, [1990] 3 R.C.S. 892; *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45; 2001 CSC 2; *Harper c. Canada (Procureur général)*, [2004] 1 R.C.S. 827; 2004 CSC 33.

AUTHORS CITED

Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 23rd ed. by William McKay, London: LexisNexis U.K. 2004.

Halsbury's Laws of England, 3d ed. Vol. 28, London: Butterworths, 1959.

House of Commons Debates, February 15, 2005.

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

United Kingdom. Parliament. Joint Committee on

DOCTRINE CITÉE

Débats de la Chambre des communes, 15 février 2005.

Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 23^e éd. par William McKay, London : LexisNexis U.K. 2004.

Halsbury's Laws of England, 3^e éd. Vol. 28, London : Butterworths, 1959.

Maingot, J. P. Joseph. *Le privilège parlementaire au Canada*, 2^e éd. Montréal : Presses universitaires McGill-Queen's, 1997.

Royaume-Uni. Parliament. Joint Committee on Parliamentary Privilege. *Report and Proceedings of the*

Parliamentary Privilege. *Report and Proceedings of the Committee*. London: H.M.S.O., 1999.

Committee. London : H.M.S.O., 1999.

APPLICATION for judicial review of a preliminary decision of the Canadian Human Rights Tribunal (*Dreaver v. Pankiw*, 2005 CHRT 28) holding that it had jurisdiction to hear and determine complaints alleging that comments in a householder authored and sent by a Member of Parliament to his constituents were discriminatory. Application dismissed.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision préliminaire du Tribunal canadien des droits de la personne (*Dreaver c. Pankiw*, 2005 TCDP 28) portant qu'il avait compétence pour instruire des plaintes selon lesquelles des observations formulées dans un bulletin parlementaire rédigé par un député et distribué à ses commettants étaient discriminatoires. Demande rejetée.

APPEARANCES:

Steven R. Chaplin and *Melanie J. Mortensen* for applicant and intervener.

Philippe Dufresne for respondent Canadian Human Rights Commission.

No one appearing for respondents Keith Dreaver, Norma Fairbairn, Susan Gingell, Pamela Irvine, John Melenchuk, Richard Ross, Ailsa Watkinson, Harlan Weidenhammer, and Carman Willet.

ONT COMPARU :

Steven R. Chaplin et *Melanie J. Mortensen* pour le demandeur et l'intervenant.

Philippe Dufresne pour la défenderesse la Commission canadienne des droits de la personne. Personne n'a comparu pour les défendeurs Keith Dreaver, Norma Fairbairn, Susan Gingell, Pamela Irvine, John Melenchuk, Richard Ross, Ailsa Watkinson, Harlan Weidenhammer, et Carman Willet.

SOLICITORS OF RECORD:

Canadian Human Rights Commission for respondent Canadian Human Rights Commission.

Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel, House of Commons, for applicant and intervener.

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

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Bureau du légiste et conseiller parlementaire, Chambre des communes, pour le demandeur et l'intervenant.

Commission canadienne des droits de la personne pour la défenderesse la Commission canadienne des droits de la personne.

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

LEMIEUX J.:

1. Introduction and Background

[1] This is a judicial review application from a preliminary jurisdictional decision of the Canadian Human Rights Tribunal (the Tribunal) dated July 21, 2005 [*Dreaver v. Pankiw*, 2005 CHRT 28] holding it had constitutional and statutory jurisdiction to hear and determine nine complaints referred to it by the Canadian Human Rights Commission (the Commission).

LE JUGE LEMIEUX :

1. Introduction et contexte

[1] Le demandeur sollicite le contrôle judiciaire de la décision préliminaire d'une formation du Tribunal canadien des droits de la personne (le Tribunal) en date du 21 juillet 2005 [*Dreaver c. Pankiw*, 2005 TCDP 28], par laquelle le Tribunal, statuant sur une exception déclinatoire, a jugé qu'il avait la compétence légale et constitutionnelle pour instruire neuf plaintes que lui avait renvoyées la Commission canadienne des droits de la personne (la Commission).

[2] During his time as a Member of Parliament, Dr. Pankiw, the applicant in these proceedings, authored and distributed an information brochure known as the “householder” to his constituents in the riding of Saskatoon- Humboldt. The householder is printed and paid for under the auspices of the House of Commons. Each MP is entitled to send up to four householders per year to constituents. Dr. Pankiw was defeated in the 2004 elections.

[3] The nine complainants Keith Dreaver, *et al.*, allege that in October 2003, Dr. Pankiw distributed a householder containing discriminatory comments about Aboriginal peoples contravening sections 5, 12 and 14 of the *Canadian Human Rights Act* [R.S.C., 1985, c. H-6], (CHRA). I set out in Appendix A to these reasons sections 5, 12, 13 [as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 88] and 14 of the CHRA.

[4] None of the parties’ records contain a copy of the Commission’s investigation report or the Commission’s decision sending the matter to the Tribunal nor did those records contain a copy of any of the complaints filed or a copy of the householder in question.

[5] Before any evidence was taken, the Speaker of the House of Commons (the Speaker) who was granted intervener status, brought a preliminary motion before the Tribunal claiming it did not have statutory or constitutional jurisdiction to investigate the complaints touching on activities he [the applicant] had undertaken as a Member of Parliament.

[6] The Tribunal heard argument on this motion on an agreed statement of facts in early March 2005. At the time, the Supreme Court of Canada had under reserve the case of *Canada (House of Commons) v. Vaid*, which it decided on May 20, 2005, reported as [2005] 1 S.C.R. 667.

[7] The grounds for the preliminary objection on jurisdiction were: (1) the arguments put before the

[2] À l’époque où il était député fédéral, le D^r Pankiw, le demandeur dans la présente instance, avait rédigé une brochure d’information connue sous le nom de « bulletin parlementaire » et l’avait distribuée à ses commettants de la circonscription de Saskatoon-Humboldt. Le bulletin parlementaire est imprimé sous les auspices de la Chambre des communes, qui en assume les frais. Chaque député fédéral a le droit d’envoyer jusqu’à quatre bulletins parlementaires chaque année à ses commettants. Le D^r Pankiw a perdu son siège lors des élections de 2004.

[3] Les neuf plaignants, Keith Dreaver et les autres, disent que, en octobre 2003, le D^r Pankiw a distribué un bulletin parlementaire qui renfermait des observations discriminatoires sur les peuples autochtones, contrevenant ainsi aux articles 5, 12 et 14 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* [L.R.C. (1985), ch. H-6] (la LCDP). À l’appendice « A » des présents motifs, sont reproduits les articles 5, 12, 13 [mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 88] et 14 de la LCDP.

[4] Aucun des dossiers des parties ne contient le rapport d’enquête de la Commission, ni la décision de la Commission renvoyant l’affaire au Tribunal, et ils ne contiennent non plus aucune copie des plaintes déposées, ni un exemplaire du bulletin parlementaire en cause.

[5] Avant l’audition des témoins, le président de la Chambre des communes (le président), qui a obtenu le statut d’intervenant, a déposé devant le Tribunal une requête préliminaire alléguant que le Tribunal n’avait pas la compétence légale ou constitutionnelle pour instruire des plaintes relatives aux activités qu’il [le demandeur] avait exercées comme député.

[6] Le Tribunal, se fondant sur un exposé conjoint des faits, a entendu les arguments avancés sur cette requête, au début de mars 2005, alors que la Cour suprême du Canada n’avait pas encore rendu son arrêt dans l’affaire *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*. Cet arrêt fut rendu le 20 mai 2005 et il est publié sous la référence [2005] 1 R.C.S. 667.

[7] Les bases de l’exception préliminaire d’incompétence étaient les suivantes : 1) les arguments avancés

Supreme Court of Canada in *Vaid*; (2) the preparation and sending of householders to all constituents is not a “service” as that term is used in sections 5 and 14 of the CHRA; (3) the Board of Internal Economy of the House of Commons has exclusive jurisdiction to determine the proper use of householders; and (4) political speech is subject to review only by the electorate in the democratic process and review by the Tribunal, a government decision maker, of the contents of a Member of Parliament’s communications with his constituents, particularly that of an opposition MP would violate the constitutional principles of the separation of powers and parliamentary privilege.

[8] The agreed facts were:

(a) In October, 2003 Dr. Jim Pankiw, then independent Member of Parliament for the riding of Saskatoon-Humboldt, had printed and delivered, in his capacity as a Member, a “householder” that the complainants allege contains material that is discriminatory;

(b) A householder is a printed brochure sent to each householder within a constituency by each Member of Parliament. Each Member may send up to four householders per year;

(c) The householders are printed by the House of Commons;

(d) The authority to have householders printed by the House of Commons is found in the Members’ Offices Bylaw, Bylaw 301, of the Board of Internal Economy of the House of Commons. This Bylaw is elaborated upon in the Manual of Allowances and Services for Members of the House of Commons;

(e) As at the date of this agreed statement of facts, the Supreme Court of Canada has heard the case of *Vaid v. The House of Commons*, SCC File 29564, on September 13, 2004 and has reserved its decision;

(f) June 28, 2004 Dr. Pankiw was defeated in the 38th general election. [Emphasis mine.]

[9] The issues raised in this judicial review application are the following:

devant la Cour suprême du Canada dans l’affaire *Vaid*, 2) la rédaction et l’envoi de bulletins parlementaires à tous les commettants ne sont pas un « service » au sens où ce mot est employé dans les articles 5 et 14 de la LCDP, 3) le Bureau de régie interne de la Chambre des communes est seul compétent pour décider du bon usage des bulletins parlementaires, et 4) le discours politique ne peut être censuré que par l’électorat, à la faveur du processus démocratique, et le contrôle exercé par le Tribunal, un décideur gouvernemental, sur le contenu des communications d’un député avec ses commettants, en particulier sur le contenu des communications d’un député de l’opposition, constitue une négation du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, et une atteinte au privilège parlementaire.

[8] Les faits admis par les parties étaient les suivants :

a) en octobre 2003, le D^r Jim Pankiw, alors député indépendant de la circonscription de Saskatoon- Humboldt, avait imprimé et distribué, en sa qualité de député, un « bulletin parlementaire » qui, d’après les plaignants, contient des propos discriminatoires;

b) un bulletin parlementaire est une brochure qui est envoyée à chacun des ménages d’une circonscription par chaque député fédéral. Chacun des députés peut envoyer jusqu’à quatre bulletins parlementaires par année;

c) les bulletins parlementaires sont imprimés par la Chambre des communes;

d) le fondement qui autorise l’impression des bulletins parlementaires par la Chambre des communes est le Règlement administratif 301 concernant les bureaux des députés, un règlement pris par le Bureau de régie interne de la Chambre des communes. Ce règlement administratif est expliqué davantage dans le Manuel des allocations et services aux députés de la Chambre des communes;

e) à la date de l’exposé conjoint des faits, la Cour suprême du Canada avait entendu les arguments concernant l’affaire *Vaid c. La Chambre des communes*, n° du greffe 29564 de la CSC, le 13 septembre 2004, et n’avait pas encore rendu son arrêt;

f) le 28 juin 2004, le D^r Pankiw a perdu son siège de député lors des 38^e élections générales. [Non souligné dans l’original.]

[9] Les points soulevés dans la procédure de contrôle judiciaire sont les suivants :

- | | |
|---|---|
| <p>1. Does parliamentary privilege apply to the sending of householders resulting in an absolute immunity from external review outside the House itself?</p> | <p>1. Le privilège parlementaire s'applique-t-il à l'envoi de bulletins parlementaires au point de leur conférer une protection absolue contre tout contrôle extérieur à la Chambre elle-même?</p> |
| <p>2. Does the Tribunal's jurisdiction offend the separation of powers?</p> | <p>2. La compétence du Tribunal va-t-elle à l'encontre du principe de séparation des pouvoirs?</p> |
| <p>3. Does the Tribunal's jurisdiction offend democratic principles and the guarantee of freedom of expression?</p> | <p>3. La compétence du Tribunal va-t-elle à l'encontre des principes démocratiques et de la liberté d'expression?</p> |
| <p>4. Does the Board of Internal Economy's exclusive jurisdiction to review the proper use of funds or services by an MP oust the Tribunal's jurisdiction to deal with a complaint of discrimination under the CHRA in respect of the content of a householder?</p> | <p>4. Le pouvoir exclusif du Bureau de régie interne de vérifier si un député utilise à bon escient les ressources ou services mis à sa disposition prive-t-il le Tribunal de son pouvoir de statuer sur une plainte de discrimination déposée en vertu de la LCDP et se rapportant au contenu d'un bulletin parlementaire?</p> |
| <p>5. Should this Court deal, at this stage, with the issue of whether the sending of a householder to constituents is a service "customarily available to the general public" within the meaning of sections 5 and 14 of the CHRA or whether the content of the householder breaches section 12 of that statute?</p> | <p>5. La Cour devrait-elle, à ce stade, dire si l'envoi d'un bulletin parlementaire à des électeurs constitue « un service destiné au public », selon ce que prévoient les articles 5 et 14 de la LCDP, ou dire si le contenu du bulletin parlementaire contrevient à l'article 12 de ce texte de loi?</p> |

[10] The applicant's record contains the affidavit of Charles J. Duperreault. At the relevant time, Mr. Duperreault was an articling student at the House of Commons. His affidavit is very brief. He states the complainants filed human rights complaints regarding the content of a householder issued by a Member of Parliament to his constituents and adds that "[s]ince the complaints related to the functions of a Member of Parliament, the House of Commons brought a motion challenging the jurisdiction of the Tribunal to hear the matter," attaching as Exhibit "A" to his affidavit, the notice of motion raising the preliminary objection. He indicates the Commission and the House of Commons agreed to proceed on the motion based on an agreed statement of facts which he appends as Exhibit "B". Finally, in his affidavit, he deposes to the date of the Tribunal's hearing and the date of its decision. He was not cross-examined on his affidavit.

[10] Le dossier du demandeur contient l'affidavit de Charles J. Duperreault. À l'époque pertinente, M. Duperreault était stagiaire en droit à la Chambre des communes. Son affidavit est très bref. Il y écrit que les plaignants ont déposé des plaintes de violation des droits de la personne après avoir lu un bulletin parlementaire remis par un député à ses commettants, et il ajoute que [TRADUCTION] « comme les plaintes se rapportaient aux fonctions d'un député, la Chambre des communes a déposé une requête alléguant l'incompétence du Tribunal dans cette affaire ». Il a annexé à son affidavit la pièce « A », à savoir l'avis de requête opposant l'exception préliminaire. Il écrit que la Commission et la Chambre des communes ont décidé d'aller de l'avant avec la requête en se fondant sur un exposé conjoint des faits, qu'il joint comme pièce « B » à son affidavit. Finalement, dans son affidavit, il indique la date de l'audience du Tribunal et la date de sa décision. Il n'a pas été contre-interrogé sur son affidavit.

[11] The record of the respondent Commission was not supported by any affidavit. The respondent complainants did not participate in this judicial review.

[12] The record of the intervener, the Speaker of the House of Commons, (as prime mover of the jurisdictional motion before the Tribunal) was supported by the affidavit of Robert R. Walsh, sworn on January 25, 2006. Mr. Walsh is the Law Clerk and Parliamentary Counsel of the House of Commons. He deposes as follows:

1. I am the Law Clerk and Parliamentary Counsel of the House of Commons and as such have knowledge of the matters deposed to herein.

2. As Law Clerk and Parliamentary Counsel, I am responsible for providing legal advice and representation for the House of Commons, the Administration of the House of Commons, as well as for Members of Parliament in respect of legal and legislative matters. I am also a Table Officer of the House of Commons. As the Law Clerk, I attend meetings of the Board of Internal Economy.

3. I have been employed at the House of Commons for 14 years. From 1991 to 1996 I was General Legislative Counsel, from 1996 to 1999 I was also Director of the Committees Branch of the House and in December 1999 I was appointed to the position of Law Clerk and Parliamentary Counsel with responsibility for both legislative counsel and legal counsel services.

4. Communications between Members of Parliament and their constituents is generally regarded by members as an important part of their parliamentary responsibilities and necessary for the effective carrying out of their parliamentary function.

5. At the present time a Member's primary means of communication with constituents is through publications called "householders" and "ten percenters," which are unaddressed mass mailings to constituents.

6. As noted in the Affidavit of Charles Duperreault, filed by the applicant, the sending of these publications is regulated by the Board of Internal Economy of the House of Commons through its By-laws and the Manual of Allowances and Services. In addition, provisions of [the] *Canada Post*

[11] Le dossier de la Commission, la défenderesse, n'était appuyé par aucun affidavit. Les défendeurs plaignants n'ont pas participé à la présente procédure de contrôle judiciaire.

[12] Le dossier de l'intervenant, le président de la Chambre des communes (l'auteur principal de la requête présentée au Tribunal et alléguant son incompétence) était appuyé par l'affidavit de Robert R. Walsh, signé le 25 janvier 2006. M. Walsh est le légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes. Il affirme ce qui suit :

[TRADUCTION] 1. Je suis le légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes et, à ce titre, j'ai connaissance des affirmations contenues dans le présent affidavit.

2. En tant que légiste et conseiller parlementaire, il m'appartient de présenter à la Chambre des communes, à l'Administration de la Chambre des communes, ainsi qu'aux députés, des avis juridiques et observations se rapportant à des points de droit et de législation. Je suis également greffier au Bureau de la Chambre des communes. En tant que légiste, j'assiste aux réunions du Bureau de régie interne.

3. Je travaille à la Chambre des communes depuis 14 ans. De 1991 à 1996, j'ai été conseiller législatif général, de 1996 à 1999, j'ai été directeur de la Direction générale des comités de la Chambre et, en décembre 1999, j'ai été nommé au poste de légiste et conseiller parlementaire, et j'ai depuis la responsabilité à la fois du Bureau des conseillers législatifs et du Bureau des conseillers juridiques.

4. Les communications échangées entre les députés et leurs commettants sont généralement considérées par les députés comme une part importante de leurs responsabilités parlementaires, et elles sont jugées nécessaires par eux pour le bon accomplissement de leurs fonctions parlementaires.

5. Pour l'heure, les principaux moyens dont dispose un député pour communiquer avec ses commettants sont les publications appelées « bulletin parlementaire » et « dix-pour-cent », qui sont des publipostages sans adresse envoyés à ses commettants.

6. Comme il est indiqué dans l'affidavit de Charles Duperreault, déposé par le demandeur, l'envoi de ces publications est réglementé par le Bureau de régie interne de la Chambre des communes, par l'entremise de ses règlements administratifs et du Manuel des allocations et services aux

Corporation Act enable this material to be delivered as mail without postage. That Act also allows Members of Parliament to send mail under a postage-free frank and for members of the public to send mail without postage to Members.

7. Indicative of the importance attached to the use of householders and ten percenters by Members, in the last year there have been six points of privilege raised in the House alleging breaches of privilege relating to the franking privilege, householders and ten percenters (February 15, April 18, May 3, May 4, May 10, and November 3, 2005). In all cases the Speaker determined that a *prima facie* case of breach of privilege was established. In four instances the matter was referred in the usual manner to the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs for further consideration. Attached as Exhibit “A,” “B,” “C,” “D” are extracts from the Journals of the House of Commons for the four referrals to committee. Attached as Exhibit “E” is the Speaker’s ruling of February 15, 2005, resolving that issue in the fifth instance without referral to a committee.

8. In the sixth point of privilege, raised on November 3, 2005, which related to the content of a particular householder, the matter was debated in the House over four sitting days. The Journals of the House of Commons relating to this debate are found at Tabs 1 and 2 of Volume 2 of the Application Record.

9. In addition to these several points of privilege, questions relating to content permissible in householders and ten percenters are often brought to House legal counsel by Members, Caucus research bureaus and House Administration (printing and postal).

10. Given my experience at the House of Commons over the last 14 years and the recent rulings and proceedings in the House of Commons and its Committees, it is apparent that Members of Parliament consider the ability to communicate with their constituents, in an unfiltered fashion, an important aspect of their parliamentary function. [Emphasis mine.]

[13] Mr. Walsh was not cross-examined on his affidavit.

députés. En outre, grâce aux dispositions de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, ces documents sont livrés en tant qu’envois sans affranchissement. Cette loi permet aussi aux députés d’expédier leurs envois en franchise postale, et aux particuliers d’expédier leurs envois aux députés sans affranchissement.

7. Signe de l’importance accordée à l’emploi que font les députés des bulletins parlementaires et des dix-pour-cent, six questions de privilèges ont été soulevées au cours de la dernière année à la Chambre, questions où l’on alléguait des violations de privilège se rapportant à la dispense d’affranchissement, aux bulletins parlementaires et aux dix-pour-cent (15 février, 18 avril, 3 mai, 4 mai, 10 mai et 3 novembre 2005). Dans tous les cas, le président a jugé qu’il y avait eu à première vue violation de privilège. Dans quatre cas, l’affaire fut renvoyée de la manière habituelle, pour examen complémentaire, au Comité permanent de la Chambre des communes chargé de la procédure et des affaires de la Chambre. Sont joints comme pièces « A », « B », « C » et « D » des extraits des Journaux de la Chambre des communes portant sur les quatre renvois au comité. Est jointe comme pièce « E » la décision du président du 15 février 2005, qui résolvait sans renvoi au Comité la question se rapportant au cinquième cas.

8. Pour la sixième question de privilège, soulevée le 3 novembre 2005, qui se rapportait au contenu d’un certain bulletin parlementaire, l’affaire a été débattue à la Chambre au cours de quatre jours de séance. Les Journaux de la Chambre des communes se rapportant à ce débat se trouvent aux onglets 1 et 2 du volume 2 du dossier de demande.

9. Outre les questions de privilège évoquées plus haut, des questions se rapportant au contenu autorisé des bulletins parlementaires et des dix-pour-cent sont souvent portées à l’attention des conseillers juridiques de la Chambre par les députés, les bureaux de recherche des caucus et l’Administration de la Chambre (services d’impression et services postaux).

10. Vu mon expérience à la Chambre des communes au cours des 14 dernières années, ainsi que les récentes décisions et délibérations de la Chambre des communes et de ses comités, il est évident que les députés considèrent comme un important aspect de leur fonction parlementaire la possibilité pour eux de communiquer sans entrave avec leurs commettants. [Non souligné dans l’original.]

[13] M. Walsh n’a pas été contre-interrogé sur son affidavit.

[14] On April 25, 2006, pursuant to section 57 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 19; 2002, c. 8, s. 54] of the *Federal Courts Act* [R.S.C., 1985, c. F-7, s. 1 (as am. *idem*, s. 14)], the applicant served and filed a notice of constitutional question stating that he intends to question “the constitutional applicability of sections 5, 12 and 14 of the Act [CHRA] to the publication and distribution of “householders” by Members of the House of Commons.”

[15] The *Vaid* case was one involving an employee of the House of Commons, a chauffeur to the Speaker of the House, who made a complaint to the Commission alleging, *inter alia*, a refusal to continue his employment by the Speaker was based on a prohibited ground of discrimination. The Commission referred the matter to the Tribunal whose jurisdiction was challenged, the Speaker and the House of Commons claiming that the Speaker’s power to hire, manage and dismiss employees was within a category of parliamentary privilege and therefore immune to external review by the courts or the Tribunal. The Tribunal dismissed the challenge [(2001), 20 C.C.E.L. (3d) 295]. On an application for judicial review, both the Federal Court, Trial Division [[2002] 2 F.C. 583], as it then was, and the Federal Court of Appeal [[2003] 1 F.C. 602] upheld the Tribunal’s decision.

[16] In the Supreme Court of Canada, the *Vaid* case turned on two points: First, the existence and scope of the parliamentary privilege claimed, i.e., “the management of its employees” and second, whether the availability of a grievance under the *Parliamentary Employment and Staff Relations Act* [R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 33] (PESRA) ousted the investigative and dispute resolution machinery under the *Canadian Human Rights Act* on the facts of the case.

[17] In *Vaid*, Justice Binnie, writing the Court’s reasons for judgment, decided the parliamentary

[14] Le 25 avril 2006, en application de l’article 57 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 19; 2002, ch. 8, art. 54] de la *Loi sur les Cours fédérales* [L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod., *idem*, art. 14)], le demandeur a signifié et déposé un avis de question constitutionnelle affirmant qu’il entend mettre en doute [TRADUCTION] « l’applicabilité, sur le plan constitutionnel, des articles 5, 12 et 14 de la Loi [la LCDP] à la publication et à la distribution de “bulletins parlementaires” par les députés de la Chambre des communes ».

