

**House of Commons and the Honourable
Gilbert Parent** *Appellants*

v.

**Satnam Vaid and Canadian Human Rights
Commission** *Respondents*

and

**Attorney General of Canada, the Honourable
Senator Serge Joyal, the Honourable Senator
Mobina S. B. Jaffer, Canadian Association
of Professional Employees, Communications,
Energy and Paperworkers Union of Canada
and Speaker of the Legislative Assembly of
Ontario** *Intervenors*

**INDEXED AS: CANADA (HOUSE OF COMMONS)
v. VAID**

Neutral citation: 2005 SCC 30.

File No.: 29564.

2004: October 13; 2005: May 20.

Present: McLachlin C.J. and Major, Bastarache, Binnie,
LeBel, Deschamps, Fish, Abella and Charron JJ.

**ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF
APPEAL**

Constitutional law — Parliamentary privilege — Existence of privilege — Former chauffeur to Speaker of House of Commons filing discrimination and harassment complaints against Speaker and House after his position declared surplus — House and Speaker asserting parliamentary privilege in relation to “management of employees” to challenge jurisdiction of Canadian Human Rights Commission to investigate chauffeur’s complaints — Whether claimed parliamentary privilege exists — Constitution Act, 1867, s. 18 — Parliament of Canada Act, R.S.C. 1985, c. P-1, s. 4.

Human rights — Human rights legislation — Application — Parliamentary employees — Whether Canadian Human Rights Act applicable to employees of Senate

**Chambre des communes et l’honorable
Gilbert Parent** *Appelants*

c.

**Satnam Vaid et Commission canadienne des
droits de la personne** *Intimés*

et

**Procureur général du Canada, l’honorable
sénateur Serge Joyal, l’honorable sénatrice
Mobina S. B. Jaffer, Association canadienne
des employés professionnels, Syndicat
canadien des communications, de l’énergie
et du papier, et Président de l’Assemblée
législativ de l’Ontario** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : CANADA (CHAMBRE DES COMMUNES)
c. VAID**

Référence neutre : 2005 CSC 30.

N^o du greffe : 29564.

2004 : 13 octobre; 2005 : 20 mai.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Major,
Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella et
Charron.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL FÉDÉRALE

Droit constitutionnel — Privilège parlementaire — Existence du privilège — Ancien chauffeur du président de la Chambre des communes ayant déposé des plaintes pour discrimination et harcèlement contre la Chambre et son président après que son poste a été déclaré excédentaire — Privilège parlementaire à l’égard de la « gestion du personnel » invoqué par la Chambre et son président pour contester la compétence de la Commission canadienne des droits de la personne d’enquêter sur les plaintes du chauffeur — Le privilège invoqué existe-t-il? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 18 — Loi sur le Parlement du Canada, L.R.C. 1985, ch. P-1, art. 4.

Droits de la personne — Législation en matière de droits de la personne — Application — Employés du Parlement — La Loi canadienne sur les droits de la

and House of Commons — Canadian Human Rights Act, R.S.C. 1985, c. H-6, s. 2.

Administrative law — Human rights tribunal — Jurisdiction — Parliamentary employees — Workplace complaints raising human rights issues — Chauffeur to Speaker of House of Commons declared surplus and filing discrimination and harassment complaints against Speaker and House — Whether Canadian Human Rights Commission has jurisdiction to investigate chauffeur's complaints — Whether chauffeur's complaints should proceed by way of grievance under the Parliamentary Employment and Staff Relations Act — Canadian Human Rights Act, R.S.C. 1985, c. H-6, s. 2 — Parliamentary Employment and Staff Relations Act, R.S.C. 1985, c. 33 (2nd Supp.), s. 2.

Following a grievance under the *Parliamentary Employment and Staff Relations Act* ("PESRA"), V was reinstated as chauffeur to the Speaker of the House of Commons. He returned to work, but was not allowed to resume his duties. He was subsequently informed by the Speaker's office that, because of a reorganization, his former position would be made surplus. V complained to the Canadian Human Rights Commission against the Speaker and the House of Commons alleging refusal to continue his employment, harassment and discrimination on the basis of race, colour, and national or ethnic origin. The Commission accepted V's complaints and referred them to a tribunal. The Speaker and the House of Commons challenged the human rights tribunal's jurisdiction, claiming that the Speaker's power to hire, manage and dismiss employees was privileged and therefore immune to external review. The tribunal dismissed the challenge. On an application for judicial review, both the Federal Court, Trial Division, and the Federal Court of Appeal upheld the tribunal's decision.

Held: The appeal should be allowed.

The party who seeks to rely on the immunity provided by parliamentary privilege has the onus of establishing its existence. Within categories of privilege, Parliament is the judge of the occasion and manner of its exercise and such exercise is not reviewable by the courts. A finding that a particular area of parliamentary activity is covered by privilege therefore has very significant legal consequences for non-Members who claim to be injured by parliamentary conduct. [29-30]

personne s'applique-t-elle aux employés du Sénat et de la Chambre des communes? — Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. 1985, ch. H-6, art. 2.