[15] Dans l’affaire *Vaid*, il s’agissait d’un employé de la Chambre des communes, le chauffeur du président de la Chambre, qui avait déposé auprès de la Commission une plainte où il affirmait notamment que le refus du président de continuer de l’employer se fondait sur un motif de distinction illicite. La Commission avait renvoyé l’affaire au Tribunal, dont la compétence fut contestée, le président et la Chambre des communes affirmant que le pouvoir du président d’embaucher, de gérer et de congédier les employés de la Chambre constituait un privilège parlementaire et était donc à l’abri de tout contrôle externe exercé par les cours de justice ou par le Tribunal. Le Tribunal avait rejeté l’exception d’incompétence [[2001] D.C.D.P. n° 15 (QL)]. Saisies d’une demande de contrôle judiciaire, tant la Section de première instance de la Cour fédérale du Canada [[2002] 2 C.F. 583], maintenant la Cour fédérale [[2003] 1 C.F. 602], que la Cour d’appel fédérale avaient confirmé la décision du Tribunal.

[16] Devant la Cour suprême du Canada, l’issue du dossier *Vaid* dépendait de deux aspects : d’abord, l’existence et le champ du privilège parlementaire allégué, c’est-à-dire « la gestion de ses employés », et ensuite, la question de savoir si la possibilité de déposer un grief selon la *Loi sur les relations de travail au Parlement* [L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 33] (la LRTP) excluait, au vu des circonstances de cette affaire, le mécanisme d’enquête et le règlement des différends prévu par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

[17] Dans l’arrêt *Vaid*, le juge Binnie, rédigeant les motifs de la Cour suprême, a estimé que le privilège

privilege claimed by the Speaker over all the House of Commons' employees was overbroad and did not include support staff such as Mr. Vaid but he had no doubt the "privilege attaches to the House's relations with *some* of its employees" (paragraph 75). On the other hand, he allowed the appeal, taking the view Mr. Vaid should have proceeded under PESRA rather than to the Tribunal whose jurisdiction was thereby ousted.

[18] Justice Binnie stated the case law and learned authors defined parliamentary privilege as "in the Canadian context [it] is the sum of the privileges, immunities, and powers enjoyed by the Senate, the House of Commons, and the provincial legislative assemblies, and by each member individually, without which they could not discharge their functions" (paragraph 29, No.2) [emphasis added]. The onus lies on those who assert the privilege to establish that "the category and scope of privilege they claim do not exceed those that 'at the passing of [the *Parliament of Canada Act*] [were] held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom . . . and by the members thereof'" (paragraph 53). See also paragraph 38 of his reasons where Justice Binnie refers to section 18 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]] as the basis for his proposition at paragraph 53 of his reasons.

[19] He set up a two-step test to determine this issue. At paragraph 39 of his reasons he stated "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" and to answer this question, he examined both Canadian and British authority on the question

parlementaire allégué par le président sur l'ensemble des employés de la Chambre des communes était trop vaste et n'englobait pas les employés de soutien tels que M. Vaid, mais il ne doutait nullement « que le privilège protège les relations entre la Chambre et *certain*s de ses employés » (paragraphe 75). Par ailleurs, il a accueilli le pourvoi, exprimant l'avis que M. Vaid aurait dû déposer son recours en vertu de la LRTP plutôt que devant le Tribunal, dont la compétence était de ce fait exclue.

[18] Selon le juge Binnie, la jurisprudence et la doctrine définissent ainsi le privilège parlementaire : « [d]ans le contexte canadien, [il s'agit de] la somme des privilèges, immunités et pouvoirs dont jouissent le Sénat, la Chambre des communes et les assemblées législatives provinciales ainsi que les membres de chaque Chambre individuellement, sans lesquels ils ne pourraient s'acquitter de leurs fonctions » (paragraphe 29, n° 2) [soulignement ajouté]. C'est à ceux qui allèguent le privilège qu'il appartient d'établir que « l'existence et l'étendue du privilège qu'ils invoquent n'excèdent pas celles des privilèges qui étaient "lors de la passation de [la *Loi sur le Parlement du Canada*] possédés et exercés par la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni [. . .] et par les membres de cette Chambre" » (paragraphe 53). Voir aussi le paragraphe 38 des motifs du juge Binnie, où il se réfère à l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.)*, annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982, n° 1* [L.R.C. (1985, appendice II, n° 5]] comme fondement des propos qu'il tient au paragraphe 53 de ses motifs.

[19] Pour décider ce point, le juge Binnie expose un critère en deux étapes. Au paragraphe 39 de ses motifs, il écrit ce qui suit : « 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 », et, pour répondre à cette question, il se réfère aux textes faisant autorité à la fois au Canada et au Royaume-Uni, en s'en rapportant à la jurisprudence,

considering judicial pronouncements, historical documents, committee reports and the writings of learned authors on the issue of the existence and scope of parliamentary privilege. As Appendix B to these reasons I set out the relevant provisions of the PCA [*Parliament of Canada Act*, R.S.C., 1985, c. P-1].

[20] At paragraph 40 of his reasons, he described the second step as arising “when a claim to privilege comes before a Canadian court seeking to immunize Parliamentarians from the ordinary legal consequences of the exercise of powers in relation to non-Parliamentarians, and the validity and scope of the privilege in relation to the U.K. House of Commons and its members have not been authoritatively established, our courts will be required (as the British courts are required in equivalent circumstances) to test the claim against the doctrine of necessity, which is the foundation of all parliamentary privilege” [emphasis added] adding “Of course in relation to these matters, the courts will clearly give considerable deference to our own Parliament’s view of the scope of autonomy it considers necessary to fulfill its functions,” cautioning, “if a dispute arises between the House and a stranger to the House, as in the present appeal, it will be for the courts to determine if the admitted category of privilege has the scope claimed for it” emphasising “This adjudication . . . goes to the existence and scope of the House’s jurisdiction, not to the propriety. . . in any particular case.” (Emphasis mine). [Italics in original.]

[21] He restated at paragraph 41 that parliamentary privilege is defined “by the degree of autonomy necessary to perform Parliament’s constitutional function” [emphasis added] quoting Sir Erskine May [*Ersjine May’s Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 23rd ed. by William McKay, ed. London: LexisNexis U.K., 2004, page 75] and referring to Maingot [*Parliamentary Privilege in Canada*, 2nd ed. Montréal: McGill-Queen’s University Press, 1997, at page 12] who defines privilege in terms of necessary immunity to members of Parliament or the provincial legislators in

aux documents historiques, aux rapports de comités et aux écrits spécialisés portant sur l’existence et l’étendue du privilège parlementaire. À l’appendice B des présents motifs, sont reproduites les dispositions applicables de la [*Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1] (la LPC).

[20] Au paragraphe 40 de ses motifs, le juge Binnie décrit ainsi la seconde étape : « lorsqu’un tribunal canadien est appelé à statuer sur la revendication d’un privilège visant à immuniser les parlementaires contre les conséquences juridiques ordinaires de l’exercice de pouvoirs relativement à des non-parlementaires et que la validité et l’étendue de ce privilège n’ont pas été établies péremptoirement à l’égard de la Chambre des communes du Royaume-Uni et de ses membres, nos tribunaux doivent déterminer—à l’instar des tribunaux britanniques dans des circonstances équivalentes—si la revendication satisfait au critère de nécessité qui sert d’assise à tout privilège parlementaire » [soulignement ajouté], puis il ajoute : « Sur ce plan, les tribunaux feront certes preuve d’une grande retenue quant au degré d’autonomie dont notre propre Parlement estime devoir bénéficier pour s’acquitter de ses fonctions ». Puis il fait la mise en garde suivante : « si, comme en l’espèce, un différend oppose la Chambre et une personne qui lui est étrangère, il revient aux tribunaux de déterminer si l’étendue de la catégorie reconnue est celle qu’on prétend lui attribuer », soulignant ensuite que « [c]ette détermination [. . .] touche l’existence et l’étendue de la compétence de la Chambre, et non l’opportunité [. . .] dans un cas particulier ». (Non souligné dans l’original.) [Italiques dans l’original.]

[21] Il réaffirme, au paragraphe 41 de ses motifs, que le privilège parlementaire se définit « en fonction du degré d’autonomie requis pour que le Parlement soit en mesure de s’acquitter de ses fonctions constitutionnelles » [soulignement ajouté], reprenant la définition donnée par sir Erskine May [*Erskine May’s Treatise on The Law Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 23^e éd. par William McKay, éd. Londres: LexisNexis R.-U., 2004, page 75], ou évoquant la définition donnée par Maingot [*Le privilège parlementaire au Canada*, 2^e éd. Montréal : Presses universitaires McGill-Queen’s, 1997, à la page 12], c’est-à-dire

order for “these legislators to do their legislative work” [underlined by Binnie J.]. Further, in response to the question “necessary in relation to what question?” [underlining added], he writes, “the answer is necessary to protect legislators in the discharge of their legislative and deliberative functions, and the legislative assembly’s work in holding the government to account for the conduct of the country’s business.” (Emphasis mine.)

[22] At paragraph 44, he was of the view there had to be a “purposive connection between necessity and the legislative function” [emphasis added] quoting an extract from the British Joint Committee Report on Parliamentary Privilege [*Report and Proceedings of the Committee*, London: H.M.S.O., 1999, at paragraph 247] that:

The dividing line between privileged and non-privileged activities of each House is not easy to define. Perhaps the nearest approach to a definition is that the areas in which the courts ought not to intervene extend beyond proceedings in Parliament, but the privileged areas must be 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 by Justice Binnie.]

[23] Concluding at paragraph 46, Justice Binnie wrote as follows:

All of these sources point in the direction of a similar conclusion. In order to sustain a claim of parliamentary privilege, the assembly or member seeking its immunity must show that the sphere of activity for which privilege is claimed is so closely and directly connected with the fulfilment by the assembly or its members of their functions as a legislative and deliberative body, including the assembly’s work in holding the government to account, that outside interference would undermine the level of autonomy required to enable the assembly and its members to do their work with dignity and efficiency.” [Emphasis mine.]

l’indispensable immunité conférée aux membres du Parlement ou des législatures provinciales « pour leur permettre d’effectuer leur travail législatif » [souligné par le juge Binnie]. Puis, en réponse à la question « indispensable à quel égard? » [soulignement ajouté], il écrit : « il faut par conséquent répondre qu’il s’agit de l’immunité qui est indispensable pour protéger les législateurs dans l’exécution de leurs fonctions législatives et délibératives et de la tâche de l’assemblée législative de demander des comptes au gouvernement relativement à la conduite des affaires du pays ». (Non souligné dans l’original.)

[22] Au paragraphe 44, il exprime l’avis que « [l]a nature téléologique du lien entre la fonction législative et la nécessité » [soulignement ajouté] est indispensable, en citant un extrait du rapport du comité mixte britannique sur le privilège parlementaire [*Report and Proceedings of the Committee*, Londres : H.M.S.O., 1999, au paragraphe 247] :

[TRADUCTION] La ligne de démarcation entre les activités privilégiées et les activités non privilégiées de chaque Chambre n’est pas facile à tracer. La meilleure façon de déterminer où elle se situe consiste peut-être à dire que les questions à l’égard desquelles les cours de justice ne devraient pas intervenir s’étendent au-delà des travaux du Parlement, mais que les questions privilégiées doivent être 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. [C’est le juge Binnie qui souligne.]

[23] Le juge Binnie conclut ses motifs ainsi, au paragraphe 46 :

Toutes ces sources mènent à la même conclusion. Pour justifier la revendication d’un privilège parlementaire, l’assemblée ou le membre qui cherche à bénéficier de l’immunité qu’il confère doivent démontrer que la sphère d’activité à l’égard de laquelle le privilège est revendiqué est si étroitement et directement liée à l’exercice, par l’assemblée ou son membre, de leurs fonctions d’assemblée législative et délibérante, y compris leur tâche de demander des comptes au gouvernement, qu’une intervention externe saperait l’autonomie dont l’assemblée ou son membre ont besoin pour accomplir leur travail dignement et efficacement. [Non souligné dans l’original.]

[24] As an aside to Justice Binnie's analysis, in my view, his statement is important because it seems to recognize that the traditional "walls of Parliament" foreclosure may be permeated to a limited extent.

2. The Tribunal's Decision

[25] The Tribunal rejected the submissions advanced by the applicant supported by the Speaker, which were:

1. The Board of Internal Economy of the House of Commons (the Board) had exclusive jurisdiction to deal with the complaints on the basis of section 50 and following of the PCA;
2. He enjoyed parliamentary immunity from having the complaints investigated and adjudicated by the Tribunal;
3. The CHRA did not apply to Dr. Pankiw;
4. The doctrine of the separation of powers between the legislative and executive branches of Government disintitled the Tribunal, as part of the executive, from otherwise exercising its jurisdiction to investigate and adjudicate upon the complaints.

[26] I deal with each of the Tribunal's findings separately.

(a) Exclusive jurisdiction of the Board

[27] This first issue, the exclusive jurisdiction of the Board of Internal Economy of the House of Commons (the Board), was raised in the context of the proper use of House resources. It was argued the Board has the exclusive authority to oversee householders, including their content.

[28] The Tribunal made the following factual findings on this point [at paragraph 5]:

Householders are printed using the resources of the House of Commons. Funding for householders is provided by the Board of Internal Economy of the House of Commons. The Board exists pursuant to ss. 50 and following of the

[24] J'ajouterais à l'analyse du juge Binnie que, à mon avis, son propos est important parce qu'il semble reconnaître que l'on puisse franchir, jusqu'à un certain point, la traditionnelle « enceinte du Parlement ».

2. La décision du Tribunal

[25] Le Tribunal a rejeté les conclusions du demandeur, appuyées par le président, selon lesquelles :

1. Le Bureau de régie interne de la Chambre des communes (le Bureau) avait compétence exclusive pour statuer sur les plaintes, en vertu des articles 50 et suivants de la LPC;
2. Le demandeur jouissait d'une immunité parlementaire qui empêchait le Tribunal d'enquêter et de statuer sur les plaintes;
3. La LCDP ne s'appliquait pas au demandeur;
4. Le principe de la séparation des pouvoirs, c'est-à-dire entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, empêchait par ailleurs le Tribunal, élément du pouvoir exécutif, d'exercer sa compétence en enquêtant et en statuant sur les plaintes.

[26] J'examinerai séparément chacune des conclusions du Tribunal.

a) La compétence exclusive du Bureau

[27] Ce premier point, à savoir la compétence exclusive du Bureau de régie interne de la Chambre des communes (le Bureau), a été soulevé dans le contexte du bon emploi des ressources de la Chambre. On a fait valoir que le Bureau a le pouvoir exclusif de superviser les bulletins parlementaires, y compris leur contenu.

[28] Le Tribunal a sur ce point tiré les conclusions de fait suivantes [au paragraphe 5] :

Les bulletins parlementaires sont imprimés avec les ressources de la Chambre des communes. Les bulletins parlementaires sont financés par le Bureau de la régie interne de la Chambre des communes. Le bureau est constitué suivant

Parliament of Canada Act (“PCA”). Members of the Board include government and opposition Members of the House of Commons. It is chaired by the Speaker of the House. The Board’s functions are to act on all financial and administrative matters in respect of the House of Commons, its premises, services and staff, as well as its Members.

[29] As mentioned, Appendix B to these reasons sets out certain provisions of the PCA. Those related to the Board are found in sections 50 to 54. Certain By-laws made by the Board are set out in Appendix C and the Members’ Service Manual statements dealing with householders are at Appendix D.

[30] The Tribunal concluded the Board did not have exclusive jurisdiction to deal with complaints about the content of “householders” in the face of the provision of subsection 52.6(1) [as enacted by S.C. 1991, c. 20, s. 2] of the PCA which reads:

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). [Emphasis mine.]

[31] Whether the sending of householders constituted a parliamentary function as defined by the Board in its By-law 101 was not an issue for the Tribunal since, according to it, this By-law would not lead to a conclusion of exclusive jurisdiction. Indeed in *Vaid*, above, it was held the CHRA was a quasi-constitutional document and an exemption from its provision must be clearly stated. It could not find such clear statement for the following reasons.

[32] First, it stated subsection 52.6 (1) of the PCA, on its face, contained no reference on the non-application

les articles 50 et suivants de la *Loi sur le Parlement du Canada* (LPC). Les membres du bureau incluent des députés du parti gouvernemental et des députés de l’opposition. La présidence du bureau est assumée par le président de la Chambre. Le bureau est chargé des questions financières et administratives intéressant la Chambre des communes, ses locaux, ses services et son personnel de même que les députés.

[29] L’appendice B des présents motifs reprend, je le rappelle, certaines dispositions de la LPC. Celles qui concernent le Bureau se trouvent aux articles 50 à 54. Certains règlements administratifs pris par le Bureau sont reproduits à l’appendice C, et les portions du Manuel des allocations et services aux députés qui concernent les bulletins parlementaires se trouvent à l’appendice D.

[30] Le Tribunal a conclu que le Bureau n’avait pas compétence exclusive pour statuer sur les plaintes portant sur le contenu des bulletins parlementaires, eu égard aux dispositions du paragraphe 52.6(1) [édicé par L.C. 1991, ch. 20, art. 2] de la LPC, ainsi formulé :

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). [Non souligné dans l’original.]

[31] La question de savoir si l’envoi de bulletins parlementaires constituait une fonction parlementaire au sens du Règlement administratif 101 du Bureau ne se posait pas pour le Tribunal puisque, selon lui, ce règlement ne permettait pas de conclure à une compétence exclusive. En effet, dans l’arrêt *Vaid*, précité, la Cour suprême du Canada a jugé que la LCDP est un texte quasi constitutionnel et que toute exception à son application doit être clairement énoncée. Le Tribunal n’a pu trouver aucune exception du genre, et cela pour les motifs suivants.

[32] D’abord, le paragraphe 52.6 (1) de la LPC ne dit nulle part que la LCDP n’est pas applicable, et il

of the CHRA or the ousting of the Tribunal's jurisdiction.

[33] Second, the Tribunal [at paragraph 11] examined the dictionary meaning of "proper" and the expression "régularité" used in the French text. It said the term "régularité" is more closely associated with the notion of administrative regularity and chose this meaning because "[s]uch reading is consistent with the direction given in s. 52.6(1) [of the PCA] that the Board should, in determining whether the use of House resources was proper, have regard to the 'intent and purpose of the by-laws made under subsection 52.5(1)' [of the PCA]."

[34] Third, it found the printing of householders is specifically addressed in Members' Offices By-law No. 301, concluding [at paragraph 11]:

It is obvious from a reading of the by-laws that their intent and purpose is to regulate the administration of House resources (e.g. purchasing office equipment, printing stationery, leasing office space, remunerating staff, etc.). The by-laws do not contain provisions touching upon human rights principles, nor, for that matter, "decent" or "respectable" conduct to use the definition of "proper" suggested by the respondent [Dr. Pankiw].

[35] The Tribunal derived comfort from the Ontario Court of Appeal's decision in *Ontario v. Bernier* (1994), 70 O.A.C. 400 and the Québec Court of Appeal's judgment in *R. c. Fontaine*, [1995] A.Q. No. 295 (QL). It said [at paragraph 12] "At issue in both cases was whether s. 52.6(1) ousted the jurisdiction of the courts to hear a case involving charges that a Member had used the funds allocated to him by the Board in a manner that contravened the *Criminal Code*" [underlining added] and concluded "both [appellate] courts found otherwise, holding that s. 52.6(1) only gives the Board authority to determine if a Member of the House of Commons used these resources in a manner consistent with the by-laws" [emphasis added] adding "Significantly, the term 'by-laws' of the English

n'exclut pas non plus la compétence du Tribunal.

[33] Deuxièmement, le Tribunal [au paragraphe 11] a examiné le sens donné par les dictionnaires pour le mot « régularité » (« *proper* » dans la version anglaise). Selon lui, le mot « régularité » est plus étroitement rattaché à la notion de régularité administrative, et il a retenu ce sens parce qu'« une telle interprétation est compatible avec la directive donnée dans le paragraphe 52.6(1) [de la LPC] selon laquelle le bureau devrait, lorsqu'il statue sur la régularité de l'utilisation des ressources de la Chambre, tenir compte de "l'esprit et de l'objet des règlements administratifs pris aux termes du paragraphe 52.5(1)" [de la LPC] ».

[34] Troisièmement, le Tribunal a estimé que l'impression des bulletins parlementaires était expressément considérée dans le Règlement administratif 301 concernant les bureaux des députés. Il a conclu ainsi [au paragraphe 11] :

Il est évident à la lecture du règlement que son intention et son objet sont de régir l'administration des ressources de la Chambre (par exemple l'achat de matériel de bureau, des imprimés et fournitures, la location de locaux, la rémunération du personnel, etc.). Le règlement ne contient pas de dispositions se rapportant aux principes en matière de droits de la personne ni, d'ailleurs, à ce qui constitue un comportement « décent » ou « respectable », pour utiliser la définition de « *proper* » avancée par l'intimé [le D^r Pankiw] ».

[35] Le Tribunal a été conforté dans sa position par un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario, *Ontario c. Bernier*, [1994] A.O. n° 647 (QL), et par un arrêt de la Cour d'appel du Québec, *R. c. Fontaine*, [1995] A.Q. n° 295 (QL). Il s'est exprimé ainsi [au paragraphe 12] : « Dans les deux affaires, il y avait en litige la question de savoir si le paragraphe 52.6(1) enlevait aux cours la compétence d'entendre une affaire se rapportant aux accusations selon lesquelles un député avait utilisé les fonds qui lui étaient alloués par le bureau d'une manière qui contrevenait au *Code criminel* » [soulignement ajouté]. Il a conclu que les deux cours avaient jugé que le paragraphe 52.6(1) n'enlevait pas cette compétence et qu'elles avaient statué que ce paragraphe [au paragraphe 11] « n'accorde au bureau que la

text of ss. 52.5 and 52.6 is rendered as ‘règlements administratifs’ in the French version.” [Emphasis mine.]

[36] The Tribunal closed this issue writing [at paragraph 13]:

As M^{me} Justice Arbour commented at paragraph 4 of the *Bernier* decision, Parliament established the Board to exclusively manage the internal workings of the House of Commons. In doing so, Parliament did not express an intention to remove from the courts their jurisdiction to apply the Criminal Code to Members. In our opinion, the same conclusion can be drawn with respect to the authority of the Tribunal to determine if there has been a violation of the CHRA. Parliament has not shown an intention to exclude Members, and particularly, their householders, from the application of the CHRA. [Emphasis mine.]

(b) Parliamentary privilege or Immunity

[37] On this point, the Tribunal concluded the scope of parliamentary privilege did not cover the sending of householders to constituents. It reasoned [at paragraphs 14-15]:

Nor does it appear to us that the PCA and s. 52.6, in particular, extends the scope of any privilege or immunity from which Members may benefit. Parliamentary privilege provides Members with an absolute immunity from civil or criminal prosecution when speaking in the House of Commons or engaged in a proceeding in Parliament (see J.P.J. Maingot, *Parliamentary Privilege in Canada*, 2d ed.). Over the years, the assertion of parliamentary privilege has varied in its scope and extent. But as the Supreme Court of Canada noted in *Vaid* (at para. 23), a narrower concept of privilege has developed in most recent times. The Court referred to a 1971 ruling of the Speaker of the House, who stated that parliamentary privilege “does not go much beyond the right of free speech in the House of Commons and the right of a Member to discharge his duties in the House as a member of the House of Commons.

compétence de décider si un député de la Chambre des communes a utilisé ces ressources d’une manière compatible avec le règlement » [soulignement ajouté]. Le Tribunal a ajouté [au paragraphe 11] : « Il est significatif que le terme “by-laws” du texte anglais des paragraphes 52.5 et 52.6 soit rendu par “règlements administratifs” dans la version française. » [Non souligné dans l’original.]

[36] Le Tribunal a conclu cette question par les propos suivants [au paragraphe 13] :

Comme M^{me} la juge Arbour a déclaré au paragraphe 4 de l’arrêt *Bernier*, le législateur a établi le bureau pour gérer de façon exclusive le fonctionnement interne de la Chambre des communes. En faisant cela, le législateur n’a pas exprimé une intention d’enlever aux cours leur compétence pour appliquer le Code criminel aux députés. À notre avis, la même conclusion peut être tirée à l’égard de la compétence du Tribunal d’établir si la LCDP a fait l’objet d’une violation. Le législateur n’a pas montré une intention d’exclure les députés, et en particulier leurs bulletins parlementaires, de l’application de la LCDP. [Non souligné dans l’original.]

b) Le privilège ou immunité parlementaire

[37] Sur ce point, le Tribunal a estimé que l’étendue du privilège parlementaire n’englobait pas l’envoi de bulletins parlementaires par les députés à leurs commettants. Il a expliqué ainsi sa position [au paragraphes 14 et 15] :

Il ne nous semble pas non plus que la LPC, notamment l’article 52.6, étend la portée de tout privilège ou de toute immunité dont les députés peuvent bénéficier. Le privilège parlementaire fournit aux députés une immunité absolue contre les poursuites civiles ou criminelles lorsqu’ils parlent à la Chambre des communes ou participent aux travaux du Parlement (voir J.P.J. Maingot, *Parliamentary Privilege in Canada*, 2^e éd.). L’étendue et la portée du privilège parlementaire revendiqué ont varié au fil des ans. Mais comme la Cour suprême du Canada l’a mentionné dans l’arrêt *Vaid* (au paragraphe 23), une conception plus étroite s’est développée plus récemment. La Cour a renvoyé à une décision de 1971 rendue par le président de la Chambre qui a déclaré que le privilège parlementaire « ne va pas beaucoup au-delà du droit de libre parole à la Chambre et du droit d’un député de s’acquitter de ses fonctions à la Chambre en tant que représentant aux Communes ».

The respondent [Mr.Pankiw] agrees that the immunity attached to parliamentary privilege does not extend to statements or publications made by Members outside of the House or parliamentary proceedings. Thus, members of legislatures are not immune from criminal prosecution from statements made to the press outside the Chambers of Parliament (see *Re: Ouellet (Nos. 1 and 2)* [1976] C.S. 503 and [1976] C.A. 788), nor from liability in defamation actions for answers given to a reporter outside a legislature (see *Ward v. Clark*, [2000] B.C.J. No. 1261, 2000 BCSC 979). It follows that there is no immunity from the application of the CHRA. [Emphasis mine.]

(c) Does the CHRA apply to a Member of Parliament?

[38] Dr. Pankiw argued before the Tribunal the legislative scheme of the CHRA does not apply to him because he lacks the appropriate “federal” quality that would make him subject to the federal human rights scheme. He is not engaged in a federal work, undertaking or business, nor is he part of the federal Crown or the Government of Canada, advancing [at paragraph 16], “[t]he only factor that brings him within the federal sphere of activity is that in communicating with his constituents through a householder, he is carrying out his parliamentary functions as a member of the House of Commons.” The Tribunal viewed Dr. Pankiw’s argument as being premised on his contention the legislative authority over a member of the House of Commons is limited to the PCA.

[39] The Tribunal rejected this argument in the following terms [at paragraphs 17-18]:

The purpose and scope of the CHRA is articulated in s. 2, and is not as limitative as the respondent suggests in his submissions. The provision states that the purpose of the CHRA is to give effect, “within the purview of matters coming within the legislative authority of Parliament”, to the principles of equal opportunity elaborated therein.

In our opinion, the statutory language of the CHRA is broad enough to also encompass statements made by Members in householders published and paid for by the House of Commons, pursuant to an Act of Parliament, the PCA. Since Parliament enacted this legislative framework, which ultimately regulates householders, it is plain that the

L’intimé [M. Pankiw] reconnaît que l’immunité liée au privilège parlementaire ne s’étend pas aux déclarations ou aux publications faites par les députés à l’extérieur de la Chambre ou en dehors des travaux parlementaires. Par conséquent, les membres des législatures ne sont pas immunisés contre les poursuites pénales pour les déclarations faites à la presse à l’extérieur des Chambres du Parlement (voir *Re : Ouellet n° 1 et n° 2*, [1976] C.A. 788) ni contre la responsabilité dans le contexte d’actions en diffamation pour des réponses données à un journaliste à l’extérieur d’une assemblée législative (voir *Ward c. Clark*, 2000 BCSC 979). Il en résulte qu’il n’y a pas d’immunité à l’égard de l’application de la LCDP. [Non souligné dans l’original.]

c) La LCDP s’applique-t-elle à un député?

[38] Le D’Pankiw a fait valoir devant le Tribunal que le régime exposé dans la LCDP ne s’applique pas à lui parce qu’il ne présente pas l’élément « fédéral » requis qui pourrait l’assujettir au régime fédéral des droits de la personne. Il ne participe pas à une entreprise fédérale, ni ne fait partie de la Couronne fédérale ou du gouvernement du Canada, affirmant que [au paragraphe 16] « le seul facteur qui le lie à la sphère d’activités fédérale est le fait que lorsqu’il communique avec les électeurs de sa circonscription au moyen d’un bulletin parlementaire, il exécute ses fonctions parlementaires en tant que député de la Chambre des communes ». Selon le Tribunal, l’argument du D’Pankiw s’appuyait sur son allégation selon laquelle, l’unique texte auquel est soumis un député de la Chambre des communes est la LPC.

[39] Le Tribunal a rejeté cet argument dans les termes suivants [aux paragraphes 17 et 18] :

L’objet et la portée de la LCDP sont bien exprimés à l’article 2 et ne sont pas aussi limités que l’intimé le donne à entendre dans ses prétentions. La disposition énonce que l’objet de la LCDP est de donner effet, « dans le champ de compétence du Parlement du Canada », au principe d’égalité des chances qui y est décrit.

À notre avis, le langage de la LCDP est suffisamment large pour englober également les déclarations faites par des députés dans les bulletins parlementaires publiés et payés par la Chambre des communes, en vertu d’une loi du Parlement, la LPC. Étant donné que le Parlement a promulgué ce cadre législatif, qui en fin de compte régit les bulletins parlementaires,

publication and content of householders must also necessarily fall within the purview of matters coming within Parliament's legislative authority. [Emphasis mine.]

(d) The doctrine of the separation of powers

[40] The last of Dr. Pankiw's arguments to shield himself from the reach of the CHRA turns on the doctrine of the separation of powers between the legislative and the executive branches of government. He argues this doctrine would be breached or undermined if an administrative tribunal such as the Tribunal which, he argues, is not constitutionally distinct from the executive, were allowed to examine and decide upon the content of a Parliamentarian's communications with constituents.

[41] According to the Tribunal, the underpinning of Dr. Pankiw's argument on this point is a reference to the Supreme Court of Canada's decision in *Reference re Alberta Bills: the Bank Taxation Act, The Credit of Alberta Regulation Act, The Accurate News and Information Act*, [1938] S.C.R. 100 [at page 133] on how Parliament functions. It works under the influence of public opinion and public discussion. It derives its efficiency from free public discussion and "the freest and fullest analysis" and examination from every point of view of political proposals.

[42] The Tribunal stated Dr. Pankiw contended [at paragraph 20], "the expression of political views by a member of the House of Commons is political speech and should be subject only to review by the electorate through the democratic process."

[43] The thrust of his argument, according to the Tribunal, is that [at paragraph 20] "[n]o outsider, particularly an agent of the executive branch of the State, should be able to interfere with this free and unfettered debate and exchange of ideas in the legislature." Dr. Pankiw argued, the Tribunal said [at paragraph 21], "the Government should not have any say or control over the free speech of a member of the House, particularly of the Opposition" further submit-

taires, il est clair que la publication et le contenu des bulletins parlementaires doivent nécessairement faire partie du champ de compétence du Parlement du Canada. [Non souligné dans l'original.]

d) Le principe de la séparation des pouvoirs

[40] L'ultime argument avancé par le D^r Pankiw pour se soustraire à l'application de la LCDP concerne le principe de la séparation du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il dit qu'on porterait atteinte à ce principe ou le réduirait à néant si un tribunal administratif tel que le Tribunal, lequel, dit-il, ne peut être constitutionnellement distingué du pouvoir exécutif, était autorisé à enquêter et à statuer sur la teneur des communications d'un parlementaire avec ses commettants.

[41] Selon le Tribunal, l'argument du D^r Pankiw sur ce point est inspiré par un arrêt de la Cour suprême du Canada, *Reference re Alberta Bills: The Bank Taxation Act, The Credit of Alberta Regulation Act, The Accurate News and Information Act*, [1938] R.C.S. 100, où l'on peut lire [à la page 133] à propos du mode de fonctionnement du Parlement. Le Parlement fonctionne sous le feu de l'opinion publique et du débat public. Ce qui rend l'institution efficace, c'est la libre discussion des affaires publiques et « l'analyse la plus libre et la plus complète » possible de chacun des angles des propositions politiques.

[42] D'après le Tribunal, le D^r Pankiw prétendait [au paragraphe 20] « que l'expression d'un point de vue par un député de la Chambre des communes est un discours politique et que seulement les électeurs devraient en faire l'examen au moyen du processus démocratique ».

[43] Selon le Tribunal, le fond de l'argument du D^r Pankiw est [au paragraphe 20] qu'« [a]ucun tiers, en particulier un représentant du pouvoir exécutif d'un État, ne devrait pouvoir s'ingérer dans ce débat et cet échange d'idées libres et sans entraves au sein d'une législature ». Le D^r Pankiw prétendait, de dire le Tribunal [au paragraphe 21], « que le gouvernement ne devrait avoir aucune voix ou aucun contrôle à l'égard de la liberté d'expression d'un député de la Chambre, en

ting [at paragraph 21] “Allowing the review of contents of householders and other forms of Members’ political speech would limit their ability to fully express their views. This, in turn, would have a chilling effect on the free and public debate of various opinions. It would also result in denying the electorate their Member’s real point of view by preventing access to full and frank information required to make a completely informed decision.”

[44] The Tribunal did not accept these arguments for various reasons.

[45] First, it cited [at paragraph 24] the Supreme Court of Canada conclusion in *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Association*, [2003] 1 S.C.R. 884, that the Canadian Human Rights Tribunal had “a high degree of independence from the executive branch.” The Tribunal concluded, “In our opinion, given this finding by the Supreme Court, to treat the Tribunal as an arm of ‘the Government’ for the purposes of this case is highly questionable.”

[46] Second, the Tribunal [at paragraph 25] acknowledged Justice Binnie’s words at paragraph 21 in *Vaid*, above, that each branch of government, (the executive, the legislative and the judicial), “is vouchsafed a measure of autonomy from the others” and “Parliamentary privilege, therefore, is one of the ways in which the fundamental constitutional separation of powers is respected.” (Emphasis mine.)

[47] The Tribunal also quoted [at paragraph 25] from Justice Binnie’s words at paragraph 20 in *Vaid*, above,:

Nor is doubt thrown by any party on the need for its legislative activities to proceed unimpeded by any external body or institution, including the courts. It would be intolerable, for example, if a member of the House of Commons who was overlooked by the Speaker at question period could invoke the investigatory powers of the Canadian

particulier d’un député de l’opposition », et que [au paragraphe 21] « [l]e fait de permettre que le contenu de bulletins parlementaires et d’autres formes de discours politiques des députés soit examiné limiterait la capacité de ces derniers d’exprimer à fond leurs opinions. Cela aurait ensuite un effet paralysant sur le débat libre et public de diverses opinions. Cela aurait également comme conséquence de priver les électeurs du véritable point de vue du député en empêchant l’accès à tous les renseignements francs requis pour prendre une décision totalement éclairée ».

[44] Le Tribunal, pour diverses raisons, n’a pas retenu les arguments du demandeur.

[45] D’abord [au paragraphe 24], il s’est référé à l’arrêt *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, [2003] 1 R.C.S. 884, où la Cour suprême du Canada disait que le Tribunal canadien des droits de la personne jouit « d’un degré élevé d’indépendance par rapport à l’exécutif ». Puis le Tribunal concluait ainsi : « À notre avis, compte tenu de cette conclusion de la Cour suprême, le fait de traiter le Tribunal comme une branche “du gouvernement” aux fins de la présente affaire est hautement discutable ».

[46] Deuxièmement, le Tribunal [au paragraphe 25] a fait siens les propos du juge Binnie, au paragraphe 21 de l’arrêt *Vaid*, précité, selon lesquels chacun des pouvoirs de l’État (le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire) « se voit garantir une certaine autonomie par rapport aux autres ». La Cour suprême ajoute ce qui suit : « Le privilège parlementaire constitue donc l’un des moyens qui permettent d’assurer le respect du principe fondamental de la séparation constitutionnelle des pouvoirs ». (Non souligné dans l’original.)

[47] Le Tribunal a également cité [au paragraphe 25] les propos tenus par le juge Binnie au paragraphe 20 de l’arrêt *Vaid* :

Aucune [des parties au présent pourvoi] ne doute non plus de la nécessité que la Chambre des communes puisse exercer ses activités législatives libre de toute ingérence de la part d’organismes ou d’institutions externes, y compris les tribunaux. Il serait inacceptable, par exemple, qu’un membre de la Chambre des communes à qui le président n’aurait pas

Human Rights Commission with a complaint that the Speaker's choice of another member of the House discriminated on some grounds prohibited by the *Canadian Human Rights Act*, or to seek a ruling from the ordinary courts that the Speaker's choice violated the member's guarantee of free speech under the *Charter*. These are truly matters "internal to the House" to be resolved by its own procedures. [Emphasis mine.]

[48] The balance of Justice Binnie's words in this paragraph which the Tribunal did not quote is:

Quite apart from the potential interference by outsiders in the direction of the House, such external intervention would inevitably create delays, disruption, uncertainties and costs which would hold up the nation's business and on that account would be unacceptable even if, in the end, the Speaker's rulings were vindicated as entirely proper. [Emphasis mine.]

[49] The Tribunal interpreted the thrust of Justice Binnie's comments as [at paragraph 28]:

There is no doubt that statements made by a Member in the House constitute an inherently legislative function that is subject to the immunity associated with parliamentary privilege. No outside authority may interfere with this activity either. But as we have already stated, parliamentary privilege does not attach to statements in householders that are distributed to constituents. In our opinion, this situation is not analogous to the example given by the Supreme Court in *Vaid*. . . . [Emphasis mine.]

[50] Third, nor, in the Tribunal's opinion, was the situation before it analogous to the fact situation in the Federal Court of Appeal's decision in *Taylor v. Canada (Attorney General)*, [2000] 3 F.C. 298, a case in which a human rights complaint under the CHRA had been filed against a judge of the then Ontario Court (General Division). The judge, in that case, had allegedly ordered the complainant, who was seated in his courtroom, to remove a headdress that he wore as part of his religious

accordé la parole pendant la période des questions puisse se prévaloir des pouvoirs d'enquête de la Commission canadienne des droits de la personne pour se plaindre que le choix du président de la Chambre de permettre à un autre de ses membres de s'exprimer constitue un acte discriminatoire fondé sur l'un des motifs illicites énumérés dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, ou encore qu'il puisse demander aux tribunaux ordinaires de déclarer que la décision du président est contraire à la *Charte* parce qu'elle a porté atteinte à sa liberté d'expression. Il s'agit là de véritables questions « internes relevant de la Chambre » que celle-ci doit régler suivant sa propre procédure. [Non souligné dans l'original.]

[48] Le reste des propos que tient le juge Binnie dans ce paragraphe et que le Tribunal a omis de citer est le suivant :

Indépendamment de la possibilité d'ingérence externe dans les affaires de la Chambre, une telle intervention de l'extérieur créerait inévitablement des délais, des perturbations et des incertitudes, et elle entraînerait des frais, paralysant les affaires de la nation. Pour cette seule raison, elle serait inacceptable même si, en définitive, les décisions du président de la Chambre étaient jugées appropriées et validées. [Non souligné dans l'original.]

[49] Le Tribunal [au paragraphe 28] a interprété ainsi le sens des propos du juge Binnie :

Il n'y a pas de doute que des déclarations faites par un membre de la Chambre des communes constituent une fonction législative inhérente qui fait l'objet de l'immunité liée au privilège parlementaire. Aucune autorité extérieure ne peut non plus s'ingérer dans cette activité. Mais comme nous l'avons déjà déclaré, le privilège parlementaire ne se rapporte pas aux déclarations contenues dans les bulletins parlementaires qui sont distribués aux électeurs. À notre avis, cette situation n'est pas analogue à l'exemple donné par la Cour suprême dans l'arrêt *Vaid* [. . .] [Non souligné dans l'original.]

[50] Troisièmement, de l'avis du Tribunal, la situation dont il était saisi n'était pas non plus analogue aux faits dont avait été saisie la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Taylor c. Canada (Procureur général)*, [2000] 3 C.F. 298. Dans cette affaire, une plainte de violation des droits de la personne avait été déposée en vertu de la LCDP à l'encontre d'un juge de la Cour de l'Ontario (Division générale). Dans l'affaire *Taylor*, le juge avait prétendument ordonné au plaignant, qui avait

practice. In the Tribunal's view, the Federal Court of Appeal in *Taylor*, above, held that [at paragraph 26] “the principle of judicial immunity applies so as to prevent such proceedings against judges from being brought before the Commission and ultimately, the Tribunal” [emphasis added]. It continued “[t]he principle of judicial immunity exists to ensure that judges can perform their duty with complete independence and free from fear.” [Emphasis added.]

[51] The Tribunal referred to Dr. Pankiw's submission that just as the principle of judicial independence must be protected so must that of the legislative branch. The Tribunal distinguished *Taylor* on the factual context noting the Federal Court of Appeal said [at paragraph 27] “that orders for the control of order or decorum in the court room during the course of a trial fall within the inherent jurisdiction of the court” and that “[t]he judge had engaged in a purely judicial act to which judicial immunity attached.” (Emphasis mine.)

[52] Fourth, the Tribunal distinguished the case before it from that of *Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) v. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 54 O.R. (3d) 595, decided by the Ontario Court of Appeal.

[53] In that case, a human rights complaint was filed with the Ontario Human Rights Commission in which it was alleged that the daily recital of the Lord's Prayer by the Speaker of the Ontario Legislature was in breach of the Ontario Human Rights Code [R.S.O. 1990, c. H.19]. In the Tribunal's view of that case [at paragraph 29], “[t]he issue for the Court was whether the daily recital of the Lord's prayer was a matter inherently related to the conduct of proceedings within the legislature. The Court found this to be the case and therefore the Code did not apply because of the parliamentary immunity.”

pris place dans sa salle d'audience, d'enlever un couvre-chef que sa foi religieuse lui dictait de porter. De l'avis du Tribunal, la Cour d'appel fédérale a jugé, dans l'arrêt *Taylor*, précité, que [au paragraphe 26] « le principe de l'immunité judiciaire s'applique afin d'empêcher que des procédures contre des juges soient engagées devant la Commission et en fin de compte devant le Tribunal » [soulignement ajouté]. Puis le Tribunal écrivait que « [l]e principe de l'immunité judiciaire existe pour garantir que les juges exécutent leurs fonctions en toute indépendance et sans crainte ». [Soulignement ajouté.]

[51] Le Tribunal s'est référé à l'argument du demandeur selon lequel, tout comme doit être protégé le principe de l'indépendance de la justice, celui de l'indépendance du pouvoir législatif doit l'être également. Le Tribunal [au paragraphe 27] a écarté l'application de l'arrêt *Taylor* pour son contexte factuel, faisant observer que, selon la Cour d'appel fédérale, « la Cour avait un pouvoir inhérent de rendre des ordonnances pour assurer l'ordre et le décorum dans les salles d'audience au cours des débats » [soulignement ajouté], et que « [l]e juge s'était livré à un acte purement judiciaire pour lequel il existe une immunité judiciaire ». (Non souligné dans l'original.)

[52] Quatrièmement, le Tribunal a fait la distinction entre l'affaire dont il était saisi et l'affaire *Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) v. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 54 O.R. (3d) 595, jugée par la Cour d'appel de l'Ontario.

[53] Dans cette affaire, une plainte de violation des droits de la personne avait été déposée auprès de la Commission ontarienne des droits de la personne, plainte dans laquelle le plaignant affirmait que la récitation quotidienne du Notre Père par le président de l'Assemblée législative de l'Ontario contrevenait au *Code des droits de la personne* [L.R.O. 1990, ch. H.19] de l'Ontario. De l'avis du Tribunal concernant cette affaire [au paragraphe 29], « [l]a question à trancher par la Cour était celle de savoir si la récitation quotidienne du Notre Père était une question se rapportant de façon inhérente à la conduite des travaux à l'Assemblée législative. La Cour a conclu que c'était le cas et que le Code ne s'appliquait par conséquent pas en raison de l'immunité parlementaire. »

[54] The Tribunal concluded its ruling on this point with the following statement [at paragraph 30]:

Finally, we would also note that although the Supreme Court in *Re: Alberta Legislation*, emphasized the importance in our democracy of maintaining free public opinion and discussion, these rights are not absolute. The Court recognized that these values are subject to legal limits, such as the provisions of the *Criminal Code* and the common law. The Charter and the CHRA equally impose legal limits on free public opinion and discussion. [Emphasis mine.]

3. Analysis

(a) Standard of review

[55] In this case, the standard of review of the Tribunal's findings is correctness. This was the standard adopted by my colleague Justice Tremblay-Lamer in *Canada (House of Commons) v. Vaid*, [2002] 2 F.C. 583 (T.D.) when she reviewed the Tribunal's finding it had jurisdiction over the House of Commons and the former Speaker and it had statutory jurisdiction over the applicant.

[56] In coming to this conclusion on the standard of review, Justice Tremblay-Lamer relied upon the Supreme Court of Canada's decision in *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554 to the effect curial deference does not extend to findings of law in which the Tribunal had no particular expertise. She also relied upon the Ontario Court of Appeal's decision in *Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) v. Ontario (Human Rights Commission)*, above, where Justice Finlayson found no deference should be accorded [at paragraph 51] "on an issue as fundamental as the decision of the Commission to assert jurisdiction over the activities of the Speaker."

(b) Preliminary legal observations

[57] Based on Justice Binnie's reasons in *Vaid*, above, I make the following preliminary observations

[54] Le Tribunal a conclu sa décision sur ce point par les propos suivants [au paragraphe 30] :

Finalement, nous notons en outre que bien que la Cour suprême, dans l'arrêt *Re: Alberta Legislation*, ait mis l'accent sur l'importance dans notre démocratie de maintenir le droit à l'opinion publique et le droit à la libre discussion, ces droits ne sont pas absolus. La Cour a reconnu que ces valeurs font l'objet de limites légales, comme les dispositions du *Code criminel* et la common law. La Charte et la LCDP imposent également des limites légales à l'opinion publique et à la libre discussion. [Non souligné dans l'original.]

3. Analyse

a) La norme de contrôle

[55] En l'espèce, la norme de contrôle applicable aux conclusions du Tribunal est la décision correcte. C'est la norme qui fut adoptée par ma collègue la juge Tremblay-Lamer dans le jugement *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, [2002] 2 C.F. 583 (1^{re} inst.), lorsqu'elle avait examiné la décision du Tribunal par laquelle il s'était déclaré compétent à l'égard de la Chambre des communes et de l'ancien président, et compétent aussi à l'égard du demandeur.

[56] Pour arriver à cette conclusion sur la norme de contrôle à appliquer, la juge Tremblay-Lamer s'est fondée sur un arrêt de la Cour suprême du Canada, *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554. La Cour suprême avait jugé dans cet arrêt que les cours de justice n'ont pas à montrer de retenue envers les conclusions de droit dans lesquelles le Tribunal ne peut revendiquer aucune spécialisation particulière. La juge Tremblay-Lamer s'est également fondée sur l'arrêt susmentionné de la Cour d'appel de l'Ontario, *Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) v. Ontario (Human Rights Commission)*, où le juge Finlayson [au paragraphe 51] avait estimé qu'il n'était astreint à aucune retenue [TRADUCTION] « sur une question aussi fondamentale que la décision de la Commission de se déclarer compétente à l'égard des activités du président de l'Assemblée législative ».

b) Observations juridiques préliminaires

[57] Eu égard aux motifs exposés par le juge Binnie dans l'arrêt *Vaid*, précité, les observations préliminaires

which, in my view, provide the legal framework governing the analysis in this case.

[58] First, at paragraph 29, No. 1 he wrote: “Legislative bodies created by the *Constitution Act, 1867* do not constitute enclaves shielded from the ordinary law of the land,” citing from the Supreme Court of Canada’s decision in *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319, at pages 370-371, “[t]he tradition of curial deference does not extend to everything a legislative assembly might do, but is firmly attached to certain specific activities of legislative assemblies, i.e., the so-called privileges of such bodies [emphasis added],” and further citing the U.K. Joint Committee on Parliamentary Privilege [*Report and Proceedings of the Committee*, at paragraph 242] that “[p]rivilege ‘does not embrace and protect activities of individuals whether members or non-members, simply because they take place within the precincts of Parliament.’” (Emphasis mine.) [Italic in original.]

[59] Second, at paragraph 29, No. 3, he wrote, “Parliamentary privilege does not create a gap in the general public law of Canada but is an important part of it, inherited from the Parliament at Westminster by virtue of the preamble of the *Constitution Act, 1867* and in the case of the Canadian Parliament, through s.18 of the same Act.”

[60] Third, at paragraph 33, he drew a distinction between inherent versus legislated privilege, pointing out “However, unlike the provinces, the federal Parliament has an express legislative power to enact privileges which may exceed those ‘inherent’ in the creation of the Senate and the House of Commons, although such legislated privilege must not ‘exceed’ those ‘enjoyed and exercised’ by the U.K. House of Commons and its members at the date of enactment.” [Emphasis added.] He then cited section 18 of the *Constitution Act, 1867* and, in the next paragraph wrote, “[t]he immunity from external review flowing from the doctrine of privilege is conferred by the nature of the

suites constituent, selon moi, le cadre juridique devant présider à l’analyse de la présente affaire.