Droit administratif — Tribunal des droits de la personne — Compétence — Employés du Parlement — Plaintes en matière de relations de travail soulevant des questions de droits de la personne — Poste de chauffeur du président de la Chambre des communes déclaré excédentaire — Plaintes pour discrimination et harcèlement déposées contre la Chambre et son président — La Commission canadienne des droits de la personne a-t-elle compétence pour enquêter sur les plaintes du chauffeur? — Les plaintes du chauffeur doivent-elles être instruites par voie de grief sous le régime de la Loi sur les relations de travail au Parlement? — Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. 1985, ch. H-6, art. 2 — Loi sur les relations de travail au Parlement, L.R.C. 1985, ch. 33 (2^e suppl.), art. 2.

À la suite d'un grief instruit sous le régime de la *Loi sur les relations de travail au Parlement* (« LRTP »), V a été réintégré dans son poste de chauffeur du président de la Chambre des communes. Il est retourné au travail, mais n'a pas pu réintégrer ses fonctions. Le bureau du président de la Chambre l'a ensuite informé que, par suite d'une réorganisation, son ancien poste deviendrait excédentaire. V s'est plaint à la Commission canadienne des droits de la personne, reprochant à la Chambre des communes et à son président de refuser de continuer à l'employer, de le harceler et d'exercer de la discrimination fondée sur la race, la couleur et l'origine nationale et ethnique. La Commission a reçu les plaintes de V et les a renvoyées à un tribunal. La Chambre et son président ont contesté la compétence du tribunal des droits de la personne, affirmant que le pouvoir du président d'embaucher, de gérer et de congédier les employés était protégé par un privilège et échappait de ce fait à tout examen externe. Le tribunal a rejeté cette prétention. Sur présentation d'une demande de contrôle judiciaire, la Section de première instance de la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale ont confirmé cette décision.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli.

La partie qui invoque l'immunité que confère le privilège parlementaire a le fardeau d'en établir l'existence. À l'intérieur d'une catégorie de privilège, le Parlement est seul juge de l'opportunité et des modalités de son exercice, qui échappe à tout contrôle judiciaire. Une conclusion portant qu'un secteur particulier de l'activité parlementaire est protégé par un privilège est donc lourde de conséquences sur le plan juridique pour les non-membres auxquels les actions de la Chambre ou de ses membres auraient causé un préjudice. [29-30]

The appellants have failed to establish the privilege in the broad and all-inclusive terms asserted. The *Canadian Human Rights Act* does apply to employees of Parliament. However, V is obliged by PESRA to pursue his complaints by way of a grievance under that Act. This conclusion, which rests entirely on administrative law principles and has nothing to do with parliamentary privilege, entitles the appellants to succeed. [6] [76] [82-83]

Legislative bodies created by the *Constitution Act, 1867* do not constitute enclaves shielded from the ordinary law of the land. The framers of the Constitution, and Canadian Parliamentarians in passing the *Parliament of Canada Act*, thought it right to use the House of Commons at Westminster as the benchmark for parliamentary privilege in Canada. Accordingly, to determine whether a privilege exists for the benefit of the Senate or House of Commons, or their members, a court must decide whether the category and scope of the claimed privilege have been authoritatively established in relation to our own Parliament or to the House of Commons at Westminster. If so, the claim to privilege ought to be accepted by the court. However, if the existence and scope of a privilege have not been authoritatively established, the court will be required to test the claim against the doctrine of necessity — the foundation of all parliamentary privilege. In such a case, in order to sustain a claim of 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 legislative work with dignity and efficiency. Once a claim to privilege is made out, the court will not enquire into the merits of its exercise in any particular instance. [29] [37-40] [46-48]

In this case, the appellants identified the claimed privilege as “management of employees”. The privilege is said to cover with immunity all dealings with all employees without exception who work for the legislative branch of government. The wide-ranging privilege asserted by the appellants has not been authoritatively established in the courts of Canada or the United Kingdom and is not supported as a matter of principle by the necessity test. While a privilege no doubt attaches to the House's relations with some of its employees, the scope of the appellants' claim clearly exceeded what is considered necessary at Westminster; it is not established by historical precedent

Les appelants n'ont pas établi l'existence du privilège étendu et englobant qu'ils revendiquent. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* s'applique aux employés du Parlement. Toutefois, V est tenu par la LRTP de soumettre ses plaintes par voie de grief sous le régime de cette loi. Compte tenu de cette conclusion, qui repose entièrement sur le droit administratif et qui n'a rien à voir avec la question du privilège parlementaire, les appelants doivent avoir gain de cause. [6] [76] [82-83]