[58] D’abord, au paragraphe 29, n° 1, il écrit ce qui suit : « Les organismes législatifs créés par la *Loi constitutionnelle de 1867* ne constituent pas des enclaves à l’abri de l’application du droit commun du pays ». Il cite l’arrêt de la Cour suprême du Canada *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l’Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, aux pages 370 et 371 : « [l]a tradition de retenue judiciaire ne s’applique pas à tous les actes susceptibles d’être accomplis par une assemblée législative, mais se rattache fermement à certaines de ses activités spécifiques, c’est-à-dire à ce qu’on appelle les privilèges de ces organismes » [non souligné dans l’original]. Il cite aussi le rapport du comité mixte du Royaume-Uni sur le privilège parlementaire [*Report and Proceedings of the Committee*, au paragraphe 242], pour qui [l]e « privilège [TRADUCTION] “n’englobe pas ni ne protège les activités des individus, qu’ils soient ou non membres de la Chambre, du seul fait qu’elles sont exercées dans l’enceinte parlementaire” ». (Non souligné dans l’original.) [Italique dans l’original.]

[59] Deuxièmement, au paragraphe 29, n° 3, il écrit ce qui suit : « Le privilège parlementaire ne crée pas un hiatus dans le droit public général du Canada; il en est plutôt une composante importante, héritée du Parlement du Royaume-Uni en vertu du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* et, dans le cas du Parlement du Canada, en vertu de l’article 18 de cette même loi ».

[60] Troisièmement, au paragraphe 33, il fait la distinction entre les privilèges inhérents et les privilèges établis par voie législative, faisant observer ce qui suit : « Toutefois, contrairement aux provinces, le Parlement fédéral s’est vu confér[er], en termes exprès, le pouvoir d’établir des privilèges plus vastes que les privilèges “inhérents” à la création du Sénat et de la Chambre des communes, mais de tels privilèges établis par voie législative ne doivent pas “excéder” les privilèges “possédés et exercés” par la Chambre des communes du Royaume-Uni et par ses membres au moment de la passation de la loi ». [Non souligné dans l’original.] Il cite ensuite l’article 18 de la *Loi constitutionnelle de*

function (the Westminster model of parliamentary democracy), not the source of the legal rule (i.e., inherent privilege versus legislated privilege)” [underlining added] concluding “Parliamentary privilege enjoys the same constitutional weight and status as the Charter itself.” (Emphasis mine.) [Italics in original.]

[61] Fourth, he then referred to section 4 of the PCA stating at paragraph 35, “Parliament has conferred on the Senate and House of Commons the full extent of privileges permitted under the Constitution. In doing so, however, our Parliament neither enumerated nor described the categories or scope of those privileges except by general incorporation by reference of whatever privileges were ‘held, enjoyed and exercised’ by the U.K. House of Commons.” (Emphasis mine.)

[62] Fifth, he wrote at paragraph 36, “[t]he main body of the privileges of our Parliament are therefore ‘legislated privileges’ and according to s. 4 of the *Parliament of Canada Act* must be ascertained by reference to the law and customs of the U.K. House of Commons which are themselves composed of both legislated (including the *Bill of Rights* of 1689) and inherent privileges.”

[63] Sixth, at paragraph 29, No. 10, he identified the existence of categories or spheres of activity to which parliamentary privilege relates as including freedom of speech, control by the Houses of Parliament over debates or proceedings in Parliament, disciplinary authority over members and non-members who interfere with the discharge of parliamentary duties’ stating, “[s]uch general categories have historically been considered to be justified by the exigencies of parliamentary work.” (Emphasis mine.)

1867, puis, au paragraphe suivant, il écrit ce qui suit : « C’est la nature de la fonction exercée (selon le modèle de démocratie parlementaire du Parlement de Westminster) et non l’origine de la règle juridique (selon qu’il s’agit d’un privilège inhérent ou d’un privilège établi par voie législative) qui confère l’immunité contre les examens externes découlant de la doctrine du privilège parlementaire » [soulignement ajouté], puis il conclut ainsi : « le privilège parlementaire a le même statut et le même poids constitutionnels que la Charte elle-même ». (Non souligné dans l’original.) [Italiques dans l’original.]

[61] Quatrièmement, il s’est ensuite référé à l’article 4 de la LPC, affirmant au paragraphe 35 que « [l]e Parlement a accordé au Sénat et à la Chambre des communes tous les privilèges autorisés par la Constitution. Toutefois, ce faisant, notre Parlement n’a ni énuméré ni décrit les catégories de privilège ou l’étendue de ces privilèges, sauf par renvoi général aux privilèges que “possédaient” la Chambre des communes du Royaume-Uni ». (Non souligné dans l’original.)

[62] Cinquièmement, il écrit ce qui suit, au paragraphe 36 : « Par conséquent, les privilèges de notre Parlement sont principalement constitués de privilèges “établis par voie législative” et, selon l’art. 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, ils seront reconnus en fonction des lois et coutumes de la Chambre des communes du Royaume-Uni, qui comportent elles-mêmes à la fois des privilèges établis par voie législative (dont le *Bill of Rights* de 1689) et des privilèges inhérents ».

[63] Sixièmement, au paragraphe 29, n°10, il écrit que les catégories ou sphères d’activité auxquelles se rapportent le privilège parlementaire « sont notamment la liberté de parole [. . .] le contrôle qu’exercent les Chambres du Parlement sur les [TRADUCTION] “débats ou travaux du Parlement” [. . .], le pouvoir disciplinaire du Parlement à l’endroit de ses membres [. . .] et des non-membres qui s’ingèrent dans l’exercice des fonctions du Parlement » [soulignement ajouté], ajoutant que « [h]istorique-ment, ces catégories générales sont considérées justifiées par les exigences du travail parlementaire ». (Non souligné dans l’original.)

[64] Seventh, he said at paragraph 29.11, “The role of the courts is to ensure that a claim of privilege does not immunize from the ordinary law the consequences of conduct by Parliament or its officers and employees that exceeds the necessary scope of the category of privilege.” [underlining added] concluding at paragraph 29.12, “Courts are apt to look more closely at cases in which claims to privilege have an impact on persons outside the legislative assembly than at those which involve matters entirely internal to the legislature.” (Emphasis mine.)

[65] Eighth, in elaborating on the analytical two-step process, Justice Binnie wrote that the first inquiry is to look whether the existence and scope of the claimed privilege “is authoritatively established (either by British or Canadian precedent)” [underlining added] and if so, “it ought to be accepted by a Canadian court without the 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.” (see *Vaid*, above, at paragraph 37.) (Emphasis mine.)

[66] Ninth, at paragraph 38, Justice Binnie stated, “Nevertheless, while s. 18 of the *Constitution Act, 1867* provides that the privileges of the Canadian Parliament and its members should not ‘exceed’ those of the U.K. our respective Parliaments are not necessarily in lock-step. It seems likely that there could be ‘differences’ consisting of parliamentary practices inherent in the Canadian system, or legislated in relation to our own experience, which would fall to be assessed under the ‘necessity’ test defined by the exigencies and circumstances of our own Parliament. This point would have to be explored if and when it arises for decision.”

[64] Septièmement, il écrivait ce qui suit, au paragraphe 29.11 : « Le rôle des tribunaux consiste à s’assurer que la revendication d’un privilège ne permet pas au Parlement, à ses représentants ou à ses employés de se soustraire au régime de droit commun en ce qui a trait aux conséquences de leurs actes lorsque leur conduite outrepassé la portée nécessaire de la catégorie de privilège en cause » [soulignement ajouté], pour conclure ainsi, au paragraphe 29.12 : « Les tribunaux peuvent examiner de plus près les affaires dans lesquelles la revendication d’un privilège a des répercussions sur des personnes qui ne sont pas membres de l’assemblée législative en cause, que celles qui portent sur des questions purement internes ». (Non souligné dans l’original.)

[65] Huitièmement, s’exprimant davantage sur le processus analytique en deux étapes, le juge Binnie écrit qu’il faut d’abord se demander si l’existence et l’étendue du privilège allégué « sont établies péremptoirement (par un précédent anglais ou canadien) » [soulignement ajouté] et, dans l’affirmative, « 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 » (voir l’arrêt *Vaid*, précité, au paragraphe 37). (Non souligné dans l’original.)

[66] Neuvièmement, au paragraphe 38, le juge Binnie écrit ce qui suit : « Toutefois, bien que l’art. 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que les privilèges du Parlement canadien et de ses membres ne doivent pas “excéder” les privilèges existant en Grande-Bretagne, nos Parlements respectifs ne sont pas pour autant privés de toute latitude. Ainsi, il semble probable qu’il puisse exister des “différences”, c’est-à-dire des pratiques parlementaires inhérentes au système canadien ou édictées au regard de notre propre expérience. Ces pratiques seraient assujetties au critère de “nécessité” défini en fonction des exigences et circonstances propres à notre Parlement. La Cour examinera cette question en temps et lieu si elle lui est soumise un jour ».

(c) Discussion and conclusions(i) Parliamentary privilege in publications authored by an MP

[67] In order to decide this issue, I embark upon the required analysis. The first step asks whether the applicant, supported by the Speaker, has pointed to either British or Canadian authorities which authoritatively establish the existence of a parliamentary privilege granting a member of Parliament absolute immunity from outside review (the courts, administrative tribunals or the Crown) with respect to the content of that member of Parliament's authorship and distribution of householders to constituents.

[68] I reiterate the disadvantage at which the proponents of such immunity have placed this Court by not putting into the record the impugned householder or any other householder authored and distributed by Dr. Pankiw.

[69] In my view, the proponents of the existence of such immunity have failed to demonstrate such a parliamentary privilege.

British authorities

[70] The applicant and the Speaker rely upon two British cases: *Davison v. Duncan* (1857), 119 E.R. 1233 (Q.B.), at page 1234 and *Wason v. Walter and Others*, [1861-73] All E.R. Rep. 105 (Q.B.), at page 114.

[71] In my view, these two cases do not authoritatively establish the existence of a parliamentary privilege in respect of publications authored by an MP and distributed to constituents. *Davison* is the lead case. Factually, this case involved a plaintiff suing for libel in connection with an article in a newspaper giving an account of what happened at a meeting of an Improvement Commission and the reporting of disparaging words spoken by some commissioners.

[72] The judges hearing the case made some remarks about the privilege which an MP might enjoy with

c) Analyse et conclusionsi) Le privilège parlementaire applicable aux publications dont l'auteur est un député

[67] Pour statuer sur ce point, je procéderai à l'analyse requise. La première étape consiste à savoir si le demandeur, appuyé par le président, a signalé des précédents britanniques ou canadiens établissant péremptoirement l'existence d'un privilège parlementaire qui confère à un membre du Parlement l'immunité absolue contre tout examen externe (par les cours de justice, les tribunaux administratifs ou la Couronne) portant sur le contenu et la distribution des bulletins parlementaires adressés par un député à ses commettants.

[68] Je redis ici à quel point est difficile la situation dans laquelle les tenants de cette immunité ont placé la Cour en ne versant pas dans le dossier le bulletin parlementaire contesté ou tout autre bulletin conçu et distribué par le D^r Pankiw.

[69] À mon avis, les tenants de l'immunité n'ont pas prouvé l'existence d'un tel privilège parlementaire.

Les précédents britanniques

[70] Le demandeur et le président invoquent deux précédents d'origine britannique : *Davison v. Duncan* (1857), 119 E.R. 1233 (Q.B.), à la page 1234, et *Wason v. Walter and Others*, [1861-73] All E.R. Rep. 105 (Q.B.), à la page 114.

[71] À mon avis, ces deux précédents n'établissent pas péremptoirement l'existence d'un privilège parlementaire pour les publications conçues par un député et distribuées par lui à ses commettants. La décision *Davison* est le principal précédent. Dans cette affaire, le demandeur avait introduit une procédure en diffamation à la suite d'un article, paru dans un journal, qui faisait le compte rendu d'une réunion d'une commission d'assainissement et qui rapportait des propos désobligeants tenus par certains commissaires.

[72] Les juges qui avaient instruit l'affaire avaient fait quelques observations sur le privilège dont jouissait un

respect to the sending of a copy of a speech he made in Parliament to his constituents. Those remarks were *obiter* and, moreover, the privilege referred to was not an absolute immunity from outside review by the courts or tribunals but a qualified privilege found in defamation law. Joseph Maingot is of the view this case does not support the existence of a parliamentary privilege with respect to the sending of householders by an MP to his constituents (see his remarks at page 47 of his book under the heading “Publication for the Information of Members’ Constituents”). I might add that in the 23rd ed. (2004) of *Erskine May’s Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, no reference is made to this case.

[73] The case of *Wason v. Walter*, above is closer to the case at hand as it concerned a libel action by an ordinary citizen who alleged he was defamed in a speech made in the House of Commons by an MP which was fairly and faithfully reported in *The Times*. The Chief Justice of the Queen’s Bench Division stressed the importance of communications between an MP and his constituents as laying the groundwork for the defence of qualified privilege in a libel action. More specifically, the Chief Justice endorsed what had been said in *Davison v. Duncan*. Again, this case is not one of absolute privilege in the parliamentary context.

[74] The Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege of the United Kingdom Parliament does not support the existence of parliamentary immunity to correspondence between an MP and his constituents for two reasons: such correspondence is not in connection with “proceedings in parliament” and the exceptional protection granted by a parliamentary immunity should remain confined to the core activities of Parliament unless a pressing need is shown for an extension. The Joint Committee was of the view there was insufficient evidence of difficulty, at

député dans l’envoi à ses commettants d’un discours qu’il avait prononcé au Parlement. Il s’agissait là d’observations incidentes et, par ailleurs, le privilège mentionné n’était pas une immunité absolue contre un examen externe fait par les cours de justice ou les tribunaux administratifs, mais un privilège conditionnel issu des règles juridiques régissant les procédures en diffamation. Selon Joseph Maingot, ce précédent ne permet pas de conclure à l’existence d’un privilège parlementaire se rapportant à l’envoi de bulletins parlementaires par un député à ses commettants (voir ses observations à la page 47 de son ouvrage, sous la rubrique « Publications destinées à informer les commettants d’un député »). J’ajouterais que, dans la 23^e édition (2004) de l’ouvrage *Erskine May’s Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, il n’est pas fait mention du précédent *Davison*.

[73] La décision *Wason v. Walter*, précitée, se rapproche davantage de la présente affaire. Il s’agissait d’une procédure en diffamation introduite par un justiciable ordinaire qui prétendait avoir été calomnié dans un discours prononcé à la Chambre des communes par un député, discours qui avait été objectivement et fidèlement publié dans le *Times*. Le juge en chef de la Division du Banc de la Reine avait mis en relief l’importance des communications échangées entre un député et ses électeurs, qui selon lui jetaient les bases d’une défense de privilège conditionnel dans une action en diffamation. Plus exactement, le juge en chef approuvait ce qui avait été dit dans le jugement *Davison v. Duncan*. Le précédent *Wason v. Walter* n’intéresse pas lui non plus la question du privilège absolu dans le contexte parlementaire.

[74] Le rapport du comité mixte du Parlement du Royaume-Uni sur le privilège parlementaire ne permet pas de conclure à l’existence d’une immunité parlementaire pour la correspondance échangée entre un député et ses commettants, et cela pour deux raisons : cette correspondance ne se rapporte pas aux « travaux du Parlement », et la protection exceptionnelle conférée par une immunité parlementaire devrait rester confinée aux activités essentielles du Parlement, sauf s’il existe un besoin urgent d’élargir cette protection. Le comité mixte était d’avis qu’il n’existait pas, du moins à

least at present, to justify so substantial an increase in the amount of parliamentary material protected by absolute privilege (see Joint Committee Report, chapter 2, paragraphs 103 to 112).

[75] I make another point. What we are dealing here is not a speech but a written publication authored by a member of the House of Commons, published by that member under the authority of the House and printed and distributed free to constituents using public funds. The problem is analogous, in my view, to that faced by the U.K. High Court in the seminal case of *Stockdale v. Hansard* (1839), 112 E.R. 1112 (Q.B.), at pages 185-187 where the High Court did not recognize parliamentary privilege flowing from a resolution of the U.K. House of Commons ordering the printing of a report on prisons which had been laid on the Table of the House which the plaintiff Stockdale alleged was libelous. The Court felt no parliamentary privilege was necessary for the publication outside of Parliament of such reports. This case was countered by the enactment by the U.K. Parliament of the *Parliamentary Papers Act, 1840* [U.K. 3 & 4 Vict., c. 9] which provides more generally that proceedings, criminal or civil against a person for the publication of papers by order of either House of Parliament shall immediately be stayed on the production of a certificate verified by affidavit to the effect that such publication is by order or under the authority of either House of Parliament (see, Erskine May at page 100). The PCA has enacted a similar legislated privilege in section 7 of that Act.

Canadian authorities

[76] Turning now to a consideration of the Canadian authorities, counsel for the proponents of the immunity could not cite a case directly on point which authoritatively established an absolute immunity from court or tribunal review of allegedly disparaging remarks contained in a householder distributed by a federal legislator.

l'époque, une preuve suffisante de difficultés propres à justifier un accroissement aussi considérable de la somme des documents parlementaires protégés par un privilège absolu (voir le rapport du comité mixte, chapitre 2, paragraphes 103 à 112).

[75] Je ferais une autre remarque. Nous n'avons pas ici affaire à un discours, mais à un écrit dont l'auteur est un membre de la Chambre des communes, qui a été publié par ce membre avec l'autorisation de la Chambre, et qui a été imprimé et distribué gratuitement aux électeurs sur les deniers publics. Le problème est selon moi assimilable à celui dont fut saisie la Haute Cour du Royaume-Uni dans un précédent qui a fait école, *Stockdale v. Hansard* (1839), 112 E.R. 1112 (Q.B.), aux pages 185 à 187. Dans cette affaire, la Haute Cour n'a vu aucun privilège parlementaire dans une résolution de la Chambre des communes du Royaume-Uni ordonnant l'impression d'un rapport sur les prisons qui avait été déposé sur le bureau de la Chambre et dont le demandeur Stockdale disait qu'il était diffamatoire. La Haute Cour a jugé qu'aucun privilège parlementaire n'était nécessaire pour la publication de tels rapports à l'extérieur du Parlement. Ce précédent fut désavoué par une loi du Parlement du Royaume-Uni, la *Parliamentary Papers Act, 1840* [R.-U., 3 & 4 Vict., ch. 9], qui dispose plus généralement que toute procédure, pénale ou civile, introduite contre une personne pour la publication de documents sur ordre de l'une ou l'autre des Chambres du Parlement sera immédiatement suspendue dès la production d'un certificat, attesté par affidavit, selon lequel ladite publication a été faite sur ordre ou avec l'autorisation de l'une ou l'autre des Chambres du Parlement (voir Erskine May, à la page 100). La LPC même renferme un privilège semblable, en son article 7.

Les précédents canadiens

[76] Pour ce qui concerne l'examen des précédents canadiens, l'avocat des tenants de l'immunité n'a pu citer aucun précédent tout à fait pertinent susceptible d'établir péremptoirement l'existence d'une protection absolue contre l'examen, judiciaire ou administratif, de remarques censément désobligeantes figurant dans un bulletin parlementaire distribué par un député fédéral.

[77] By analogy, counsel relies on the case of *Roman Corporation Ltd. et al. v. Hudson's Bay Oil & Gas Co. Ltd. et al.*, [1973] S.C.R. 820, affirming the Ontario Court of Appeal's decision reported at [1972] 1 O.R. 444 upholding Justice Houlden's trial decision reported at [1971] 2 O.R. 418 (H.C.J.). Roman Corp. had sued the Prime Minister of Canada and the Minister of Energy, Mines and Resources for inducing breach of contract, conspiracy to injure, intimidation and unlawful interference with economic interests. These allegations were grounded on statements made in the House of Commons by both of them and replicated at length in a telegram sent by the Prime Minister to the plaintiff, and were additionally grounded on a press release issued by the Minister which, in effect, reflected substantially what he had said in the House of Commons on two previous occasions.

[78] At trial, Justice Houlden ruled the telegram and press release, although not communications made within the walls of the House of Commons, enjoyed the same privilege as if made in that chamber because they were only extensions of the statements made by the Prime Minister and Minister falling therefore within that privilege. The result was the paragraphs in the statement of claim referring to the statements in the press release and the telegram were struck. Specifically, Justice Houlden relied upon the Privy Council's decision in *Attorney-General of Ceylon v. De Livera*, [1963] A.C. 103 which concerned the interpretation of what constituted "acting in the capacity" of a member of the House of Representatives of Ceylon.

[79] In the Court of Appeal, Justice Aylesworth upheld Justice Houlden's reasoning and his reliance upon the *Attorney General of Ceylon* case. In his view, the issue turned on what is a "proceeding in Parliament" and he quoted [at pages 451-452] with approval the following statements made by Viscount Radcliffe, at

[77] L'avocat invoque, par analogie, l'arrêt *Roman Corporation Ltd. et autre c. Hudson's Bay Oil & Gas Co. Ltd. et autres*, [1973] R.C.S. 820, qui confirmait un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario, publié : [1972] 1 O.R. 444, lequel confirmait le jugement de première instance du juge Houlden, publié : [1971] 2 O.R. 418 (H.C.J.). La société Roman Corp. avait poursuivi le premier ministre du Canada et le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, qu'elle accusait d'incitation à rupture de contrat, de complot en vue de causer un préjudice, d'intimidation et d'ingérence illicite dans des intérêts économiques. Les accusations étaient fondées sur des déclarations faites à la Chambre des communes par le premier ministre et le ministre de l'Énergie, et reproduites mot pour mot dans un télégramme envoyé par le premier ministre à la demanderesse, et elles s'appuyaient aussi sur un communiqué de presse émis par le ministre, communiqué qui reprenait pour l'essentiel les propos qu'il avait tenus antérieurement par deux fois à la Chambre des communes.

[78] En première instance, le juge Houlden avait estimé que le télégramme et le communiqué de presse, bien que n'étant pas des communications faites dans l'enceinte de la Chambre des communes, bénéficiaient du même privilège que s'il s'était agi de communications faites au sein de la Chambre, et cela parce que le télégramme et le communiqué n'étaient que les suites des déclarations faites par le premier ministre et le ministre et qu'ils entraient donc dans les paramètres de ce privilège. Le résultat de ce jugement fut que les paragraphes de la demande introductive d'instance qui rapportaient les déclarations faites dans le communiqué et dans le télégramme furent radiés. Plus exactement, le juge Houlden s'était fondé sur un arrêt du Conseil Privé, *Attorney-General of Ceylon v. De Livera*, [1963] A.C. 103, qui concernait l'interprétation de ce qui constituait le fait « d'agir en qualité de » membre de la Chambre des représentants de Ceylan.

[79] Le juge Aylesworth, de la Cour d'appel de l'Ontario, a confirmé le raisonnement du juge Houlden et l'application qu'il avait faite de l'arrêt *Attorney General of Ceylon*. Selon lui, le point à décider dépendait de la définition de « travaux du Parlement », et il a cité [aux pages 451 et 452], en les approuvant,

page 120 of the reported case:

The words used in the Ceylon Bribery Act “in his capacity as such” have not presented themselves in that form to the House of Commons, although it is likely that they are themselves an echo of some words that appear in Erskine May’s Parliamentary Practice (see, for instance, the current 16th edition of Erskine May, at pp. 122, 124). What has come under inquiry on several occasions is the extent of the privilege of a member of the House and the complementary question, what is a “proceeding in Parliament”? This is not the same question as that now before the Board, and there is no doubt that the proper meaning of the words “proceedings in Parliament” is influenced by the context in which they appear in article 9 of the Bill of Rights (1 Wm. & M., Sess. 2, c. 2); but the answer given to that somewhat more limited question depends upon a very similar consideration, in what circumstances and in what situations is a member of the House exercising his “real” or “essential” function as a member? For, given the proper anxiety of the House to confine its own or its members’ privileges to the minimum infringement of the liberties of others, it is important to see that those privileges do not cover activities that are not squarely with a members’ true function. [Underlining added.]

and again at page 121 [page 452 O.R.]:

The most, perhaps, that can be said is that, despite reluctance to treat a member’s privilege as going beyond anything that is essential, it is generally recognized that it is impossible to regard his only proper functions as a member as being confined to what he does on the floor of the House itself. [Emphasis mine.]

[80] Justice Aylesworth concluded [at page 452] “As members of the Cabinet, the respondents Trudeau and Greene are necessarily members of either of the Houses of Parliament with greatly enlarged functions and duties and such privileges as apply to the ordinary Member of the House apply equally to them.” He continued “In my view, both of them were respectively discharging those ‘essential functions’, referred to by Viscount Radcliffe, in the dispatch of the telegram and in the press release; in the former instance the respondent Trudeau was making good his word to the appellant Roman ‘that the Plaintiffs would be informed of the guidelines to be decided upon by the Government’ . . . as announced in

les observations suivantes faites par le vicomte Radcliffe à la page 120 du précédent invoqué :

[TRADUCTION] Les mots employés dans la loi ceylanaise *Bribery Act*, à savoir « en sa qualité de député », ne se sont pas présentés dans cette forme à la Chambre des communes, encore qu’il soit probable qu’ils reprennent eux-mêmes certains mots qui apparaissent dans l’ouvrage d’Erskine May, *Parliamentary Practice* (voir par exemple l’actuelle 16^e édition de Erskine May, aux pages 122 et 124). La question qui s’est posée à plusieurs reprises concerne l’étendue du privilège d’un membre de la Chambre, sans oublier la question complémentaire, à savoir : en quoi consistent les « travaux du Parlement »? Il ne s’agit pas de la même question que celle dont est saisi maintenant le Comité, et il ne fait aucun doute que le sens qu’il convient de donner aux mots « travaux du Parlement » est influencé par le contexte dans lequel ces mots apparaissent, à l’article 9 du *Bill of Rights* (1 Wm. & M., Sess. 2, c. 2); mais la réponse donnée à cette question quelque peu plus restreinte dépend d’une considération très similaire : dans quelles circonstances et dans quelles situations un membre de la Chambre exerce-t-il sa fonction « réelle » ou « essentielle » de membre? Car, vu le désir tout à fait légitime de la Chambre de confiner ses propres privilèges, ou ceux de ses membres, de telle sorte qu’ils empiètent le moins possible sur les libertés d’autrui, il importe de veiller à ce que ces privilèges n’englobent pas des activités qui n’entrent pas parfaitement dans la fonction véritable d’un membre de la Chambre. [Soulignement ajouté.]

puis, à nouveau, à la page 121 [page 452 O.R.] :

[TRADUCTION] Le plus, sans doute, qui puisse être dit est que, en dépit d’une répugnance à affirmer que le privilège d’un membre dépasse ce qui n’est pas purement essentiel, il est généralement reconnu qu’il est impossible d’affirmer que ses seules fonctions légitimes de membre de la Chambre se limitent à ses faits et gestes au sein de la Chambre même. [Non souligné dans l’original.]

[80] Le juge Aylesworth concluait ainsi [à la page 452] : [TRADUCTION] « En tant que membres du Cabinet, les défendeurs Trudeau et Greene sont nécessairement des membres de l’une ou l’autre des Chambres du Parlement, investis de fonctions grandement élargies, et les privilèges qui s’appliquent au député ordinaire de la Chambre s’appliquent également à eux ». Il poursuivait ainsi : [TRADUCTION] « À mon avis, tous deux s’acquittaient respectivement de la “fonction essentielle” évoquée par le vicomte Radcliffe lorsqu’ils avaient envoyé le télégramme et émis le communiqué de presse. Dans le télégramme, M. Trudeau donnait suite à son engagement, envers l’appelante Roman Corp., selon

the House the same day; in the press release the respondent Greene was announcing publicly, and for the benefit of the public, the guidelines implementing Government policy as previously announced in the House. Accordingly, the actions of both respondents in this regard fell within ‘proceedings in Parliament’”.

[81] In the Supreme Court of Canada, that Court decided the case on grounds other than privilege [at page 828] “[w]ithout dissenting from the views expressed in the Courts below as to the privilege attached to statements made in Parliament.”

[82] The *Roman* case was relied on by the defendant Ouellet in the case of *Re Ouellet (No. 1)* (1976), 67 D.L.R. (3d) 73 (Que. Sup. Ct.), where the Minister of Consumer and Corporate Affairs had been held in contempt by a judge of the Superior Court of Quebec for remarks the Minister made about him to two reporters. That judge had issued an order for committal for criminal contempt the validity of which was contested by the Minister in a proceeding which was decided by Justice Hugessen, then Associate Chief Justice of the Superior Court of Quebec, who held that the absolute privilege enjoyed by a member of Parliament with respect to “proceedings in Parliament” did not extend to slanderous words spoken to a journalist outside the walls of the Chamber itself in the outer Government lobby, and the federal cabinet Minister was liable for contempt of court for words spoken in such circumstances if they constituted contempt. He ruled the absolute privilege enjoyed by members of Parliament is to protect the function of Parliament, but that function does not require that press conferences given by members be regarded as protected from legal liability.

[83] Associate Chief Justice Hugessen noted absolute privilege [at page 87] “is a drastic denial of the right of

lequel “la demanderesse serait informée des lignes directrices qu’allait établir le gouvernement” [. . .] et qui avaient été énoncées le même jour à la Chambre; dans le communiqué de presse, le défendeur Greene annonçait publiquement, et pour l’avantage du public, les lignes directrices qui donnerait effet à la politique gouverne-mentale telle qu’elle avait été annoncée auparavant au sein de la Chambre. Par conséquent, les actions des deux défendeurs en la matière entraient dans la définition de l’expression ‘travaux du Parlement’ ».

[81] La Cour suprême a quant à elle jugé l’affaire d’après des motifs autres que le privilège parlementaire, et cela [à la page 828] « [s]ans être en désaccord avec les vues exprimées dans les cours d’instance inférieure en ce qui a trait au privilège qui s’attache aux déclarations faites devant le Parlement ».

[82] L’arrêt *Roman* fut invoqué par le défendeur Ouellet dans l’affaire *Re Ouellet No. 1* (1976), 67 D.L.R. (3d) 73 (C.S. Qué.), où le ministre de la Consommation et des Corporations de l’époque avait été déclaré coupable d’outrage au tribunal par un juge de la Cour supérieure du Québec pour des observations que le ministre avait faites à son sujet devant deux journalistes. Ce juge avait rendu une ordonnance d’incarcération pour outrage de nature criminelle, ordonnance dont la validité était contestée par le ministre dans une procédure qui fut instruite par le juge Hugessen, alors juge en chef adjoint de la Cour supérieure du Québec. Le juge Hugessen avait estimé que le privilège absolu dont jouit un député au titre des « travaux du Parlement » ne s’étendait pas aux propos diffamatoires tenus devant un journaliste hors de la Chambre comme telle, dans la salle des pas perdus, et le ministre du Cabinet fédéral était passible de sanction pour outrage au tribunal en raison des propos tenus dans ces circonstances s’ils constituaient un outrage. Selon le juge Hugessen, le privilège absolu dont bénéficient les députés vise à protéger la fonction du Parlement, mais cette fonction ne requiert pas que les conférences de presse données par les députés soient considérées comme un exercice à l’abri de toute responsabilité légale.

[83] Le juge en chef adjoint Hugessen avait relevé que le privilège absolu [à la page 87] [TRADUCTION]

every citizen who believes himself wronged to have access to the Courts for redress and should not be lightly or easily extended.” [Emphasis added.] He continued by writing, “It is not the precinct of Parliament that is sacred, but the function and that function has never required that press conferences given by members should be regarded as absolutely protected from legal liability.” (Emphasis mine.)

[84] Of the *Roman* case, he noted that the Supreme Court of Canada [at page 88] “expressly refrained from either agreeing or disagreeing with” the views expressed by the Ontario Court of Appeal and the Trial judge. He commented the *Roman* case [at pages 88-89]:

. . . can be easily distinguished from the case at bar. As appears from the reports, the defendants Trudeau and Greene were doing no more, outside the House of Commons, than repeating and giving effect to a government policy which had previously been announced inside the House. Nothing of the sort obtains here as the evidence indicates that the respondent was simply giving an interview to a journalist on a matter of public interest. . . . There is nothing in the evidence to indicate that the matter had been discussed in the House of Commons or that there had been any previous announcements of Government policy. Assuming that the pronouncements of the Ontario Courts above cited are good law, I would not be prepared to extend them to every statement made by any Member to the press on any matter whatsoever.” (Emphasis mine.)

[85] He said the opinion that the views expressed by the Ontario courts [at page 89] “give me great difficulty” for the reason they did not discuss or mention certain decisions and appear to run contrary to the *Stockdale* case, above. He made reference to the *De Livera* case [also referred to as the *Attorney General Ceylon* case], above and stated reference to it [at page 89] “is misleading for that decision dealt with a statute which made it an offence to offer a bribe to a member ‘in his capacity as such member’ and that the Privy Council “expressly recognized that the question of what are ‘proceedings in Parliament’, though clearly related, is a narrower one than that as to the functions or capacities of a Member as such.” He concluded with the

« constitue un déni radical du droit de tout citoyen qui se croit lésé de s’adresser aux tribunaux pour obtenir réparation, et [qu’] il ne devrait pas pouvoir être élargi aisément ou à la légère » [soulignement ajouté]. Il poursuivait ainsi : [TRADUCTION] « Ce n’est pas l’enceinte du Parlement qui est sacrée, mais la fonction, et cette fonction n’a jamais supposé que les conférences de presse données par les députés devraient être vues comme totalement à l’abri d’une responsabilité légale ». (Non souligné dans l’original.)

[84] Au sujet de l’arrêt *Roman*, le juge Hugessen écrivait que la Cour suprême du Canada [à la page 88] [TRADUCTION] « s’est expressément abstenue de souscrire ou de ne pas souscrire » aux points de vue exprimés par la Cour d’appel de l’Ontario et par le juge de première instance. Selon lui, l’arrêt *Roman* [aux pages 88 et 89] :

[TRADUCTION] [. . .] peut être facilement distingué de la présente espèce. Ainsi que le montrent les rapports, les défendeurs Trudeau et Greene ne faisaient rien de plus, en dehors de la Chambre des communes, que réitérer et étouffer une politique gouvernementale qui avait déjà été annoncée à l’intérieur de la Chambre. Ce n’est pas ce qui s’est produit ici puisque, selon la preuve, le défendeur accordait simplement une entrevue à un journaliste sur une question d’intérêt public [. . .] Nulle part la preuve ne donne à entendre que l’affaire avait été débattue à la Chambre des communes ou qu’une politique gouvernementale avait été préalablement annoncée. À supposer que les prononcés susmentionnés des tribunaux de l’Ontario exposent l’état du droit, je ne serais pas disposé à les appliquer à toute déclaration faite à la presse par un député et portant sur un sujet quelconque. (Non souligné dans l’original.)

[85] Selon le juge Hugessen, les points de vue exprimés par les tribunaux de l’Ontario [à la page 89] [TRADUCTION] « me causent beaucoup de difficultés », et cela parce que ces juridictions ont totalement laissé de côté certains précédents et semblent aller à l’encontre de l’arrêt *Stockdale*, précité. Il a évoqué l’arrêt *De Livera* [aussi cité comme l’arrêt *Attorney General Ceylon*], précité, ajoutant que ce précédent [à la page 89] [TRADUCTION] « est trompeur car dans cette affaire il s’agissait d’une loi selon laquelle constituait une infraction le fait de tenter de corrompre un député “en sa qualité de député” » et que le Conseil privé « a expressément reconnu que la question de savoir en quoi consistent les “travaux du Parlement”, encore qu’il

following words “Indeed it could hardly be otherwise. A member of Parliament is clearly fulfilling his functions as a member when he visits with or receives his constituents, opens fund drives, presides at local meetings, or carries out any number of other tasks, but to pass from that proposition to the statement that all these activities are proceedings in Parliament is a step that I am not prepared to take. Indeed it has been held that a provincial Premier who addresses a meeting of party supporters does not even enjoy a qualified privilege.” (Emphasis mine.)

[86] Justice Hugessen’s decision was reviewed by the Quebec Court of Appeal in *Ouellet (Nos. 1 and 2)* (1976), 72 D.L.R. (3d) 95.

[87] Chief Justice Tremblay upheld Justice Hugessen’s decision. He distinguished the *Roman* case which he characterized as one where [at page 98] “the plaintiff was appealing statements made by the Prime Minister of Canada and another Minister of the Crown in the Chamber, announcing the intention of the Government to propose legislation for the purpose of stopping the completion of a transaction . . . as well as a telegram sent repeating this statement.” He concluded by stating he could not admit the statement uttered outside the chamber constitutes “proceedings in Parliament”.

[88] I cite the decision of Justice Evans, Chief Justice of the High Court of Justice of Ontario in *Re Clark et al. and Attorney-General of Canada* (1997), 17 O.R. (2d) 593 a case in which the applicants, all members of the then federal Progressive Conservative Party, brought an application in the Supreme Court of Ontario seeking a number of declarations with respect to the *Uranium Information Security Regulations* [SOR/76-544] (the Regulations) promulgated under the *Atomic Energy Control Act* [S.R.C. 1970, c. A-19]. One of the issues in that case was whether, as members of Parliament, they could release to the media and to constituents information covered by the Regulations. One of the declarations sought was that the Regulations do not

s’agisse manifestement d’une question connexe, est plus étroite que celle de savoir en quoi consistent les attributions d’un député en tant que tel ». Le juge Hugessen concluait par les propos suivants : [TRADUCTION] « Il pourrait d’ailleurs difficilement en être autrement. Un député remplit manifestement ses fonctions en tant que député lorsqu’il visite ou reçoit ses commettants, qu’il lance des campagnes de financement, qu’il préside des réunions locales ou qu’il exécute d’autres tâches du genre, mais, de là à dire que toutes ces activités sont des travaux du Parlement, il y a un pas que je ne suis pas disposé à franchir. Il a même été jugé qu’un premier ministre provincial qui s’adresse à une assemblée de fidèles de son parti ne jouit même pas d’un privilège conditionnel ». (Non souligné dans l’original.)

[86] Appel fut interjeté du jugement du juge Hugessen devant la Cour d’appel du Québec : arrêt *Ouellet (nos 1 et 2)*, [1976] C.A. 788.

[87] Le juge en chef Tremblay a confirmé le jugement du juge Hugessen. Il a écarté l’application de l’arrêt *Roman*, qui selon lui était une affaire où [à la page 98] « la demande reprochait au premier ministre du Canada et à un autre ministre de la Couronne des déclarations proférées en Chambre, annonçant l’intention du gouvernement de proposer une législation dans le but d’empêcher l’exécution d’une transaction [. . .] ainsi que l’envoi d’un télégramme répétant cette déclaration ». Le juge en chef Tremblay a conclu en disant ne pouvoir admettre que les déclarations faites en dehors de la Chambre fussent des “travaux du Parlement” ».

[88] Je mentionne la décision rendue par le juge Evans, juge en chef de la Haute Cour de justice de l’Ontario, dans l’affaire *Re Clark et al. and Attorney-General of Canada* (1977), 17 O.R. (2d) 593. Dans cette affaire, les demandeurs, tous membres du Parti progressiste-conservateur fédéral de l’époque, avaient déposé devant la Cour suprême de l’Ontario une requête dans laquelle ils sollicitaient plusieurs jugements déclaratoires à propos du *Règlement relatif à la sécurité de l’information sur l’uranium* [DORS/76-644] (le Règlement), pris en vertu de la *Loi sur le contrôle de l’énergie atomique* [S.R.C. 1970, c. A-19]. L’une des questions soulevées dans cette affaire était de savoir si, en tant que députés, ils pouvaient

prohibit the applicants or any member of the House of Commons from releasing or disclosing any such documents in the course and in furtherance of parliamentary debate.

[89] In that case, counsel for the applicants argued the members of Parliament were entitled to release the information to the press and members have the right to release the information to their constituents. Chief Justice Evans rejected those arguments. He stated [at page 616]:

The privilege of the Member is finite and cannot be stretched indefinitely to cover any person along a chain of communication initiated by the Member. The privilege stops at the press. Once the press have received the information, the onus falls on them to decide whether to publish. They cannot claim immunity from prosecution on the basis of the parliamentary privilege which protects the Member releasing the information. Whether they have a valid defence under the Regulations is another matter. Finally, the Member does not have the right to release the information to anyone he chooses outside of Parliament. The concept of “proceedings in Parliament” cannot be extended beyond all logical limits. I am not satisfied that the privilege enables the Member to release the information to his constituents. The concept of “proceedings in Parliament” has not been extended to cover the informing function of a Member. This is consistent with the ruling of the House of Commons in the *Official Secrets Act*.” [Emphasis mine.]

[90] In coming to this conclusion, Chief Justice Evans [at pages 616-617] stated he had considered the U.K. authorities and the decision of the courts in *Roman*, above, noting that Justice Houlden quoted from Vol. 28 of *Halsbury’s Laws of England* (3rd ed., at pages 457-458) that an exact and complete definition of “proceedings in Parliament” has never been given by the courts of law or by either House. Chief Justice Evans also considered [at page 617] the comment made by Justice Aylesworth [at page 451] to the effect “that the modern judicial concept of the meaning and application of the phrase ‘proceedings in Parliament’ is broader than had been the case in some instances in the past.” If this be so, according to Chief Justice Evans [at

communiquer aux médias et aux électeurs une information visée par le Règlement. L’un des jugements déclaratoires que les demandeurs priaient le juge en chef Evans de rendre était un jugement disant que le Règlement n’interdisait pas aux demandeurs ou à un membre quelconque de la Chambre des communes de communiquer ou de révéler tout document du genre au cours du débat parlementaire et à la suite de ce débat.

[89] Dans l’affaire *Clark*, l’avocat des demandeurs faisait valoir que les membres du Parlement avaient le droit de communiquer l’information à la presse et qu’ils étaient fondés à communiquer l’information à leurs commettants. Le juge en chef Evans a rejeté ces arguments. Il s’est exprimé ainsi [à la page 616] :

[TRADUCTION] Le privilège du député est limité et ne saurait être élargi à l’infini pour englober toute personne le long d’une chaîne de communication instituée par le député. Le privilège prend fin à l’étape de la presse. Une fois que la presse a reçu l’information, c’est à elle qu’il revient de dire s’il convient ou non de la publier. Elle ne saurait revendiquer une immunité contre les poursuites en invoquant le privilège parlementaire qui protège le député à l’origine de la divulgation de l’information. La question de savoir si elle peut opposer une défense valide en vertu du Règlement est une autre affaire. Finalement, le député n’a pas le droit de divulguer l’information à qui bon lui semble en dehors du Parlement. La notion de « travaux du Parlement » n’a pas été élargie au-delà de toute limite logique. Je ne crois pas que le privilège permette au député de communiquer l’information à ses commettants. La notion de « travaux du Parlement » n’a pas été élargie pour englober la fonction d’information exercée par un député. Cela s’accorde avec l’interprétation donnée par la Chambre des communes à propos de la *Loi sur les secrets officiels*. [Non souligné dans l’original.]

[90] En arrivant à cette conclusion, le juge en chef Evans [aux pages 616 et 617] écrivait qu’il avait considéré les précédents britanniques ainsi que les décisions rendues par les juridictions canadiennes dans l’affaire *Roman*, précitée, faisant observer que le juge Houlden s’était appuyé sur les *Halsbury’s Laws of England* (3^e édition, vol. 28, aux pages 457 et 458), pour affirmer qu’une définition exacte et complète de l’expression « travaux du Parlement » n’avait jamais été donnée par les cours de justice, ni par l’une ou l’autre des deux Chambres. Le juge en chef Evans [à la page 617] a aussi considéré le propos du juge Aylesworth [à la page 451] pour qui [TRADUCTION] « la notion judiciaire moderne qui s’attache au sens et à

page 617, again quoting from page 451 of Justice Aylesworth's judgment], "certainly there would appear to be ample justification for it in the development of the complexities of modern government and in the development and employment in government business of greatly extended means of communication." He noted [at page 617] Justice Aylesworth's comments that both Messers. "Trudeau and Greene were discharging their 'essential functions' in making the statement to the media and in sending the telegram."

[91] The reason why Chief Justice Evans came to the conclusion that the privilege of the member cannot be extended to information sent to constituents, was that he did not consider that [at page 618] "the 'real' and 'essential' functions of a Member include a duty or right to release information to constituents," [underlining added] adding "[t]he cases indicate that the privilege is finite and I would not be justified in extending the privilege to cover information released to constituents." (Emphasis mine.)

[92] I conclude the applicant and the Speaker have failed to point to any authoritative recognition of the existence of any parliamentary privilege with respect to the contents of householders authored by an MP of the Canadian House of Commons and distributed to constituents. In the circumstances, I must engage in step two of the analysis to determine whether such immunity can be justified by the doctrine of necessity in the modern world in order to protect and ensure the ability of a federal legislator to vigorously do his/her job. I conclude such necessity has not been demonstrated for the following reasons.

[93] First, counsel for the applicant and the Speaker invoked the principle of democracy, the doctrine of the separation of powers, free political speech and paragraph 2(b) of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] in support

l'application de l'expression "travaux du Parlement" est plus étendue que ce ne fut parfois le cas par le passé ». Si tel était le cas, selon le juge en chef Evans [à la page 617], citant encore une fois le juge Aylesworth à la page 451 de son jugement], [TRADUCTION] « l'élargissement de cette notion semble certainement être amplement justifié par la complexification de l'administration moderne, et par le développement et l'emploi, dans les affaires publiques, de moyens de communication très perfectionnés ». Il a pris note [à la page 617] des observations du juge Aylesworth pour qui Messieurs [TRADUCTION] « Trudeau et Greene s'acquittaient de leurs "fonctions essentielles" lorsqu'ils ont fait la déclaration aux médias et envoyé le télégramme ».

[91] La raison pour laquelle le juge en chef Evans est arrivé à la conclusion que le privilège du député ne pouvait être appliqué à l'information envoyée à ses commettants était qu'il ne croyait pas que [à la page 618] [TRADUCTION] « les fonctions "réelles" et "essentielles" d'un député comprennent l'obligation ou le droit de communiquer une information à ses commettants » [soulignement ajouté], ajoutant que [TRADUCTION] « selon la jurisprudence, le privilège n'est pas illimité, et je ne me crois pas autorisé à l'étendre pour qu'il englobe l'information communiquée à ses commettants par un député », (Non souligné dans l'original.)

[92] Je suis d'avis que le demandeur et le président n'ont signalé aucun précédent faisant autorité qui atteste l'existence d'un privilège parlementaire pour le contenu de bulletins parlementaires conçus par un député de la Chambre des communes du Canada et distribués par lui à ses commettants. Dans ces conditions, je dois entreprendre la deuxième étape de l'analyse pour savoir si une telle immunité pourrait se justifier par la doctrine de la nécessité dans le monde moderne, afin de préserver la capacité d'un député fédéral à accomplir efficacement sa tâche. Je suis d'avis que cette nécessité n'a pas été démontrée, et cela pour les raisons suivantes.

[93] D'abord, l'avocat du demandeur et du président a invoqué le principe de démocratie, le principe de séparation des pouvoirs, le principe de libre expression d'opinions politiques et enfin l'alinéa 2b) de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.)

of his argument the Tribunal lacked jurisdiction with respect to the content of householders. In my view, in a very real sense, the arguments advanced in respect of those issues tend to be the same arguments that would support a finding necessity justifies the claimed privilege. As will be seen, I have determined those arguments have failed. I conclude necessity for an absolute immunity is not justified by the principles or doctrines of democracy, separation of powers, free political speech or paragraph 2(b) of the Charter.

[94] Second, from the reasons for judgment of then associate Chief Justice Hugessen in *Ouellet No. 1* and those of Chief Justice Evans in *Clark*, above, it cannot be said the sphere of activity, the authorship and distribution of a householder by an MP to his constituents, as stated by the British Joint Committee Report on Parliamentary Privileges and adopted by Justice Binnie in *Vaid*, above, at paragraph 44 is 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.

[95] Third, neither the House of Commons at Westminster nor its counterpart in Ottawa has considered absolute immunity over communications to constituents is necessary for the performance of legislative duties. If such had been the case, section 7 of the PCA might have been amended to protect this sphere of activity via the statutory stay provided in subsection 7(3).

[96] Fourth, further evidence of lack of necessity to immunize the content of householders from review by the courts or the Canadian Human Rights Tribunal flows from the fact that when the PCA was amended in 1991 [S.C. 1991, c. 20] to enhance the statutory scheme related to the Board first established in 1985, the application of the CHRA, which was enacted in 1977, was not excluded.

[L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]], pour prétendre que le Tribunal n'avait pas compétence pour se prononcer sur le contenu de bulletins parlementaires. À mon avis, les arguments avancés au regard de ces principes paraissent en vérité être les mêmes arguments qui appuyeraient la conclusion que la nécessité justifie le privilège allégué. Comme on le verra, je suis d'avis que tels arguments ne sont pas recevables. J'arrive à la conclusion que la nécessité d'une immunité absolue n'est pas justifiée par le principe de démocratie, celui de séparation des pouvoirs, celui de libre expression en matière politique, ni par l'alinéa 2b) de la Charte.

[94] Deuxièmement, vu les motifs exposés dans la décision *Ouellet n° 1* par le juge Hugessen, alors juge en chef adjoint de la Cour supérieure du Québec, et ceux exposés par le juge en chef Evans dans la décision *Clark*, précitée, on ne saurait dire que les activités exercées par un député lorsqu'il conçoit un bulletin parlementaire et qu'il le distribue à ses commettants sont, pour reprendre les propos du Comité mixte britannique sur le privilège parlementaire, propos adoptés par le juge Binnie dans l'arrêt *Vaid*, précité, au paragraphe 44, 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.