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. Les rédacteurs de la Constitution, et les parlementaires canadiens qui ont adopté la *Loi sur le Parlement du Canada*, ont cru bon d'utiliser la Chambre de communes de Westminster comme point de référence en ce qui a trait au privilège parlementaire canadien. Par conséquent, pour décider si un privilège dont jouiraient le Sénat, la Chambre des communes ou leurs membres existe, les tribunaux doivent vérifier si la catégorie et l'étendue du privilège revendiqué ont été établies péremptoirement en ce qui concerne notre propre Parlement ou la Chambre des communes de Westminster. Dans l'affirmative, ce privilège devrait être reconnu par le tribunal. Toutefois, si l'existence et l'étendue d'un privilège n'ont pas été établies péremptoirement, le tribunal devra déterminer si ce privilège satisfait au critère de nécessité — qui sert d'assise à tout privilège parlementaire. En pareil cas, pour justifier leur revendication de privilège, l'assemblée ou le membre qui cherchent 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'exécution de leurs fonctions d'assemblée législative et délibérante, y compris de la tâche de l'assemblée législative de demander des comptes au gouvernement, qu'une intervention externe saperait l'autonomie dont l'assemblée ou le membre ont besoin pour accomplir leur travail dignement et efficacement. Une fois l'existence d'un privilège établie, la Cour n'évaluera pas le bien-fondé de son exercice dans un cas particulier. [29] [37-40] [46-48]

En l'espèce, les appelants ont indiqué que le privilège qu'ils invoquent appartient à la catégorie « gestion du personnel ». L'immunité qu'il confère engloberait tous les rapports avec tous les employés qui travaillent pour l'organe législatif du gouvernement, sans exception. Le privilège général invoqué par les appelants n'a pas été établi péremptoirement par les tribunaux du Canada ou du Royaume-Uni et ne peut se justifier, sur le plan des principes, selon le critère de nécessité. Bien qu'il ne fasse aucun doute qu'un privilège protège les relations entre la Chambre et certains de ses employés, la portée de la revendication des appelants excède clairement ce qui

in Canada; and it is not consistent with the classic definition of privilege as being the sum of the privileges, immunities and powers enjoyed by the Senate, the House of Commons and provincial legislative assemblies, and by each member individually, “without which they could not discharge their functions”. [29] [50-52] [53-56]

The *Canadian Human Rights Act* applies to all employees of the federal government, including those working for Parliament. However, the fact that V claims a violation of his human rights does not automatically steer the case to the Canadian Human Rights Commission. Rather, in this case, V’s complaints of discrimination and harassment contrary to the provisions of the *Canadian Human Rights Act* arose in the context of his claim of constructive dismissal and therefore fall within the grievance procedure established under the PESRA. The PESRA created a specific regime governing the labour relations of parliamentary employees. Its system of redress, which covers complaints about violations of statutory standards such as those found in the *Canadian Human Rights Act*, runs parallel to the enforcement machinery provided under the *Canadian Human Rights Act*. While not all potential claims to relief under the *Canadian Human Rights Act* would be barred by s. 2 of the PESRA, there is clearly a measure of duplication in the two statutory regimes, and the purpose of s. 2 of PESRA is to avoid such duplication. Since Parliament has determined that workplace grievances of employees covered by the PESRA are to be dealt with under the PESRA, and as PESRA includes grievances related to violations of standards established by the *Canadian Human Rights Act*, V is obliged to seek relief under the PESRA. There is nothing in V’s complaints to lift his grievance out of its specific employment context. [79-82] [89-95]

Cases Cited

Applied: *Stockdale v. Hansard* (1839), 9 Ad. & E. 1, 112 E.R. 1112; **not followed:** *R. v. Graham-Campbell; Ex parte Herbert*, [1935] 1 K.B. 594; **considered:** *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319; **referred to:** *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 S.C.R. 49; *Duke of Newcastle v. Morris* (1870), L.R. 4 H.L. 661; *Insurance Corp. of British Columbia v. Heerspink*, [1982] 2 S.C.R. 145; *Ontario Human Rights Commission*

est jugé nécessaire à Westminster; elle n’est pas établie par un précédent historique au Canada; et elle n’est pas conforme à la définition classique du privilège comme 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 ». [29] [50-52] [53-56]

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* s’applique à tous les employés de l’administration fédérale, y compris ceux qui travaillent pour le Parlement. Ce n’est toutefois pas parce que V prétend que ses droits fondamentaux ont été violés que sa cause est nécessairement du ressort de la Commission canadienne des droits de la personne. En l’espèce, les plaintes de V alléguant qu’il y a eu discrimination et harcèlement en violation de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* se situent plutôt dans le contexte de son allégation de congédiement indirect et relèvent de ce fait de la procédure de grief établie par la LRTP. La LRTP a créé un régime particulier régissant les relations de travail avec les employés du Parlement. Son système de règlement des différends, qui s’applique notamment aux plaintes pour non-respect de normes légales comme celles prescrites par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, coexiste avec le mécanisme de règlement établi par cette dernière loi. Toutes les demandes éventuelles visant à obtenir réparation sous le régime de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ne seraient pas exclues par application de l’art. 2 de la LRTP, mais il y a manifestement chevauchement entre les deux régimes législatifs et l’objet de l’art. 2 est d’éviter pareil chevauchement. Étant donné que le législateur a prévu que les griefs des employés visés par la LRTP devaient être présentés et réglés sous le régime de la LRTP et que la LRTP inclut les griefs relatifs au non-respect des normes établies par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, V doit obligatoirement demander réparation sous le régime de la LRTP. Rien dans les plaintes de V ne justifie qu’elles soient considérées dans un autre contexte que leur contexte particulier de relations de travail. [79-82] [89-95]