[95] Troisièmement, ni la Chambre des communes de Westminster, ni celle d'Ottawa, n'ont jusqu'à maintenant considéré que l'immunité absolue d'un député dans ses communications avec les électeurs est nécessaire pour l'accomplissement de ses obligations de législateur. Si tel avait été le cas, il eût été possible de modifier l'article 7 de la LPC pour protéger ces activités via le mécanisme de suspension prévu au paragraphe 7(3) de la LPC.

[96] Quatrièmement, une autre preuve de l'absence de nécessité de protéger le contenu des bulletins parlementaires contre l'examen des cours de justice ou celui du Tribunal canadien des droits de la personne est que, lorsque la LPC fut modifiée en 1991 [L.C. 1991, ch. 20] pour renforcer le régime se rapportant au Bureau de régie interne, un régime établi à l'origine en 1985, l'application de la LCDP, qui avait été adoptée en 1977, ne fut pas écartée.

[97] Fifth, the proponents of the claimed privilege in this case refer to certain House of Commons proceedings involving householders where issues surrounding householders had been raised by members in that House. In particular, counsel for the proponents relies on the Ontario Court of Appeal's decision in *Telezona Inc. v. Canada (Attorney General)* (2004), 69 O.R. (3d) 161 where Justice MacPherson looked favorably to rulings made by Speakers of legislative chambers in matters of the scope of parliamentary privileges as follows [at paragraph 32]:

The views of the two Speakers are not binding on this court. However, given the experience and high reputation of these two parliamentarians, and in the context of a legal dispute that centres on the definition of a parliamentary privilege, it seems obvious that their careful and considered rulings should be accorded substantial respect. I do so.

[98] As mentioned, the affidavit of Robert R. Walsh, Law Clerk and Parliamentary Counsel of the House of Commons, at paragraphs 7 and 8, refers to six instances where points of privilege had been raised in the House of Commons during 2005 alleging breaches of privilege relating to the franking privilege, householders and ten percenters and that in all cases, the Speaker determined that a *prima facie* case of breach of privilege was established with the result that, in four instances, the matter was referred in the usual manner to the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs for further consideration. He also refers to the Speaker's ruling on February 15, 2005 resolving the issue without referral to a Committee and, lastly, on the sixth point of privilege, raised on November 3, 2005, which related to the content of a particular householder, the matter was debated in the House over four sittings.

[99] In addition, the intervenor's record contained extracts of the *Journals of the House of Commons of Canada* and the February 15, 2005 *House of Commons Debates*.

[97] Cinquièmement, les tenants du privilège allégué dans la présente affaire se réfèrent à certaines délibérations de la Chambre des communes portant sur des bulletins parlementaires, délibérations au cours desquelles des membres de la Chambre avaient soulevé des questions entourant les bulletins parlementaires. Plus précisément, leur avocat s'appuie sur un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario, *Telezona Inc. v. Canada (Attorney General)* (2004), 69 O.R. (3d) 161, où le juge MacPherson a considéré avec bienveillance les décisions rendues par les présidents d'assemblées législatives en matière de privilège parlementaire [au paragraphe 32] :

[TRADUCTION] Les points de vue des deux présidents ne lient pas la Cour. Cependant, compte tenu de l'expérience et de la notoriété de ces deux parlementaires, et puisque nous avons affaire ici à un différend qui intéresse la définition de ce qu'est un privilège parlementaire, il semble évident que leurs décisions, méticuleuses et réfléchies, appellent une retenue judiciaire considérable. Je défère ici à leurs décisions.

[98] Comme je l'ai dit, l'affidavit de Robert R. Walsh, légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes, se réfère, dans ses paragraphes 7 et 8, à six cas où avaient été soulevées à la Chambre des communes, durant 2005, plusieurs questions de privilège dans lesquelles étaient alléguées des violations de privilège se rapportant à la dispense d'affranchissement, aux bulletins parlementaires et aux dix-pour-cent. Dans tous ces cas, le président avait estimé qu'il y avait eu à première vue violation de privilège et, dans quatre de ces cas, la question avait été renvoyée de la manière habituelle, pour examen complémentaire, au Comité permanent de la Chambre des communes chargé de la procédure et des affaires de la Chambre. M. Walsh parle aussi de la décision rendue par le président le 15 février 2005, qui réglait la cinquième question de privilège sans qu'elle fût renvoyée à un comité. Finalement, s'agissant de la sixième question de privilège, soulevée le 3 novembre 2005, une question qui concernait le contenu d'un certain bulletin parlementaire, l'affaire avait été débattue à la Chambre au cours de quatre jours de séance.

[99] De plus, le dossier de l'intervenant contenait des extraits des *Journaux de la Chambre des communes du Canada*, ainsi que les *Débats de la Chambre des communes* en date du 15 février 2005.

[100] I examined the material put forward by the Speaker and make these observations:

The Speaker's ruling on February 15, 2005 concerned a ten percenter and the contention that its distribution was not authorized by the appropriate Member of Parliament in terms of printing and franking;

On November 3, 2005 the Speaker issued a ruling finding a *prima facie* breach of privilege on a question raised by a Minister of the Crown concerning mailings of householders into his riding by several members of an opposition party. The Minister of the Crown claimed that these householders sent into his riding contained false allegations;

The question of privilege raised on March 21, 2005 by an MP concerned a householder sent into his riding by an opposition party and whether the householder in question conformed to the guidelines regarding the content of householders and ten percenters;

The Speaker also referred to two questions of privilege raised on May 3, 2005 concerning a householder which the MP had sent to constituents but into which had been inserted a reply card that appeared to have been sent as a ten percenter by another member as well as another complaint related to a question of privilege regarding franked mailing his constituents had received from a member in a neighborhood riding.

[101] I cannot conclude from these Speaker's rulings that the House of Commons has asserted jurisdiction over the content of householders and has provided a remedy to an individual, not an MP, who was aggrieved by what was printed.

[102] Finally, any delays, disruption and uncertainties caused by external intervention (i.e., a hearing before a Tribunal) is minimized by the existence of other parliamentary privileges such as no issuance of

[100] J'ai examiné les documents produits par le président, et mes observations sont les suivantes :

La décision du président en date du 15 février 2005 concernait un dix-pour-cent, ainsi que l'affirmation selon laquelle la distribution de ce dix-pour-cent n'avait pas été autorisée par le député concerné en ce qui avait trait à l'impression et à l'affranchissement;

Le 3 novembre 2005, le président rendait une décision dans laquelle il concluait à une violation apparente de privilège sur une question soulevée par un ministre de la Couronne qui concernait l'envoi, dans sa circonscription, de bulletins parlementaires par plusieurs députés d'un parti d'opposition. Le ministre de la Couronne prétendait que ces bulletins parlementaires envoyés dans sa circonscription renfermaient des faussetés;

La question de privilège soulevée le 21 mars 2005 par un député concernait un bulletin parlementaire envoyé dans sa circonscription par un parti d'opposition, et la question était de savoir si le bulletin parlementaire en cause était conforme aux lignes directrices se rapportant au contenu des bulletins parlementaires et des dix-pour-cent;

Le président évoquait aussi deux questions de privilège soulevées le 3 mai 2005, qui concernaient un bulletin parlementaire que le député avait envoyé à ses commettants, mais dans lequel avait été insérée une carte-réponse qui semblait avoir été envoyée en tant que dix-pour-cent par un autre député, et aussi une autre plainte se rapportant à une question de privilège à propos d'un envoi affranchi que ses commettants avaient reçu du député d'une circonscription voisine.

[101] Il m'est impossible de déduire de ces décisions du président que la Chambre des communes s'est déclarée compétente quant au contenu des bulletins parlementaires et qu'elle a accordé une réparation à une personne, autre qu'un député, qui s'est sentie lésée par le contenu d'un document.

[102] Finalement, les retards, perturbations et incertitudes entraînés par une intervention externe prenant la forme d'une audience tenue devant le Tribunal sont minimisés par l'existence d'autres privilè-

subpoenas against a member during a parliamentary session.

(ii) Democracy, separation of powers and free political speech

[103] Counsel for the applicant and the Speaker made a forceful overarching argument the Tribunal's jurisdiction to hear and determine complaints relating to members of Parliament carrying out their parliamentary function in publishing and distributing householders to constituents would offend the principle of democracy in the Canadian Constitution in the context of an MP's role in the House of Commons in the fulfillment of that democracy which is necessarily anchored or based on: (1) the necessity of free political speech and the cardinal role played by the electorate in regulating political speech, except speech that is criminal in nature, and (2) the necessary separation of the Crown (the executive and its agencies, commissions and tribunals) and the courts from the role and functions of Members of Parliament, and (3) the application of paragraph 2(b) of the Charter.

[104] As I see it, this argument rests on two distinct propositions: (1) the application and scope of the doctrine of the separation of powers in Canadian democracy; and (2) the importance of free political speech and its recognized limits.

[105] In my view, these two arguments are necessarily linked to a number of elements, the first of which is the discussion about the scope and existence of parliamentary privilege because the very purpose of parliamentary privilege with the absolute immunity conferred from interference by the other branches of government is to provide the legislators in a parliamentary democracy a necessary level of autonomy in order that those legislators can do their legislative work in dignity and with efficacy.

[106] Justice Binnie, in *Vaid*, above, clearly stated at paragraph 21 that "[e]ach of the three branches of the

ges parlementaires, par exemple l'impossibilité de délivrer une citation à comparaître à un député au cours d'une session parlementaire.

ii) La démocratie, la séparation des pouvoirs et la libre expression d'opinions politiques

[103] L'avocat du demandeur et du président a avancé un argument massue et capital selon lequel le pouvoir du Tribunal de statuer sur des plaintes impliquant des députés qui exercent leurs fonctions parlementaires en publiant et distribuant des bulletins parlementaires à leurs commettants serait contraire au principe de démocratie inscrit dans la Constitution canadienne, en raison du rôle exercé par les députés de la Chambre des communes dans l'application de ce principe de démocratie, lequel procède nécessairement : 1) de la nécessité d'une libre expression des opinions politiques et du rôle primordial joué par l'électorat en matière de régulation du discours politique, sauf lorsqu'il est de nature criminelle, 2) de la nécessaire séparation entre la Couronne (le pouvoir exécutif et ses organismes, commissions et tribunaux administratifs) et les cours de justice, d'une part, et les rôles et fonctions des députés, d'autre part, et 3) de l'application de l'alinéa 2b) de la Charte.

[104] D'après moi, cet argument repose sur deux bases distinctes : 1) l'application et la portée du principe de séparation des pouvoirs dans la démocratie canadienne; 2) l'importance de la libre expression d'opinions politiques, et les limites assignées à cette liberté.

[105] À mon avis, ces deux bases sont nécessairement liées à plusieurs éléments, dont le premier est le débat sur l'étendue et l'existence du privilège parlementaire, parce que l'objet même du privilège parlementaire, avec la protection absolue qu'il suppose par rapport aux autres pouvoirs de l'État, est d'offrir aux législateurs d'une démocratie parlementaire le niveau d'autonomie qui leur est nécessaire pour faire leur travail législatif avec dignité et efficacité.

[106] Dans l'arrêt *Vaid*, précité, le juge Binnie écrit sans ambiguïté, au paragraphe 21, que « [c]haque des

State is vouchsafed a measure of autonomy,” and parliamentary privilege is one of the ways “in which the fundamental constitutional separation of powers is respected.” In other words, as Justice Binnie stated, the immunity provided by parliamentary privilege is designed to protect the legislative function, i.e., give the legislators in a parliamentary democracy their required independence and exclusive jurisdiction to deal with issues arising from the recognized scope of categories of privileges based on the doctrine of necessity in order to shield the House of Commons and its members from the application of the ordinary laws governing the resolution of disputes.

[107] In this context, the Supreme Court of Canada in *Vaid* and other courts have stressed the impact which parliamentary privilege has on strangers to the House if the application of parliamentary privilege affects those persons. This is so because parliamentary privilege is absolute and immunizes any relief which the ordinary law would provide to a stranger to the House who asserts to have been injured by parliamentary conduct. In this case before me, the nine complainants would be stripped of the prohibitions against discrimination which the CHRA contains, as well as the remedies it provides, if Dr. Pankiw’s authorship and distribution to constituents of his October 2003 householder breaches the statute.

[108] I add that Viscount Radcliffe in *De Livera*, above focused on the real and essential functions of a member in consideration of [at page 120] “the proper anxiety of the House to confine its own or its members’ privileges to the minimum infringement of the liberties of others” [underlining added] and because of this “it is important to see that those privileges do not cover activities that are not squarely within a member’s true functions.” (Emphasis mine.)

[109] Another contextual factor is the status which the CHRA has attained. As stated at paragraph 81 of *Vaid*, above, the CHRA is a quasi-constitutional

pouvoirs de l’État se voit garantir une certaine autonomie », et que le privilège parlementaire est l’un des moyens « qui permettent d’assurer le respect du principe fondamental de la séparation constitutionnelle des pouvoirs ». Autrement dit, comme le dit le juge Binnie, l’immunité conférée par le privilège parlementaire a pour objet de protéger la fonction législative, c’est-à-dire de donner aux législateurs d’une démocratie parlementaire l’indépendance qui leur est indispensable et le pouvoir exclusif de traiter les questions découlant du champ reconnu des catégories de privilège, compte tenu du principe de nécessité, afin de soustraire la Chambre des communes et ses membres à l’application des lois ordinaires régissant le règlement des différends.

[107] C’est pourquoi la Cour suprême du Canada, dans l’arrêt *Vaid*, ainsi que d’autres juridictions, ont souligné les effets que le privilège parlementaire peut avoir sur les personnes étrangères à la Chambre quand l’application de ce privilège les touche directement. S’il en est ainsi, c’est parce que le privilège parlementaire est absolu et écarte toute réparation que le droit commun accorderait à un simple citoyen prétendant avoir été lésé par la conduite d’un parlementaire. Dans la présente affaire, les neuf plaignants seraient privés des protections contre la discrimination qui sont offertes par la LCDP, ainsi que des recours qu’elle prévoit, s’il se trouve que le demandeur a contrevenu à ce texte de loi lorsqu’il a distribué son bulletin parlementaire d’octobre 2003 aux électeurs de sa circonscription.

[108] J’ajouterais que, dans l’arrêt *De Livera*, précité, le vicomte Radcliffe s’était focalisé sur les fonctions réelles et essentielles du député, compte tenu du [à la page 120] [TRADUCTION] « désir tout à fait légitime de la Chambre de confiner ses propres privilèges, ou ceux de ses membres, de telle sorte qu’ils empiètent le moins possible sur les libertés d’autrui » [soulignement ajouté], ajoutant que, à cause de cela, [TRADUCTION] « il importe de veiller à ce que ces privilèges n’englobent pas des activités qui n’entrent pas parfaitement dans la fonction véritable d’un membre de la Chambre ». (Non souligné dans l’original.)

[109] Un autre facteur contextuel est le statut qui est aujourd’hui conféré à la LCDP. Comme l’écrit la Cour suprême au paragraphe 81 de l’arrêt *Vaid*, précité, la

document and “we should affirm that any exemption from its provisions must be clearly stated,” and in terms of the application of the CHRA to employees of Parliament, examining the language of section 2 [as am. by S.C. 1998, c. 9, s. 9] of that Act, there is no indication that it was not intended to extend to employees of Parliament, and in the words of Justice Binnie “[t]here is no reason to think that Parliament ‘intended’ to impose human rights obligations on every federal employer except itself.”

[110] Finally, there is a linkage between parliamentary privilege, with its recognized category of freedom of speech, and the guarantee of freedom of expression in paragraph 2(b) of the Charter. In *New Brunswick Broadcasting Co.*, above, the Supreme Court of Canada held “the press freedom guaranteed by s. 2(b) of the *Charter* did not prevail over parliamentary privilege, which was held to be as much part of our fundamental constitution arrangements as the *Charter* itself. . . . In matters of privilege, it would lie within the exclusive competence of the legislative assembly itself to consider compliance with human rights and civil liberties” (see paragraph 30 of *Vaid*, above). (Emphasis mine.)

[111] Based on the contextual factors identified above, I cannot agree with the argument advanced by counsel for the applicant and the Speaker that permitting the Tribunal to examine the complaints with respect to the contents of Dr. Pankiw’s householders would infringe the principles of democracy, separation of powers and freedom of expression [and that this infringement would not be] justified under section 1 of the Charter for the following reasons.

[112] First, it is settled law that Canada’s constitutional democracy operates with a respectful eye to the principle of the separation of powers which, in terms of the independence of the House of Commons and its members, finds its enforcement mechanism in the recognition of the existence and scope of the parliamentary privilege related to free speech whose

LCDP est un texte quasi constitutionnel « qui commande que toute exception à son application soit énoncée clairement », et, s’agissant de l’application de la LCDP aux employés du Parlement, après examen du texte de l’article 2 [mod. par L.C. 1998, ch. 9, art. 9] de cette Loi, on constate qu’il n’est nulle part précisé qu’elle ne devait pas s’appliquer aux employés du Parlement et, pour reprendre les mots du juge Binnie, « [i]l n’existe aucune raison de croire que le Parlement avait “l’intention” d’imposer des obligations en matière de droits de la personne à tous les employeurs fédéraux à l’exception de lui-même ».

[110] Finalement, il existe un lien entre d’une part le privilège parlementaire, avec sa catégorie reconnue que constitue la liberté de parole, et d’autre part la liberté d’expression garantie par l’alinéa 2b) de la Charte. Dans l’arrêt *New Brunswick Broadcasting Co.*, précité, la Cour suprême du Canada avait jugé que « la liberté de la presse garantie par l’al. 2b) de la *Charte* ne l’emportait pas sur le privilège parlementaire, qui fait autant partie que la *Charte* de notre organisation constitutionnelle fondamentale. [. . .] Sur des questions relevant de son privilège, l’assemblée législative aurait compétence exclusive pour déterminer si les droits de la personne et les libertés publiques ont été respectés » (voir le paragraphe 30 de l’arrêt *Vaid*, précité). (Non souligné dans l’original.)

[111] Compte tenu des facteurs contextuels évoqués plus haut, il m’est impossible, pour les motifs suivants, de souscrire à l’argument avancé par l’avocat du demandeur et du président selon lequel le fait de laisser le Tribunal examiner les plaintes portant sur le contenu des bulletins parlementaires du demandeur porterait atteinte aux principes de démocratie, de séparation des pouvoirs et de libre expression, au point que cette atteinte ne pourrait pas être justifiée au sens de l’article premier de la Charte.

[112] D’abord, il est bien établi en droit que la démocratie constitutionnelle du Canada respecte le principe de la séparation des pouvoirs, un principe qui, s’agissant de l’indépendance de la Chambre des communes et de ses membres, trouve son mécanisme d’application dans la reconnaissance de l’existence et du champ du privilège parlementaire lié à la liberté

manifestation was expressed, in the U.K., in the Bill of Rights of 1688 [*An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject, and settling the Succession of the Crown*, 1688, 1 Will. & Mary, Sess. 2, c. 2 (U.K.)] and, in Canada, in this case, in the legislated privilege enacted under section 7 of the PCA related to civil or criminal proceedings based on the publication of “any report, paper, votes or proceedings . . . by or under the authority of the Senate or the House of Commons.” I repeat my concern here that the Court was not informed of the content of the householder in question or given any evidence on other householders.

[113] In my view, the doctrine of the separation of powers would not be infringed by having the Tribunal review the householder in question. I say this because I have determined there is no judicial authority recognizing the existence of Parliamentary immunity over constituent information sent by an MP nor would the existence of such immunity be necessary for the proper functioning of the deliberative and legislative activities of a member of Parliament.

[114] Moreover, householders are not covered by the legislated privilege created under section 7 of the PCA. If it had been so, the Speaker would have issued a certificate which would have stayed the Tribunal’s investigation. This is the view expressed by Mr. Maingot at page 74 of his book, above.

[115] Second, having found no Parliamentary privilege to immunize the Tribunal’s investigation of the householder in question, there is therefore room for the operation of paragraph 2(b) of the Charter which would not be the case if the householder had been covered by parliamentary privilege. The question then is whether the Tribunal’s jurisdiction to investigate complaints violates the guarantee of paragraph 2(b) of the Charter which provides for the fundamental freedom of “thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication.”

[116] There can be no doubt freedom of expression is the lifeblood of a democratic constitution such as Canada’s. This proposition has been recognized many

d’expression, privilège qui, au Royaume-Uni, a pour origine le Bill of Rights de 1688 [*An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject, and settling the Succession of the Crown*, 1688, 1 Will. & Mary’s Sess. 2, ch. 2 (R.-U.)] et qui, au Canada, en l’occurrence, n’est autre que le privilège édicté par l’article 7 de la LPC, qui concerne toute affaire civile ou pénale liée à la publication « d’un document quelconque sous l’autorité du Sénat ou de la Chambre des communes ». Je déplore encore une fois ici que la Cour n’ait pas été informée du contenu du bulletin parlementaire en cause ni d’ailleurs d’aucun autre.

[113] À mon avis, il ne serait pas porté atteinte au principe de séparation des pouvoirs si le Tribunal examinait le bulletin parlementaire en question. Si je dis cela, c’est parce que je n’ai connaissance d’aucun précédent qui reconnaisse l’existence d’une immunité parlementaire quant à l’information envoyée par un député à ses commettants, et l’existence d’une telle immunité ne serait d’ailleurs pas nécessaire pour le bon exercice des activités législatives et délibérantes d’un député.

[114] Par ailleurs, les bulletins parlementaires ne sont pas visés par le privilège établi par l’article 7 de la LPC. S’ils l’avaient été, le président aurait délivré un certificat qui aurait suspendu l’enquête du Tribunal. C’est l’opinion exprimée par M. Maingot, à la page 74 de son ouvrage, précité.

[115] Deuxièmement, puisqu’il n’existe aucun privilège parlementaire empêchant le Tribunal d’examiner le bulletin parlementaire en question, il y a donc place pour l’application de l’alinéa 2b) de la Charte, ce qui ne serait pas le cas si le bulletin avait été visé par le privilège parlementaire. La question est alors de savoir si le pouvoir du Tribunal d’enquêter sur les plaintes porte atteinte à la garantie énoncée dans l’alinéa 2b) de la Charte, qui prévoit la liberté fondamentale suivante : « liberté de pensée, de croyance, d’opinion et d’expression, y compris la liberté de presse et des autres moyens de communication ».

[116] Il ne fait aucun doute que la liberté d’expression est l’âme d’une constitution démocratique comme celle du Canada. C’est ce qu’ont reconnu maintes fois

times by our highest courts and I need only refer to the decision of the Supreme Court of Canada in *Reference re Alberta Bills*, above, where Chief Justice Duff stated [at page 133]:

The statute [the *British North America Act*] contemplates a Parliament working under the influence of public opinion and public discussion. There can be no controversy that such institutions derive their efficacy from the free public discussion of affairs, from criticism and answer and counter-criticism, from attack upon policy and administration and defence and counter-attack; from the freest and fullest analysis and examination from every point of view of political proposals. This is signally true in respect of the discharge by Ministers of the Crown of their responsibility to Parliament, by members of Parliament of their duty to the electors, and by the electors themselves of their responsibilities in the election of their representatives.

[117] Having said this, there is always a balance to be achieved because there are limits to free political speech. At the same page, Chief Justice Duff continued by writing as follows:

The right of public discussion is, of course, subject to legal restrictions; those based upon considerations of decency and public order, and others conceived for the protection of various private and public interests with which, for example, the laws of defamation and sedition are concerned. In a word, freedom of discussion means, to quote the words of Lord Wright in *James v. Commonwealth* ([1936] A.C. 578, at 627) "freedom governed by the law." [Emphasis mine.]

Chief Justice Duff closed with the following words [at page 133]:

Even within its legal limits, it is liable to abuse and grave abuse, and such abuse is constantly exemplified before our eyes; but it is axiomatic that the practice of this right of free public discussion of public affairs notwithstanding its incidental mischief, is the breath of life for Parliamentary Institutions.

[118] Our highest court, before and after the advent of the Charter, always recognized the wide scope to be given to the concept of freedom of expression, particularly free political speech, but always within recognized limits. I cite the following cases:

nos plus hautes juridictions. Qu'il me suffise de citer l'arrêt de la Cour suprême du Canada, *Reference re Alberta Bills*, précité, où le juge en chef Duff écrivait ce qui suit [à la page 133] :

[TRADUCTION] La loi [l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*] envisage un Parlement qui fonctionne sous le feu de l'opinion publique et du débat public. Nul ne songerait à nier que ce qui rend cette institution efficace, c'est la libre discussion des affaires publiques, la critique et la réponse à la critique, l'attaque menée contre telle ou telle politique ou contre l'administration, et la défense et la contre-attaque, enfin l'analyse la plus libre et la plus complète possible de chacun des angles des projets politiques. Cela est manifestement vrai pour les ministres de la Couronne, lorsqu'ils exercent leurs responsabilités envers le Parlement, pour les députés lorsqu'ils accomplissent leurs obligations envers les électeurs, et pour les électeurs eux-mêmes lorsqu'ils élisent leurs représentants.