Jurisprudence

Arrêt appliqué : *Stockdale c. Hansard* (1839), 9 Ad. & E. 1, 112 E.R. 1112; **arrêt non suivi :** *R. c. Graham-Campbell; Ex parte Herbert*, [1935] 1 K.B. 594; **arrêt examiné :** *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l’Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319; **arrêts mentionnés :** *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l’Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49; *Duke of Newcastle c. Morris* (1870), L.R. 4 H.L. 661; *Insurance Corp. of British Columbia c.*

- v. Simpsons-Sears Ltd.*, [1985] 2 S.C.R. 536; *Zurich Insurance Co. v. Ontario (Human Rights Commission)*, [1992] 2 S.C.R. 321; *Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2 S.C.R. 876; *Telezona Inc. v. Canada (Attorney General)* (2004), 69 O.R. (3d) 161; *Samson Indian Nation and Band v. Canada*, [2004] 1 F.C.R. 556, 2003 FC 975; *Fielding v. Thomas*, [1896] A.C. 600; *Kielley v. Carson* (1842), 4 Moo. P.C. 63, 13 E.R. 225; *Burdett v. Abbot* (1811), 14 East 1, 104 E.R. 501; *Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) v. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 54 O.R. (3d) 595; *Martin v. Ontario*, [2004] O.J. No. 2247 (QL); *R. v. Richards; Ex parte Fitzpatrick and Browne* (1955), 92 C.L.R. 157; *Egan v. Willis* (1998), 158 A.L.R. 527; *Huata v. Prebble*, [2004] 3 NZLR 359, [2004] NZCA 147; *Stopforth v. Goyer* (1979), 23 O.R. (2d) 696; *Re Clark and Attorney-General of Canada* (1977), 17 O.R. (2d) 593; *Prebble v. Television New Zealand Ltd.*, [1995] 1 A.C. 321; *Hamilton v. Al Fayed*, [2000] 2 All E.R. 224; *Zündel v. Boudria* (1999), 46 O.R. (3d) 410; *R. v. Behrens*, [2004] O.J. No. 5135 (QL), 2004 ONCJ 327; *Tafler v. British Columbia (Commissioner of Conflict of Interest)* (1998), 161 D.L.R. (4th) 511; *Morin v. Crawford* (1999), 29 C.P.C. (4th) 362; *Payson v. Hubert* (1904), 34 S.C.R. 400; *Ainsworth Lumber Co. v. Canada (Attorney General)* (2003), 226 D.L.R. (4th) 93, 2003 BCCA 239; *Re Ouellet (No. 1)* (1976), 67 D.L.R. (3d) 73; *Landers v. Woodworth* (1878), 2 S.C.R. 158; *Bear v. State of South Australia* (1981), 48 S.A.I.R. 604; *Thompson v. McLean* (1998), 37 C.C.E.L. (2d) 170; *Reference re Bill 30, An Act to Amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 S.C.R. 1148; *Bradlaugh v. Gossett* (1884), 12 Q.B.D. 271; *Temple v. Bulmer*, [1943] S.C.R. 265; *Carter v. Alberta* (2002), 222 D.L.R. (4th) 40, 2002 ABCA 303, leave to appeal refused, [2003] 1 S.C.R. vii; *R. v. Bunting* (1885), 7 O.R. 524; *Penikett v. Canada* (1987), 45 D.L.R. (4th) 108; *Sibbeston v. Northwest Territories (Attorney General)*, [1988] 2 W.W.R. 501; *Pickin v. British Railways Board*, [1974] A.C. 765; *House of Commons v. Canada Labour Relations Board*, [1986] 2 F.C. 372; *Walker v. Jones*, 733 F.2d 923 (1984); *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42; *R. v. Sharpe*, [2001] 1 S.C.R. 45, 2001 SCC 2; *Quebec (Attorney General) v. Quebec (Human Rights Tribunal)*, [2004] 2 S.C.R. 223, 2004 SCC 40; *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Quebec (Attorney General)*, [2004] 2 S.C.R. 185, 2004 SCC 39; *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929; *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. v. Canadian Paper Workers Union, Local 219*, [1986] 1 S.C.R. 704; *Parry Sound (District) Social Services Administration Board v. O.P.S.E.U., Local 324*, [2003] 2 S.C.R. 157, 2003 SCC 42; *Auclair v. Library of Parliament* (2002), 222 *Heerspink*, [1982] 2 R.C.S. 145; *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpsons-Sears Ltd.*, [1985] 2 R.C.S. 536; *Zurich Insurance Co. c. Ontario (Commission des droits de la personne)*, [1992] 2 R.C.S. 321; *Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 2 R.C.S. 876; *Telezona Inc. c. Canada (Attorney General)* (2004), 69 O.R. (3d) 161; *Nation et bande indienne de Samson c. Canada*, [2004] 1 R.C.F. 556, 2003 CF 975; *Fielding c. Thomas*, [1896] A.C. 600; *Kielley c. Carson* (1842), 4 Moo. P.C. 63, 13 E.R. 225; *Burdett c. Abbot* (1811), 14 East 1, 104 E.R. 501; *Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) c. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 54 O.R. (3d) 595; *Martin c. Ontario*, [2004] O.J. No. 2247 (QL); *R. c. Richards; Ex parte Fitzpatrick and Browne* (1955), 92 C.L.R. 157; *Egan c. Willis* (1998), 158 A.L.R. 527; *Huata c. Prebble*, [2004] 3 NZLR 359, [2004] NZCA 147; *Stopforth c. Goyer* (1979), 23 O.R. (2d) 696; *Re Clark and Attorney-General of Canada* (1977), 17 O.R. (2d) 593; *Prebble c. Television New Zealand Ltd.*, [1995] 1 A.C. 321; *Hamilton c. Al Fayed*, [2000] 2 All E.R. 224; *Zündel c. Boudria* (1999), 46 O.R. (3d) 410; *R. c. Behrens*, [2004] O.J. No. 5135 (QL), 2004 ONCJ 327; *Tafler c. British Columbia (Commissioner of Conflict of Interest)* (1998), 161 D.L.R. (4th) 511; *Morin c. Crawford* (1999), 29 C.P.C. (4th) 362; *Payson c. Hubert* (1904), 34 R.C.S. 400; *Ainsworth Lumber Co. c. Canada (Attorney General)* (2003), 226 D.L.R. (4th) 93, 2003 BCCA 239; *Re Ouellet (No. 1)* (1976), 67 D.L.R. (3d) 73; *Landers c. Woodworth* (1878), 2 R.C.S. 158; *Bear c. State of South Australia* (1981), 48 S.A.I.R. 604; *Thompson c. McLean* (1998), 37 C.C.E.L. (2d) 170; *Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to Amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148; *Bradlaugh c. Gossett* (1884), 12 Q.B.D. 271; *Temple c. Bulmer*, [1943] R.C.S. 265; *Carter c. Alberta* (2002), 222 D.L.R. (4th) 40, 2002 ABCA 303, autorisation de pourvoi refusée, [2003] 1 R.C.S. vii; *R. c. Bunting* (1885), 7 O.R. 524; *Penikett c. Canada* (1987), 45 D.L.R. (4th) 108; *Sibbeston c. Northwest Territories (Attorney General)*, [1988] 2 W.W.R. 501; *Pickin c. British Railways Board*, [1974] A.C. 765; *Chambre des communes c. Conseil canadien des relations du travail*, [1986] 2 C.F. 372; *Walker c. Jones*, 733 F.2d 923 (1984); *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42; *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 2001 CSC 2; *Québec (Procureur général) c. Québec (Tribunal des droits de la personne)*, [2004] 2 R.C.S. 223, 2004 CSC 40; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*, [2004] 2 R.C.S. 185, 2004 CSC 39; *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Section locale 219 du Syndicat*

F.T.R. 124, 2002 FCT 777; *Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 S.C.R. 360, 2000 SCC 14; *Goudie v. Ottawa (City)*, [2003] 1 S.C.R. 141, 2003 SCC 14; *Canada (Human Rights Commission) v. Canadian Airlines International Ltd.*, [2004] 3 F.C.R. 663, 2004 FCA 113.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting the internal Economy of the House of Commons, and for other purposes, S.C. 1868, c. 27.
Bill of Rights (Eng.), 1 Will. & Mar. sess. 2, c. 2, art. 9.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 2(b), 32(1).
Canadian Human Rights Act, R.S.C. 1985, c. H-6, ss. 2, 11, 41, 43(2), 47(1), 48.9, 54.1(2).
Constitution Act, 1867, preamble, s. 18.
House of Commons (Offices) Act, 1812 (U.K.), 52 Geo. 3, c. 11.
Interpretation Act, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 12.
Parliament of Canada Act, R.S.C. 1985, c. P-1, s. 4.
Parliamentary Employment and Staff Relations Act, R.S.C. 1985, c. 33 (2nd Supp.), ss. 2, 4(1), 5(1), 14, 62(1).
Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1985, c. P-35.
Standing Orders of the House of Commons, Standing Order 151 [adopted in 1867 as Standing Order 83].
 United States Constitution, art. 1, § 6, cl. 1.