[117] Cela étant dit, il y a toujours un équilibre à établir, parce qu'il y a des limites à la liberté du discours politique. À la même page, le juge en chef Duff poursuivait ainsi :

[TRADUCTION] La liberté de débattre publiquement une question est naturellement sujette à des restrictions légales : celles qui sont fondées sur les considérations de décence et d'ordre public, et d'autres qui sont conçues pour la protection de divers intérêts privés et publics, dont s'occupent par exemple les lois sur la diffamation et la sédition. En un mot, cette liberté s'entend, pour reprendre les mots de lord Wright dans l'arrêt *James v. Commonwealth* ([1936] A.C. 578, p. 627), de la « liberté circonscrite par la loi ». [Non souligné dans l'original.]

Puis le juge en chef Duff concluait par les mots suivants [à la page 133] :

[TRADUCTION] Même à l'intérieur de ses limites juridiques, la liberté de débattre telle ou telle affaire publique est susceptible d'abus, voire de graves abus, dont nous avons constamment l'exemple devant nos yeux, mais il est évident que la pratique de cette liberté, malgré sa perversion occasionnelle, constitue l'élément le plus précieux des institutions parlementaires.

[118] Avant comme après l'entrée en vigueur de la Charte, notre plus haute juridiction a toujours admis la vaste portée qu'il convient de donner à la notion de liberté d'expression, et en particulier à celle de libre discours politique, mais toujours à l'intérieur de limites reconnues. Je citerai les arrêts suivants :

Switzman v. Elbling and Attorney-General of Quebec, [1957] S.C.R. 285, concerning the Padlock Law [*An Act to protect the Province against Communistic Propaganda*, R.S.Q. 1941, c. 52] enacted by the Quebec Legislature. The Supreme Court of Canada found the law *ultra vires* of the legislative powers of the province under section 92 of the *British North America Act, 1867* [30 & 31 vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]]. Several of the judges took the opportunity to comment on the importance of political expression in parliamentary democracy and that this constitutional fact had to be balanced within certain limits. Rand J. held “the body of discussion is indivisible, apart from the incidence of criminal law and civil rights, and incidental effects of legislation in relation to other matters, the degree and nature of its regulation must await future consideration” (see page 307) [emphasis added] and Abbott J. emphasized the importance of political speech going so far as to say that Parliament itself could not abrogate the right of discussion and debate and that the power of Parliament to limit it was restricted to such powers as may be exercised under its exclusive legislative jurisdiction with respect to criminal law and to make laws for the peace, order and good government of the nation.

R v. Keegstra, [1990] 3 S.C.R. 697, a case involving a provision of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46] prohibiting the willful promotion of hatred against identifiable groups. The court held this activity was protected by paragraph 2(b) of the Charter on the basis that it was an activity which conveyed or attempted to convey a meaning through a non-violent form of expression and therefore constituted expressive content and fell within the scope of the word “expression” as found in the guarantee under paragraph 2(b) of the Charter. However, the *Criminal Code* prohibition constituted a reasonable limit upon the freedom of expression and was therefore justified under section 1 of the Charter, meeting the three-part test in *The Queen v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103.

Canada (Human Rights Commission) v. Taylor, [1990] 3 S.C.R. 892, released the same day as *Keegstra*, above.

Switzman c. Elbling and Attorney-General of Quebec, [1957] R.C.S. 285, un arrêt qui concernait la Loi du cadenas [*Loi protégeant la province contre la propagande communiste*, S.R.Q. 1941, ch. 52], votée par l'Assemblée législative du Québec. La Cour suprême du Canada avait jugé que cette loi outrepassait les pouvoirs législatifs de la province énoncés à l'article 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]]. Plusieurs des juges avaient saisi l'occasion pour évoquer l'importance de l'expression politique dans une démocratie parlementaire et dire que ce fait constitutionnel devait être mis en balance à l'intérieur de certaines limites. Selon le juge Rand, [TRADUCTION] « le débat politique est indivisible, hormis l'incidence du droit criminel et des droits civils, et les effets accessoires des lois sur d'autres matières, le degré et la nature de sa régulation doit attendre un examen futur » (voir page 307) [soulignement ajouté], et le juge Abbott avait mis en relief l'importance du discours politique, allant jusqu'à dire que le Parlement même ne pouvait pas supprimer le droit de discussion et de débat et que le pouvoir du Parlement de le restreindre se limitait à celui qu'il pouvait exercer en vertu de sa compétence législative exclusive en matière de droit criminel et en matière de lois édictées pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du pays.

R c. Keegstra, [1990] 3 R.C.S. 697, un arrêt qui concernait une disposition du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46] interdisant la fomentation volontaire de la haine contre des groupes identifiables. La Cour suprême a jugé que cette activité était protégée par l'alinéa 2b) de la Charte, au motif qu'il s'agissait d'une activité qui transmettait ou tentait de transmettre une signification au moyen d'une forme non violente d'expression et qui par conséquent avait un contenu expressif et relevait du champ du mot « expression » employé dans la garantie conférée par l'alinéa 2b) de la Charte. Cependant, l'interdiction énoncée dans le *Code criminel* constituait une limite raisonnable à la liberté d'expression, d'une manière qui était justifiée par l'article premier de la Charte, parce qu'elle répondait au triple critère exposé dans l'arrêt *La Reine c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

Canada (Commission des droits de la personne) c. Taylor, [1990] 3 R.C.S. 892, un arrêt rendu le même

The Supreme Court of Canada upheld the constitutionality of subsection 13(1) of the *Canadian Human Rights Act* [S.C. 1976-77, c. 33] prohibiting telephone messages likely to expose a person or a group of persons to hatred or contempt. It reasoned in a fashion similar to *Keegstra*, above, holding the messages fell within the meaning of the word “expression” in paragraph 2(b) of the Charter but that the prohibition in subsection 13(1) constituted a reasonable limit justified in a free and democratic society.

R. v. Sharpe, [2001] 1 S.C.R. 45, a case involving an accused who was charged with two counts of possession of child pornography under a provision of the *Criminal Code*. In this case, the Crown conceded that the provision infringed paragraph 2(b) of the Charter but argued the infringement was justifiable under section 1 of the Charter. The Supreme Court agreed and the charges were remitted for trial.

Harper v. Canada (Attorney General), [2004] 1 S.C.R. 827, which concerned third party spending provisions under the *Canada Elections Act* [R.S.C., 1985, c. E-2]. The Supreme Court was unanimous in finding that these provisions violated political speech guaranteed by paragraph 2(b) of the Charter. Both the judgment written by the Chief Justice and the one written by Justice Bastarache for the majority emphasized the importance of political speech. The Chief Justice wrote [at paragraph 11] that “[p]olitical speech . . . [was] the single most important [and] protected type of expression [and] lies at the core of the guarantee of free expression.” Bastarache J. held that third party advertising was political expression and quoting the Chief Justice in *Keegstra*, above, reiterated that the connection between freedom of expression and the political process was perhaps the linchpin of the paragraph 2(b) guarantee and the nature of this connection was largely derived from Canadian commitment to democracy. Where the minority and majority split was concerning whether the advertising limit was justifiable under section 1, the majority

jour que l’arrêt *Keegstra*, précité. La Cour suprême du Canada a confirmé la constitutionnalité du paragraphe 13(1) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, [S.C. 1976-77, ch. 33] qui interdit les messages téléphoniques susceptibles d’exposer à la haine ou au mépris une personne ou un groupe de personnes. Elle a suivi le même raisonnement que dans l’arrêt *Keegstra*, jugeant que les messages entraînent dans le champ du mot « expression », à l’alinéa 2b) de la Charte, mais ajoutant que l’interdiction énoncée dans le paragraphe 13(1) constituait une limite raisonnable dont la justification pouvait se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique.

R. c. Sharpe, [2001] 1 R.C.S. 45, un arrêt où il s’agissait d’une personne qui avait été accusée de deux chefs de possession de pornographie juvénile en vertu d’une disposition du *Code criminel*. Dans cette affaire, la Couronne avait admis que la disposition portait atteinte à l’alinéa 2b) de la Charte, mais avait fait valoir que l’atteinte était justifiable en vertu de l’article premier de la Charte. La Cour suprême s’est rangée à cet avis et les accusations furent renvoyées au tribunal de première instance.

Harper c. Canada (Procureur général), [2004] 1 R.C.S. 827, un arrêt où il s’agissait des dispositions de la *Loi électorale du Canada* [L.R.C. (1985), ch. E-2] relatives au plafonnement des dépenses des tiers. La Cour suprême a jugé à l’unanimité que ces dispositions portaient atteinte à la libre expression politique garantie par l’alinéa 2b) de la Charte. L’avis rédigé par la juge en chef et celui qu’a rédigé le juge Bastarache au nom des juges majoritaires ont tous deux souligné l’importance du discours politique. La juge en chef écrivait que « [l]e discours politique [. . .] représente la forme d’expression la plus importante et la plus protégée. Il constitue un aspect fondamental de la garantie relative à la liberté d’expression ». Selon le juge Bastarache, la publicité faite par les tiers est une forme d’expression politique et, citant les propos tenus par le juge en chef dans l’arrêt *Keegstra*, précité, il a réaffirmé que le lien entre la liberté d’expression et le processus politique était sans doute la cheville ouvrière de la garantie énoncée à l’alinéa 2b) et que ce lien tenait dans une large mesure à l’engagement du Canada envers la démocratie. Les juges minoritaires et les juges

so finding.

(iii) The exclusive jurisdiction of the Board of Internal Economy

[119] I do not accept the argument put forward by counsel for the applicant and the Speaker that the exclusive authority of the Board of Internal Economy “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” ousts the Tribunal’s jurisdiction over the content of householders. I reach this conclusion for the following reasons.

[120] First, the cases of *Bernier* and *Fontaine*, above, the former decided by the Ontario Court of Appeal and the latter by the Quebec Court of Appeal, are on point. Those cases decided that the Board’s exclusive jurisdiction to determine the proper use of funds did not oust the criminal jurisdiction of the courts of common law. The two courts held that the functions of the Board did not overlap with those of the court since the authority of the Board was limited to determining, from an administrative and financial perspective, whether the use of funds by an MP was proper in light of the Board’s by-laws. By analogy, it is clear the functions of the Tribunal are different than those of the Board. The Tribunal examines whether discrimination has occurred in certain specified situations and, if so, provides a remedy. (See, in particular, paragraph 34 in *Fontaine*, above.)

[121] Second, the administrative scheme provided for under the PCA in terms of the Board’s powers and remedies does not compare at all to the statutory scheme related to PESRA the Supreme Court of Canada had before it in *Vaid*. In particular:

1. The PCA does not confer upon the Board jurisdiction over the complainants but rather its only jurisdiction is

majoritaires ont exprimé des vues divergentes sur la question de savoir si les limites imposées à la publicité électorale pouvaient être justifiées selon l’article premier. Les juges majoritaires ont estimé qu’elles pouvaient l’être.

iii) La compétence exclusive du Bureau de régie interne

[119] Je n’admets pas l’argument avancé par l’avocat du demandeur et du président selon lequel le pouvoir exclusif du Bureau de régie interne de « 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 » exclut la compétence du Tribunal quant au contenu des bulletins parlementaires. J’arrive à cette conclusion pour les raisons suivantes.

[120] D’abord, l’arrêt *Bernier*, rendu par la Cour d’appel de l’Ontario, et l’arrêt *Fontaine*, rendu par la Cour d’appel du Québec, sont ici à propos. Ces deux juridictions ont jugé que le pouvoir exclusif du Bureau de régie interne de décider du bon usage de fonds n’excluait pas la compétence des tribunaux de common law en matière criminelle. Les deux juridictions ont estimé que les fonctions du Bureau n’empiétaient pas sur celles des tribunaux puisque le pouvoir du Bureau se limitait à dire, d’un point de vue administratif et financier, si l’emploi de fonds par un député était légitime d’après les règlements administratifs du Bureau. Sur le plan analogique, il est clair que les fonctions du Tribunal diffèrent de celles du Bureau. Le Tribunal se demande s’il y a eu discrimination dans telle ou telle situation particulière et, dans l’affirmative, il prononce une réparation (voir en particulier le paragraphe 34 de l’arrêt *Fontaine*, précité).

[121] Deuxièmement, le régime administratif prévu par la LPC quant aux pouvoirs du Bureau et des redressements qu’il peut prononcer n’est nullement comparable au régime de la LRTP, sur lequel devait se prononcer la Cour suprême du Canada dans l’affaire *Vaid*. Plus précisément :

1. la LPC ne confère au Bureau aucune compétence à l’égard des plaignants, mais limite plutôt sa compétence

over a member of the House of Commons and the staff of the House (see, section 52.3 [as enacted by S.C. 1991, c. 20, s. 2] of the PCA);

2. The PCA does not apply to the subject-matter of the complaints filed with the Commission and referred by it to the Tribunal. Those complaints relate to the content of Dr. Pankiw's householder and the allegation is that some or part of the content of that householder was discriminatory;

3. The Board cannot provide an adequate remedy to the complainants. If Dr. Pankiw breached the privileges of the House, and in particular, by-law 102, it would appear the only remedy the House may provide is in respect of him as a member, (see, Appendix C, By-law 102, paragraph 8—contravention).

[122] I conclude that neither the PCA nor the Board's by-laws oust the investigative and dispute resolution machinery of the *Canadian Human Rights Act* on the facts of this case.

(iv) Is the sending of a householder a "service" as contemplated by the statute?

[123] The issue of whether the distribution of a householder is a "service" under sections 5 and 14 of CHRA or falls within its section 12 was raised in the applicant and the Speaker's notice of motion. At the hearing of the motion, the Tribunal indicated that it would first deal with the House of Commons' arguments on privilege, separation of powers and freedom of expression and that the arguments on whether the complaints fall under section 5, 12 or 14 would be dealt with at a later stage.

[124] I agree with counsel for the Commission, the argument put before the Court by the applicant and the Speaker is premature in that there is no ruling on this issue and there is nothing for this Court to review at this stage. I agree with his suggestion this argument should be dismissed on the basis of prematurity and can be

aux députés et au personnel de la Chambre des communes (voir l'article 52.3 [édicte par L.C. 1991, ch. 20, art. 2] de la LPC);

2. la LPC ne s'applique pas au contenu des plaintes déposées auprès de la Commission et renvoyées par celle-ci au Tribunal. Lesdites plaintes se rapportent au contenu du bulletin parlementaire du D' Pankiw, les plaignants faisant valoir que le contenu de ce bulletin parlementaire était en partie discriminatoire;

3. le Bureau n'a pas le pouvoir d'accorder une réparation aux plaignants. Si le D' Pankiw a contrevenu aux privilèges de la Chambre, et en particulier au Règlement administratif 102, il semblerait que l'unique redressement que puisse prononcer la Chambre ne concerne que le D' Pankiw en sa qualité de député (voir l'appendice C, Règlement administratif 102, paragraphe 8—contravention).

[122] J'arrive à la conclusion que ni la LPC ni les règlements administratifs du Bureau de régie interne ne font obstacle, dans la présente affaire, à l'application du mécanisme d'enquête et de règlement des différends dont il est question dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

(iv) L'envoi d'un bulletin parlementaire constitue-t-il un « service » au sens de la LCDP?

[123] La question de savoir si la distribution d'un bulletin parlementaire est un « service » au sens des articles 5 et 14 de la LCDP ou si elle relève de son article 12 a été soulevée dans l'avis de requête du demandeur et du président. Lors de l'audition de la requête, le Tribunal a dit qu'il se prononcerait d'abord sur les arguments de la Chambre des communes se rapportant au privilège, à la séparation des pouvoirs et à la liberté d'expression, et que les arguments portant sur la question de savoir si les plaintes relevaient des articles 5, 12 ou 14 seraient examinés ultérieurement.

[124] Je reconnais, avec l'avocat de la Commission, que l'argument avancé devant la Cour par le demandeur et le président est prématuré puisqu'aucune décision n'a été rendue sur cet aspect et qu'il n'y a donc aucune décision que la Cour puisse contrôler à ce stade. Je suis d'accord avec lui que cet argument devrait être rejeté en

raised at a subsequent stage by any of the parties before the Tribunal.

(v) Do Dr. Pankiw's activities fall within the scope of the CHRA?

[125] Dr. Pankiw did not strongly press the argument that his activities do not fall within the scope of the CHRA.

[126] I agree with the Tribunal's reasoning based on section 2 of the CHRA which provides that the purpose of that Act is to give effect, "within the purview of matters coming within the legislative authority of Parliament" to the principles of equal opportunity elaborated therein, and that the statutory language of the CHRA is broad enough to encompass statements made by members in householders published and paid for by the House of Commons, pursuant to an Act of Parliament, the PCA.

JUDGMENT

This judicial review application is dismissed with costs payable by the applicant and the intervener to the respondent in a manner allocated between them by agreement, or in the event of a dispute on such allocation, in a manner determined by the Court.

APPENDIX A

Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6.

PURPOSE OF ACT

2. The purpose of this Act is to extend the laws in Canada to give effect, within the purview of matters coming within the legislative authority of Parliament, to the principle that all individuals should have an opportunity equal with other individuals to make for themselves the lives that they are able and wish to have and to have their needs accommodated, consistent with their duties and obligations as members of society, without being hindered in or prevented from doing so by discriminatory practices based on race, national or ethnic origin, color, religion, age, sex, sexual orientation, marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted.

raison de son caractère prématuré et qu'il pourra être soulevé ultérieurement par l'une quelconque des parties devant le Tribunal.

v) Les activités du D^r Pankiw relèvent-elles de la LCDP?

[125] Le D^r Pankiw n'a pas vigoureusement insisté sur l'argument selon lequel ses activités n'entrent pas dans le champ de la LCDP.

[126] Je souscris au raisonnement du Tribunal, fondé sur l'article 2 de la LCDP, lequel dispose que la LCDP a pour objet de donner effet, « dans le champ de compétence du Parlement du Canada », aux principes visant à l'égalité des chances, principes qui sont exposés dans la LCDP, et je suis d'avis, comme le Tribunal, que le texte de la LCDP est assez large pour englober les déclarations faites par des députés dans des bulletins parlementaires publiés et payés par la Chambre des communes en application d'une loi fédérale, à savoir la LPC.

JUGEMENT

La demande de contrôle judiciaire est rejetée, avec dépens, qui sont payables à la défenderesse par le demandeur et par l'intervenant, selon une répartition qu'ils décideront d'un commun accord ou, en cas de différend, selon la manière que déterminera la Cour.

APPENDICE A

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

OBJET

2. La présente loi a pour objet de compléter la législation canadienne en donnant effet, dans le champ de compétence du Parlement du Canada, au principe suivant : le droit de tous les individus, dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement et à la prise de mesures visant à la satisfaction de leurs besoins, indépendamment des considérations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, la situation de famille, la déficience ou l'état de personne graciée.

...

DISCRIMINATORY PRACTICES

5. It is a discriminatory practice in the provision of goods, services, facilities or accommodation customarily available to the general public

(a) to deny, or to deny access to, any such good, service, facility or accommodation to any individual, or

(b) to differentiate adversely in relation to any individual, on a prohibited ground of discrimination.

...

12. It is a discriminatory practice to publish or display before the public or to cause to be published or displayed before the public any notice, sign, symbol, emblem or other representation that

(a) expresses or implies discrimination or an intention to discriminate, or

(b) incites or is calculated to incite others to discriminate

if the discrimination expressed or implied, intended to be expressed or implied or incited or calculated to be incited would otherwise, if engaged in, be a discriminatory practice described in any of sections 5 to 11 or in section 14.

13. (1) It is a discriminatory practice for a person or a group of persons acting in concert to communicate telephonically or to cause to be so communicated, repeatedly, in whole or in part by means of the facilities of a telecommunication undertaking within the legislative authority of Parliament, any matter that is likely to expose a person or persons to hatred or contempt by reason of the fact that that person or those persons are identifiable on the basis of a prohibited ground of discrimination.

(2) For greater certainty, subsection (1) applies in respect of a matter that is communicated by means of a computer or a group of interconnected or related computers, including the Internet, or any similar means of communication, but does not apply in respect of a matter that is communicated in whole or in part by means of the facilities of a broadcasting undertaking.

(3) For the purposes of this section, no owner or operator of a telecommunication undertaking communicates or causes to be communicated any matter described in subsection (1) by reason only that the facilities of a telecommunication undertaking owned or operated by that person are used by other persons for the transmission of that matter.

[. . .]

ACTES DISCRIMINATOIRES

5. Constitue un acte discriminatoire, s'il est fondé sur un motif de distinction illicite, le fait, pour le fournisseur de biens, de services, d'installations ou de moyens d'hébergement destinés au public :

a) d'en priver un individu;

b) de le défavoriser à l'occasion de leur fourniture.

[. . .]

12. Constitue un acte discriminatoire le fait de publier ou d'exposer en public, ou de faire publier ou exposer en public des affiches, des écriteaux, des insignes, des emblèmes, des symboles ou autres représentations qui, selon le cas :

a) expriment ou suggèrent des actes discriminatoires au sens des articles 5 à 11 ou de l'article 14 ou des intentions de commettre de tels actes;

b) en encouragent ou visent à en encourager l'accomplissement.

13. (1) Constitue un acte discriminatoire le fait, pour une personne ou un groupe de personnes agissant d'un commun accord, d'utiliser ou de faire utiliser un téléphone de façon répétée en recourant ou en faisant recourir aux services d'une entreprise de télécommunication relevant de la compétence du Parlement pour aborder ou faire aborder des questions susceptibles d'exposer à la haine ou au mépris des personnes appartenant à un groupe identifiable sur la base des critères énoncés à l'article 3.

(2) Il demeure entendu que le paragraphe (1) s'applique à l'utilisation d'un ordinateur, d'un ensemble d'ordinateurs connectés ou reliés les uns aux autres, notamment d'Internet, ou de tout autre moyen de communication semblable mais qu'il ne s'applique pas dans les cas où les services d'une entreprise de radiodiffusion sont utilisés.

(3) Pour l'application du présent article, le propriétaire ou exploitant d'une entreprise de télécommunication ne commet pas un acte discriminatoire du seul fait que des tiers ont utilisé ses installations pour aborder des questions visées au paragraphe (1).

14. (1) It is a discriminatory practice,

(a) in the provision of goods, services, facilities or accommodation customarily available to the general public,

(b) in the provision of commercial premises or residential accommodation, or

(c) in matters related to employment,

to harass an individual on a prohibited ground of discrimination.

(2) Without limiting the generality of subsection (1), sexual harassment shall, for the purposes of that subsection, be deemed to be harassment on a prohibited ground of discrimination.

APPENDIX B

Parliament of Canada Act, R.S.C., 1985, c. P-1 [ss. 50 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 42, s. 2; S.C. 1991, c. 20, s. 2; 1997, c. 32, s. 1), 51 (as am. by S.C. 1991, c. 20, s. 2), 52.2 to 52.9 (as enacted *idem*), 53 (as am. *idem*), 54 (as am. *idem*)]

Privileges, Immunities and Powers

Definition

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.

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

6. On any inquiry concerning the privileges, immunities and powers of the Senate and the House of Commons or of

14. (1) Constitue un acte discriminatoire, s'il est fondé sur un motif de distinction illicite, le fait de harceler un individu :

a) lors de la fourniture de biens, de services, d'installations ou de moyens d'hébergement destinés au public;

b) lors de la fourniture de locaux commerciaux ou de logements;

c) en matière d'emploi.

(2) Pour l'application du paragraphe (1) et sans qu'en soit limitée la portée générale, le harcèlement sexuel est réputé être un harcèlement fondé sur un motif de distinction illicite.

APPENDICE B

Loi sur le Parlement du Canada, L.R.C. (1985), ch. P-1 [art. 50 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 42, art. 2; L.C. 1991, ch. 20, art. 2; 1997, ch. 32, art. 1), 51 (mod. par L.C. 1991, ch. 20, art. 2), 52.2 à 52.9 (édictés, *idem*), 53 (mod., *idem*), 54 (mod., *idem*)]

Privilèges, immunités et pouvoirs

Nature

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

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

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

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

6. Dans le cadre d'une enquête sur les privilèges, immunités et pouvoirs du Sénat et de la Chambre des

any member of either House, any copy of the journals of either House, printed or purported to be printed by order thereof, shall be admitted as evidence of the journals by all courts, justices and others, without proof that the copy was printed by order of either House.