Authors Cited

Anson, William Reynell. *The Law and Custom of the Constitution*, 5th ed., vol. I. Oxford: Clarendon Press, 1922.
 Australia. Parliament of the Commonwealth of Australia. *Final Report of the Joint Select Committee on Parliamentary Privilege*, Parliamentary Paper No. 219/1984. Canberra: Commonwealth Government Printer, October 1984.
 Bourinot, John George. *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 4th ed. Toronto: Canada Law Book, 1916.
 Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. V, 3rd Sess., 28th Parl., p. 5338.
 Canada. Parliament. House of Commons. *Beauchesne's Rules & Forms of the House of Commons of Canada*

canadien des travailleurs du papier, [1986] 1 R.C.S. 704; *Parry Sound (district), Conseil d'administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324*, [2003] 2 R.C.S. 157, 2003 CSC 42; *Auclair c. Bibliothèque du Parlement*, [2002] A.C.F. n° 1054 (QL), 2002 CFPI 777; *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 R.C.S. 360, 2000 CSC 14; *Goudie c. Ottawa (Ville)*, [2003] 1 R.C.S. 141, 2003 CSC 14; *Canada (Commission des droits de la personne) c. Lignes aériennes Canadien International Ltée*, [2004] 3 R.C.F. 663, 2004 CAF 113.

Lois et règlements cités

Acte concernant l'Économie Intérieure de la Chambre des Communes et pour d'autres fins, S.C. 1868, ch. 27.
Bill of Rights (Angl.), 1 Will. & Mar. sess. 2, ch. 2, art. 9.
Charte canadienne des droits et libertés, art. 2b), 32(1).
 Constitution des États-Unis, art. 1, § 6, cl. 1.
House of Commons (Offices) Act, 1812 (R.-U.), 52 Geo. 3, ch. 11.
Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. 1985, ch. H-6, art. 2, 11, 41, 43(2), 47(1), 48.9, 54.1(2).
Loi constitutionnelle de 1867, préambule, art. 18.
Loi d'interprétation, L.R.C. 1985, ch. I-21, art. 12.
Loi sur le Parlement du Canada, L.R.C. 1985, ch. P-1, art. 4.
Loi sur les relations de travail au Parlement, L.R.C. 1985, ch. 33 (2^e suppl.), art. 2, 4(1), 5(1), 14, 62(1).
Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.R.C. 1985, ch. P-35.
Règlement de la Chambre des communes, art. 151 [adopté en 1867 comme l'art. 83].

Doctrine citée

Anson, William Reynell. *The Law and Custom of the Constitution*, 5th ed, vol. I. Oxford : Clarendon Press, 1922.
 Australie. Parliament of the Commonwealth of Australia. *Final Report of the Joint Select Committee on Parliamentary Privilege*, Parliamentary Paper No. 219/1984. Canberra : Commonwealth Government Printer, October 1984.
 Bourinot, John George. *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 4th ed. Toronto : Canada Law Book, 1916.
 Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. V, 3^e sess., 28^e parl., p. 5338.
 Canada. Parlement. Chambre des communes. *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne : Règlement*

- with Annotations, Comments and Precedents*, 6th ed. By Alistair Fraser, W. F. Dawson and John A. Holtby. Toronto: Carswell, 1989.
- Canada. Parliament. House of Commons. *House of Commons Procedure and Practice*. Edited by Robert Marleau and Camille Montpetit. Ottawa: House of Commons, 2000.
- Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
- Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 19th ed. By David Lidderdale, ed. London: Butterworths, 1976.
- Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 23rd ed. By William McKay, ed. London: LexisNexis UK, 2004.
- Heuston, R. F. V. *Essays in Constitutional Law*, 2nd ed. London: Stevens & Sons, 1964.
- Lock, G. F. "Labour Law, Parliamentary Staff and Parliamentary Privilege" (1983), 12 *Indus. L.J.* 28.
- Maingot, J. P. Joseph. *Parliamentary Privilege in Canada*, 2nd ed. Montréal: McGill-Queen's University Press, 1997.
- United Kingdom. House of Commons. *First Report from the Committee of Privileges*, "Speaker's Order of 22 January 1987 on a Matter of National Security". Report, together with Proceedings of the Committee, Minutes of Evidence, and Appendices. London: H.M.S.O., 1987.
- United Kingdom. Parliament. Joint Committee on Parliamentary Privilege. *Report and Proceedings of the Committee*. London: H.M.S.O., 1999.
- APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (Létourneau, Linden and Rothstein J.J.A.), [2003] 1 F.C. 602, 222 D.L.R. (4th) 339, 296 N.R. 305, 46 Admin. L.R. (3d) 200, 22 C.C.E.L. (3d) 1, [2002] F.C.J. No. 1663 (QL), 2002 FCA 473, upholding a decision of Tremblay-Lamer J., [2002] 2 F.C. 583, 203 F.T.R. 175, 208 D.L.R. (4th) 749, 38 Admin. L.R. (3d) 252, 14 C.C.E.L. (3d) 125, [2001] F.C.J. No. 1818 (QL), 2001 FCT 1332, dismissing an application for judicial review of a decision from the Human Rights Tribunal (2001), 40 C.H.R.R. D/229, [2001] C.H.R.D. No. 15 (QL). Appeal allowed.
- Neil Finkelstein, Jacques A. Emond and Lynne J. Poirier*, for the appellants.
- Andrew Raven and David Yazbeck*, for the respondent Satnam Vaid.
- annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 6^e éd. Par Alistair Fraser, W. F. Dawson et John A. Holtby. Toronto : Carswell, 1991.
- Canada. Parlement. Chambre des communes. *La procédure et les usages de la Chambre des communes*. Sous la direction de Robert Marleau et Camille Montpetit. Ottawa : Chambre des communes, 2000.
- Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto : Butterworths, 1983.
- Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 19th ed. By David Lidderdale, ed. London : Butterworths, 1976.
- Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 23rd ed. By William McKay, ed. London : LexisNexis UK, 2004.
- Heuston, R. F. V. *Essays in Constitutional Law*, 2nd ed. London : Stevens & Sons, 1964.
- Lock, G. F. « Labour Law, Parliamentary Staff and Parliamentary Privilege » (1983), 12 *Indus. L.J.* 28.
- Maingot, J. P. Joseph. *Le privilège parlementaire au Canada*, 2^e éd. Montréal : Presses universitaires McGill-Queen's, 1997.
- Royaume-Uni. House of Commons. *First Report from the Committee of Privileges*, « Speaker's Order of 22 January 1987 on a Matter of National Security ». Report, together with Proceedings of the Committee, Minutes of Evidence, and Appendices. London : H.M.S.O., 1987.
- Royaume-Uni. Parliament. Joint Committee on Parliamentary Privilege. *Report and Proceedings of the Committee*. London : H.M.S.O., 1999.
- POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (les juges Létourneau, Linden et Rothstein), [2003] 1 C.F. 602, 222 D.L.R. (4th) 339, 296 N.R. 305, 46 Admin. L.R. (3d) 200, 22 C.C.E.L. (3d) 1, [2002] A.C.F. n° 1663 (QL), 2002 CAF 473, qui a confirmé une décision de la juge Tremblay-Lamer, [2002] 2 C.F. 583, 203 F.T.R. 175, 208 D.L.R. (4th) 749, 38 Admin. L.R. (3d) 252, 14 C.C.E.L. (3d) 125, [2001] A.C.F. n° 1818 (QL), 2001 CFPI 1332, rejetant une demande de contrôle judiciaire de la décision d'un tribunal des droits de la personne (2001), 40 C.H.R.R. D/229, [2001] D.C.D.P. n° 15 (QL). Pourvoi accueilli.
- Neil Finkelstein, Jacques A. Emond et Lynne J. Poirier*, pour les appelants.
- Andrew Raven et David Yazbeck*, pour l'intimé Satnam Vaid.

Philippe Dufresne and R. Daniel Pagowski, for the respondent the Canadian Human Rights Commission.

Anne M. Turley, for the intervener the Attorney General of Canada.

Dale Gibson, for the interveners the Honourable Senator Serge Joyal and the Honourable Senator Mobina S. B. Jaffer.

Peter Engelmann and Raija Pulkkinen, for the interveners the Canadian Association of Professional Employees and the Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada.

Catherine Beagan Flood, for the intervener the Speaker of the Legislative Assembly of Ontario.

The judgment of the Court was delivered by

1 BINNIE J. — The former Speaker of the House of Commons, the Honourable Gilbert Parent, is accused of constructively dismissing his chauffeur, Mr. Satnam Vaid, for reasons that amount to workplace discrimination and harassment under the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C. 1985, c. H-6. The issue on this appeal is whether it is open to the Canadian Human Rights Tribunal to investigate Mr. Vaid's complaint.

2 The former Speaker denies any impropriety, but he joins the House of Commons in a preliminary objection that the hiring and firing of House employees are "internal affairs" which may not be questioned or reviewed by any tribunal or court outside the House itself. This immunity, the appellants say, emerged from the struggle for independence by the House of Commons from the prerogatives of the King, the authority of the Royal courts of law, and the special rights of the House of Lords reaching back in part to the time of the Tudor Kings and Queens in the 16th century. The appellants contend that these hard-won powers and immunities, collectively referred to as the privileges of Parliament, permit the Senate

Philippe Dufresne et R. Daniel Pagowski, pour l'intimée la Commission canadienne des droits de la personne.