Publication of Proceedings

7. (1) Where any person is a defendant in any civil or criminal proceedings that are commenced or prosecuted in a court in any manner for, on account of or in respect of the publication of any report, paper, votes or proceedings, by that person or the servant of that person, by or under the authority of the Senate or the House of Commons, that person may bring before the court or any judge thereof, after twenty-four hours notice of intention to do so given in accordance with subsection (2), a certificate

(a) given under the hand of the Speaker or the Clerk of the Senate or the House of Commons, and

(b) stating that the report, paper, votes or proceedings were published by that person or servant, by order or under the authority of the Senate or the House of Commons, together with an affidavit verifying the certificate.

(2) The notice of intention referred to in subsection (1) shall be given to the plaintiff or prosecutor in the civil or criminal proceedings or to the attorney or solicitor of the plaintiff or prosecutor.

(3) On the bringing of a certificate before a court or judge in accordance with subsection (1), the court or judge shall immediately stay the civil or criminal proceedings, and those proceedings and every writ or process issued therein shall be deemed to be finally determined and superseded by virtue of this Act.

8. (1) Where any civil or criminal proceedings are commenced or prosecuted in a court for, on account of or in respect of the publication of any copy of a report, paper, votes or proceedings referred to in subsection 7(1), the defendant, at any stage of the proceedings, may bring before the court, or any judge thereof, the report, paper, votes or proceedings and the copy, together with an affidavit verifying the report, paper, votes or proceedings and the correctness of the copy.

(2) On the bringing before a court or any judge thereof of any report, paper, votes or proceedings and a copy thereof with affidavit in accordance with subsection (1), the court or judge shall immediately stay the civil or criminal proceedings, and those proceedings and every writ or process issued therein shall be deemed to be finally determined and superseded by virtue of this Act.

communes, ou de l'un de leurs membres, un exemplaire des journaux de l'une des deux chambres, imprimé ou réputé l'être sur ordre de l'une ou l'autre, est admis en justice comme preuve de l'existence de ces journaux, sans qu'il soit nécessaire de prouver qu'il a été imprimé sur un tel ordre.

Publication de documents

7. (1) Le défendeur dans une affaire civile ou pénale résultant de la procédure intentée et poursuivie de quelque façon que ce soit en relation directe ou indirecte avec la publication, par lui-même ou son préposé, d'un document quelconque sous l'autorité du Sénat ou de la Chambre des communes peut, après préavis de vingt-quatre heures donné conformément au paragraphe (2), produire devant le tribunal saisi de l'affaire—ou l'un de ses juges—outre un affidavit l'attestant, un certificat :

a) signé du président ou du greffier du Sénat ou de la Chambre des communes;

b) affirmant que le document en question a été publié par le défendeur ou son préposé, sur l'ordre ou sous l'autorité du Sénat ou de la Chambre des communes.

(2) Le préavis prévu par le paragraphe (1) est donné à la partie adverse, directement ou par l'intermédiaire de son procureur.

(3) Dès la production du certificat visé au paragraphe (1), le tribunal ou le juge arrête les poursuites; celles-ci ainsi que tous les actes de procédure y afférents sont dès lors réputés éteints ou annulés de par l'application de la présente loi.

8. (1) Dans les cas où la publication du document visé au paragraphe 7(1) fait directement ou indirectement l'objet d'une poursuite civile ou pénale, le défendeur peut, à tout stade, produire en justice le document original ainsi qu'un exemplaire de celui-ci accompagné d'un affidavit certifiant l'authenticité de l'original et la conformité de la copie.

(2) Sur production de l'original et de la copie certifiés par affidavit, le tribunal ou le juge arrête les poursuites; celles-ci ainsi que tous les actes de procédure y afférents sont dès lors réputés éteints ou annulés de par l'application de la présente loi.

9. In any civil or criminal proceedings commenced or prosecuted for printing an extract from or abstract of any report, paper, votes or proceedings referred to in subsection 7(1), the report, paper, votes or proceedings may be given in evidence and it may be shown that the extract or abstract was published in good faith and without malice and, if such is the opinion of the jury, a verdict of not guilty shall be entered for the defendant.

...

DIVISION D

BOARD OF INTERNAL ECONOMY

Establishment and Organization

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.

(2) The Board shall consist of the Speaker, two members of the Queen’s Privy Council for Canada appointed from time to time by the Governor in Council, the Leader of the Opposition or the nominee of the Leader of the Opposition and other members of the House of Commons who may be appointed from time to time as follows:

(a) if there is only one party in opposition to the government that has a recognized membership of twelve or more persons in the House of Commons, the caucus of that party may appoint two members of the Board and the caucus of the government party may appoint one member of the Board; and

(b) if there are two or more parties in opposition to the government each of which has a recognized membership of twelve or more persons in the House of Commons,

(i) the caucus of each of those parties in opposition may appoint one member of the Board, and

(ii) the caucus of the government party may appoint that number of members of the Board that is one less than the total number of members of the Board who may be appointed under subparagraph (i).

...

51. The Clerk of the House of Commons is the Secretary to the Board.

9. Dans toute poursuite civile ou pénale occasionnée par l’impression d’un extrait ou résumé du document visé au paragraphe 7(1), le document en question peut être produit à titre de preuve, et le défendeur peut démontrer que l’extrait ou le résumé a été publié de bonne foi et sans intention malveillante; dès lors, si le jury est de cet avis, un verdict de non-culpabilité est rendu en faveur du défendeur.

[. . .]

SECTION D

BUREAU DE RÉGIE INTERNE

Constitution et organisation

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.

(2) Le bureau est composé du président de la Chambre des communes, de deux membres du Conseil privé de la Reine pour le Canada nommés par le gouverneur en conseil, du chef de l’Opposition ou de son délégué et d’autres députés nommés de la façon suivante :

a) si l’Opposition ne comporte qu’un groupe parlementaire comptant officiellement douze députés ou plus, ce groupe peut nommer deux députés et le groupe parlementaire du parti gouvernemental peut en nommer un;

b) si l’Opposition comporte plusieurs groupes parlementaires comptant officiellement douze députés ou plus, chacun de ces groupes peut nommer un député et le groupe parlementaire du parti gouvernemental peut en nommer un de moins que le total des membres ainsi nommés par l’ensemble de ces groupes.

[. . .]

51. Le greffier de la Chambre des communes est le secrétaire du bureau.

...

[. . .]

FUNCTIONS OF BOARD

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

(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

(b) do all such things as are necessary or incidental to the exercising of its powers or the carrying out of its functions.

(2) 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.

52.3 The Board shall act on all financial and administrative matters respecting

(a) the House of Commons, its premises, its services and its staff; and

(b) the members of the House of Commons.

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.

(2) The estimate referred to in subsection (1) shall be transmitted by the Speaker to the President of the Treasury Board who shall lay it before the House of Commons with the estimates of the government for the fiscal year.

By-laws

52.5 (1) The Board may make by-laws

(a) respecting the calling of meetings of the Board and the conduct of business at those meetings;

(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;

(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

MISSION

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 :

a) conclure des contrats, ententes ou autres arrangements sous le nom de la Chambre des communes ou le sien;

b) prendre toute autre mesure utile à l'exercice de ses pouvoirs ou à l'exécution de ses fonctions.

(2) 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.

52.3 Le bureau est chargé des questions financières et administratives intéressantes :

a) la Chambre des communes, ses locaux, ses services et son personnel;

b) les députés.

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.

(2) Le président transmet l'état estimatif au président du Conseil du Trésor, qui le dépose devant la Chambre des communes avec les prévisions budgétaires du gouvernement pour l'exercice.

Règlements administratifs

52.5 (1) Le bureau peut, par règlement administratif :

a) régir la convocation et le déroulement de ses réunions;

b) régir l'utilisation, par les députés, des fonds, biens, services et locaux mis à leur disposition dans le cadre de leurs fonctions parlementaires;

c) prévoir les conditions—applicables aux députés—de gestion et de comptabilisation des fonds visés à l'alinéa b) et à l'article 54;

(d) respecting all such things as are necessary or incidental to the exercise of its powers and the carrying out of its functions.

(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.

...

Opinions

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).

(2) Any member of the House of Commons may apply to the Board for an opinion with respect to any use by that member of funds, goods, services or premises referred to in subsection (1).

52.7 (1) During any investigation by a peace officer in relation to the use by a member of the House of Commons of funds, goods, services or premises referred to in subsection 52.6(1), the peace officer may apply to the Board for, or the Board may, on its own initiative, provide the peace officer with, an opinion concerning the propriety of such use.

(2) Where an opinion is provided to a peace officer pursuant to subsection (1) and where an application for a process is made to a judge, the judge shall be provided with the opinion and shall consider it in determining whether to issue the process.

(3) For the purposes of this section, “process” means

- (a) an authorization to intercept a private communication under section 185,
- (b) an order for a special warrant under section 462.32,
- (c) an order for a search warrant under section 487,
- (d) a restraint order under section 462.33,
- (e) the laying of an information under section 504 or 505,
- (f) a summons or an arrest warrant under section 507, or

d) prendre toute autre mesure utile à l’exercice de ses pouvoirs et fonctions.

(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.

[. . .]

Avis

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).

(2) Les députés peuvent demander au bureau d’émettre un avis au sujet de l’utilisation par eux de fonds, de biens, de services ou de locaux visés au paragraphe (1).

52.7 (1) Au cours d’une enquête menée par un agent de la paix relativement à l’utilisation par un député de fonds, de biens, de services ou de locaux visés au paragraphe 52.6(1), l’agent de la paix peut demander au bureau de lui fournir—ou le bureau peut, de sa propre initiative, lui fournir—un avis au sujet de la régularité de cette utilisation.

(2) Si, dans le cas où un avis a été transmis à un agent de la paix conformément au paragraphe (1), une demande de délivrance d’un acte de procédure est présentée à un juge, l’avis est transmis à celui-ci, qui le prend en considération dans sa décision de délivrer ou non l’acte.

(3) Pour l’application du présent article, « acte de procédure » s’entend au sens des termes ci-après visés aux articles suivants du *Code criminel* :

- a) article 185 : autorisation d’intercepter une communication privée;
- b) article 462.32 : mandat spécial;
- c) article 487 : mandat de perquisition;
- d) article 462.33 : ordonnance de blocage de biens;
- e) articles 504 ou 505 : dénonciation;
- f) article 507 : sommation ou mandat d’arrestation;

(g) the confirmation of an appearance notice, promise to appear or recognizance under section 508

of the *Criminal Code*.

(4) The issuance of a process referred to in paragraphs (3) (c), (e), (f) and (g) that is based on the 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 shall be authorized by a judge of a provincial court within the meaning of section 2 of the *Criminal Code*.

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).

52.9 (1) The Board may include in its opinions any comments that the Board considers relevant.

(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.

(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.

(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.

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.

54. All funds, other than those applied toward payment of the salaries and expenses of Parliamentary Secretaries, expended under Part IV in respect of the House of Commons shall be expended and accounted for in the same manner as funds for defraying the charges and expenses of the House and of the members thereof are to be expended and accounted for pursuant to this Division. [Underlining added.]

APPENDIX C

1. BY-LAWS OF THE BOARD OF INTERNAL ECONOMY BY-LAW 101- DEFINITIONS

g) article 508 : confirmation d'une citation à comparaître, d'une promesse de comparaître ou d'un engagement.

(4) La délivrance d'un acte de procédure visé aux alinéas (3)c), e), f) et g) qui est fondé sur l'utilisation par un député de fonds, de biens, de services ou de locaux mis à sa disposition dans le cadre de ses fonctions parlementaires doit être autorisée par un juge d'une cour provinciale au sens de l'article 2 du *Code criminel*.

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).

52.9 (1) Le bureau peut assortir ses avis des commentaires qu'il estime utiles.

(2) Sous réserve du paragraphe (3), le bureau peut, pour la gouverne des députés, publier ses avis en tout ou en partie.

(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.

(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.

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.

54. L'utilisation et la comptabilisation des fonds dépensés aux termes de la partie IV pour la Chambre des communes, à l'exclusion de ceux consacrés aux traitements et indemnités des secrétaires parlementaires, s'effectuent de la même manière que celles des fonds affectés aux frais de la chambre et des députés sous le régime de la présente section. [Soulèvements ajoutés].

APPENDICE C

1. RÈGLEMENTS ADMINISTRATIFS DU BUREAU DE RÉGIE INTERNE RÈGLEMENT ADMINISTRATIF 101- DÉFINITIONS

Parliamentary Functions

Means duties and activities related to the position of member of the House of Commons wherever performed and includes public and official business, and partisan matters, but does not include the private business interests of a Member [or] of a Member's immediate family;

2. BY-LAW 102, GENERAL LIMITATION AND APPLICATION BY-LAW

Pursuant to section 52.5 of the *Parliament of Canada Act*, the Board of Internal Economy hereby makes the following by-law:

Use of resources

1. The funds, goods, services and premises provided pursuant to the by-laws are to be used for the carrying out of Members' parliamentary functions or for matters which are essential or incidental thereto.

Principles

2. In applying the by-laws, the following principles of general application shall be respected:

(a) the Board is the authority that determines how the financial resources and administrative services provided by the House are to be applied and adhered to:

(b) in the performance of a Member's activities and parliamentary functions, a Member is entitled to financial resources and administrative services provided by the House subject to the statutory authority of the Board;

(c) partisan activities are an inherent and essential part of the activities and parliamentary functions of a Member;

(d) a Member has the constitutional rights, immunities and independence applicable to that office in the performance of the activities and parliamentary functions free from interference or intimidation; and

(e) a Member is allowed full discretion in the direction and control of the work performed on the Member's behalf by employees and independent contractors and is subject only to the authority of the Board and the House of Commons in the exercise of that discretion.

Contravention of by-law

8. (1) If a person to whom these by-laws apply contravenes the by-laws:

« Fonctions parlementaires »

Les obligations et activités qui se rattachent à la fonction de député, où qu'elles soient exécutées, y compris les affaires publiques ou officielles et les questions partisans. Ne sont pas comprises dans les fonctions parlementaires les activités relatives aux intérêts commerciaux privés du député ou de sa proche famille.

2. RÈGLEMENT ADMINISTRATIF 102 ÉDICANT DES RESTRICTIONS ET RÈGLES D'APPLICATION GÉNÉRALE

Le Bureau de régie interne, en application de l'article 52.5 de la *Loi sur le Parlement du Canada* prend le règlement administratif suivant :

Utilisation des ressources

1. Les fonds, biens, services et locaux fournis dans le cadre des règlements ne doivent être utilisés que pour l'exécution des fonctions parlementaires des députés ou pour les affaires qui sont essentielles à ces fonctions ou y sont accessoires.

Principes

2. Dans l'application des règlements, les principes d'application générale suivants doivent être observés :

a) le Bureau est l'autorité compétente pour déterminer comment les ressources financières et les services administratifs fournis par la Chambre sont utilisés et appliqués;

b) dans l'exercice des ses activités et de ses fonctions parlementaires, le député a droit à l'utilisation des ressources financières et des services administratifs mis à sa disposition par la Chambre, sous réserve des pouvoirs conférés au Bureau par la Loi;

c) les activités partisans sont inhérentes et essentielles aux activités et aux fonctions parlementaires du député;

d) le député jouit des droits, immunités et indépendance d'ordre constitutionnel applicables à sa fonction de façon qu'il puisse exercer ses activités et ses fonctions parlementaires sans ingérence ni intimidation;

e) le député jouit d'une discrétion absolue dans la direction et le contrôle du travail exécuté pour son compte par des employés ou des entrepreneurs indépendants et n'est soumis, dans l'exercice de cette discrétion, qu'à l'autorité du Bureau et de la Chambre des communes.

Infraction au règlement

8.(1) Dans les cas où une personne à qui les présents règlements s'appliquent contrevient à ces règlements, le Bureau peut prendre les mesures suivantes :

(a) the Board may give written notice to the Member responsible, requiring the Member to rectify the situation, and

(b) if the situation is not rectified to the satisfaction of the Board, the Board may order any amount of money to rectify the situation to be withheld from any budget, allowance or other payment that may be made available to the Member under the by-laws, and

(c) if the contravention continues, or if the Board considers it necessary to protect House of Commons funds, the Board may order that any budget, allowance or other payment that may be made available to the Member under the by-laws be frozen for such time and on such other conditions as the Board considers necessary.

2. Subsection (1) does not affect any other civil remedy that may be made available to the Board. [Underlining added.]

3. BY-LAW 301, MEMBERS' OFFICES BY-LAW

Purpose

The purpose of this by-law is to prescribe the resources to be provided for each Members' offices at the House of Commons and in the constituency

3. Every Member shall be provided with goods and services as directed by and subject to the conditions set by the Board, including:

(d) subject to the provisions of section 3(f) printing of four householder mailings per calendar year;

...

(f) printing or copying of material provided by the Member, except:

- (i) solicitations of membership to any political party;
- (ii) solicitations of monetary contributions for any political party;
- (iii) provincial, municipal or local election campaign material, including speeches, enumerators' lists, poll activities and request for re-election support;

(iv) entire reproduction of publications available from the Postal, Distribution and Messenger Services of the House of Commons, a government department or a commercial source;

a) aviser le député responsable, par écrit, de devoir rectifier la situation,

b) si la situation n'est pas rectifiée à sa satisfaction, ordonner la retenue de toute somme d'argent requise pour rectifier la situation sur tout budget, indemnité, allocation ou autre paiement pouvant être mis à la disposition de député aux termes des règlements,

c) si la contravention se poursuit ou s'il l'estime nécessaire pour sauvegarder les fonds de la Chambre des communes, ordonner le blocage, pour le temps et aux conditions qu'il estime nécessaires, de tout budget, indemnité, allocation ou autre paiement pouvant être mis à la disposition du député aux termes des règlements.

2. Le paragraphe (1) n'a pas pour effet de porter atteinte aux autres recours au civil dont le Bureau dispose. [Soulignements ajoutés.]

3. RÈGLEMENT ADMINISTRATIF 301 CONCERNANT LES BUREAUX DES DÉPUTÉS

Objet

Le présent règlement a pour objet de déterminer les ressources devant être mises à la disposition de chaque député pour ses bureaux de la Chambre des communes et de sa circonscription.

3. Sont fournis au député, aux conditions fixées par le Bureau, les biens et services déterminés par ce dernier, y compris :

d) sous réserve du paragraphe 3f) l'impression de quatre envois collectifs par année civile;

[. . .]

(f) l'impression et la reproduction des documents fournis par le député, à l'exception de ce qui suit :

- (i) les demandes d'adhésion à tout parti politique
- (ii) les sollicitations de contributions pécuniaires à tout parti politique;
- (iii) la documentation servant aux campagnes électorales provinciales, municipales ou locales, notamment les discours, les listes des recenseurs, les listes des militants bénévoles d'un parti ou d'une circonscription, ce qui se rapporte aux activités des bureaux de scrutin et les demandes d'appui en vue d'une réélection;

(iv) la reproduction intégrale de publications qu'il est possible d'obtenir des Services postaux, distribution et messagers de la Chambre des communes, d'un ministère ou d'une entreprise commerciale;

(v) work that the information Services—Printing is not technologically equipped to undertake;

(vi) a request that would infringe a copyright in the material, unless permission has been obtained from the owner of the right;

(vii) in the case of a large volume request, material has been copied previously that year for the Member.

(g) the administration of the mailing privileges

...

(ii) provided by subsection 35(3) of the *Canada Post Corporation Act* to send four mailings a calendar year to every householder in the constituency, ... [Underlining added.]

(v) les travaux que les Services de l'information—Impressions n'est pas, sur le plan technologique, en mesure d'exécuter;

(vi) les demandes qui violeraient un droit d'auteur, à moins d'une autorisation obtenue du titulaire de ce droit;

(vii) s'il s'agit d'une grosse demande, les documents qui ont déjà été reproduits pour le député au cours de la même année.

g) l'application

[. . .]

(ii) de la franchise postale prévue par le paragraphe 35(3) de la *Loi sur la Société canadienne des postes* pour l'expédition de quatre envois collectifs par année civile à chacun des domiciles de la circonscription. [Soulignement ajoutés.]

APPENDIX D

Members' allowances and Services Manual

(a) PRINTING SERVICES

Members are provided with the following Printing Services at House Administration expense:

Consultation, planning and production of:

Householders, ten percenters, personalized stationery and business cards (maximum of 2,000); bulk photocopying, including up to 10 copies of committee transcripts; and binding.

(b) HOUSEHOLDERS

Householders are printed materials sent by Members to inform their constituents about parliamentary activities and issues. Members are entitled to print and mail up to four householders per calendar year three between January 1 and October 15, and one between October 16 and December 31 each year. There must be a 30 calendar day interval between householders submitted between January 1 and October 15. (Emphasis mine.)

Unused householder allocations cannot be carried over to a subsequent period or year.

For each householder, the quantity produced at House Administration expense cannot exceed the total number of residential, rural and business householders and Canadian Armed Forces military personnel registered as electors in the Members' constituency. Members who require additional

APPENDICE D

Manuel des allocations et services aux députés

a) SERVICES D'IMPRESSION

Les députés ont droit aux services suivants d'impression, aux frais de l'Administration de la Chambre :

Consultation, planification et production de ce qui suit :

bulletins parlementaires, dix-pour-cent, papeterie personnalisée et cartes d'affaires (jusqu'à 2 000), photocopie en gros, y compris jusqu'à 10 exemplaires des transcriptions des comités, et reliures.

b) BULLETINS PARLEMENTAIRES

Les bulletins parlementaires sont des documents imprimés envoyés par les députés à leurs électeurs pour les informer des activités et des dossiers parlementaires. Les députés peuvent faire imprimer et expédier jusqu'à quatre bulletins parlementaires par année civile : trois entre le 1^{er} janvier et le 15 octobre et un autre entre le 16 octobre et le 31 décembre. Il doit y avoir un intervalle de 30 jours civils entre les demandes d'impression de bulletins parlementaires soumises entre le 1^{er} janvier et le 15 octobre (non souligné dans l'original)

Les bulletins parlementaires non utilisés d'une période ne peuvent être reportés à la période ou à l'année suivante.

Pour chaque bulletin parlementaire, la quantité produite aux frais de l'Administration de la Chambre ne peut dépasser le nombre total de foyers ayant une adresse résidentielle ou rurale, d'entreprises et de membres des Forces armées canadiennes qui sont enregistrés comme électeurs dans la

copies may have them printed and mailed as a charge to their Member's Office Budget.

Postage for additional householder mailings is subject to the preferred bulk rate set by Canada Post and is chargeable to the Member's Office Budget. This preferred rate is available to Members only when items are posted from the House of Commons Postal and Distribution Services Office. When posted elsewhere by Members, items are subject to the prevailing regular postal rates. For a list of current rates, see the Appendix: Schedule of Rates located in the Budgets chapter.

The Board of Internal Economy approves householder colors and formats. For further information, contact Printing Services.

(c) TEN PERCENTERS

Ten percenters are printed or photocopied material reproduced in quantities not exceeding 10% of the total number of householders in a Member's constituency. Quantities exceeding that amount will be considered householders and will be deducted from the Member's householder allowance.

Each ten percenter is produced in black and white and must have a 50% difference in textual content from other ten percenters produced. Each document may be printed only once per fiscal year, must originate with the Member and have the Member's name on it.

circonscription du député. Les députés qui ont besoin d'exemplaires supplémentaires peuvent les faire imprimer et expédier et en imputer le coût à leur budget de bureau du député.

L'affranchissement des bulletins parlementaires supplémentaires est assujéti au tarif préférentiel en vrac établi par la Société canadienne des postes et est imputable au budget de bureau du député. Ce tarif préférentiel pour les députés ne s'applique qu'aux bulletins confiés aux Services postaux et de distribution de la Chambre des communes. Les bulletins parlementaires expédiés par l'entremise d'un autre bureau de poste sont affranchis au tarif postal normal. Pour la liste des tarifs en vigueur, voir l'annexe Barème des allocations et taux divers, figurant à la fin du chapitre sur les budgets.

Le Bureau de régie interne approuve les couleurs et les formats des bulletins parlementaires. Pour de plus amples renseignements, consulter les Services d'impression.

c) DIX-POUR-CENT

Les dix-pour-cent sont des documents imprimés ou photocopiés reproduits en nombre ne dépassant pas 10 p. 100 du nombre total de foyers se trouvant dans la circonscription d'un député. Tout document reproduit en nombre supérieur à ce pourcentage sera considéré comme un bulletin parlementaire et déduit du nombre de bulletins parlementaires autorisés du député.

Chaque dix-pour-cent est produit en noir et blanc et doit avoir un contenu textuel qui diffère de moitié à chaque tirage. Chaque document ne peut être imprimé qu'une fois par exercice et doit provenir du député. Le nom du député qui en est l'auteur doit paraître en évidence sur chaque dix-pour-cent.