Anne M. Turley, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Dale Gibson, pour les intervenants l'honorable sénateur Serge Joyal et l'honorable sénatrice Mobina S. B. Jaffer.

Peter Engelmann et Raija Pulkkinen, pour les intervenants l'Association canadienne des employés professionnels et le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier.

Catherine Beagan Flood, pour l'intervenant le Président de l'Assemblée législative de l'Ontario.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE BINNIE — On reproche à l'ancien président de la Chambre des communes, l'honorable Gilbert Parent, d'avoir congédié indirectement son chauffeur, M. Satnam Vaid, pour des motifs qui constituent un acte discriminatoire et du harcèlement en matière d'emploi au sens de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6. Dans le présent pourvoi, il s'agit de déterminer si le Tribunal canadien des droits de la personne a compétence pour examiner la plainte de M. Vaid.

L'ancien président de la Chambre des communes soutient n'avoir commis aucune irrégularité, mais il se joint à la Chambre pour présenter une objection préliminaire portant que l'embauche et le renvoi des employés de la Chambre sont des « affaires internes » que seule la Chambre peut examiner et qui ne sont donc pas du ressort des tribunaux. Les appelants soutiennent que cette immunité remonte en partie au XVI^e siècle, à l'époque de la monarchie des Tudors, et qu'elle est le fruit des efforts déployés par la Chambre des communes du Royaume-Uni pour assurer son indépendance par rapport aux pouvoirs de prérogative du Roi, à l'autorité des cours royales de justice et aux droits spéciaux de la Chambre des lords. Les appelants font valoir que ces

and the House to conduct their employee relations free from interference from the Canadian Human Rights Commission or any other body outside Parliament itself.

The respondent Canadian Human Rights Commission, which seeks to investigate Mr. Vaid's allegations, says it is unthinkable that Parliament would seek to deny its employees the benefit of labour and human rights protections which Parliament itself has imposed on every other federal employer.

There are few issues as important to our constitutional equilibrium as the relationship between the legislature and the other branches of the State on which the Constitution has conferred powers, namely the executive and the courts. The resolution of this issue is especially important when the action of the Speaker sought to be immunized from outside scrutiny is directed against a stranger to the House (i.e., not a Member or official) who is remote from the legislative functions that parliamentary privilege was originally designed to protect. The courts below held that parliamentary privilege does not include the freedom to discriminate on grounds prohibited by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* or the *Canadian Human Rights Act* because such discrimination is not necessary to the *proper* functioning of the Senate or House of Commons. On this view, an allegation of discrimination destroys any privilege that might otherwise immunize the Speaker's conduct from external review. I do not agree. The purpose of privilege is to recognize Parliament's *exclusive* jurisdiction to deal with complaints within its privileged sphere of activity. The proper focus, in my view, is not the grounds on which a particular privilege is exercised, but the prior question of the existence and scope of the privilege asserted by Parliament in the first place.

pouvoirs et immunités acquis de haute lutte, collectivement désignés comme les privilèges du Parlement, permettent au Sénat et à la Chambre de gérer leurs relations avec leurs employés à l'abri de l'ingérence de tout organisme autre que le Parlement, et notamment de la Commission canadienne des droits de la personne.

La Commission canadienne des droits de la personne, intimée, qui veut mener une enquête sur les allégations de M. Vaid, affirme qu'il est inconcevable que le Parlement puisse chercher à priver ses employés des protections existantes en matière de relations de travail et de droits de la personne, auxquelles il a lui-même assujéti tous les autres employeurs fédéraux.

Peu de questions revêtent autant d'importance pour notre équilibre constitutionnel que le rapport entre la législature et les autres organes de l'État auxquels la Constitution a conféré des pouvoirs, soit l'exécutif et les tribunaux judiciaires. La résolution de cette question est d'une importance particulière lorsque l'action du président de la Chambre que l'on cherche à soustraire à l'examen d'un organe externe vise une personne étrangère à la Chambre (c.-à-d. qui n'est ni un membre, ni un fonctionnaire de la Chambre) et qui n'a rien à voir avec les fonctions législatives que le privilège parlementaire était initialement censé protéger. Les tribunaux d'instance inférieure ont statué que le privilège parlementaire ne confère pas la liberté d'exercer une discrimination fondée sur un motif interdit par la *Charte canadienne des droits et libertés* ou par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, car cette discrimination n'est pas nécessaire au *bon* fonctionnement du Sénat ou de la Chambre des communes. Suivant ce raisonnement, une allégation de discrimination a pour effet d'écartier tout privilège qui pourrait autrement soustraire la conduite du président de la Chambre à un examen externe. Je ne suis pas d'accord. L'objet du privilège parlementaire est de reconnaître la compétence *exclusive* du Parlement d'examiner les plaintes qui se situent dans sa sphère d'activité protégée. À mon avis, il faut diriger notre attention non pas sur les motifs qui sous-tendent l'exercice du privilège, mais en premier lieu sur la question préalable de l'existence et de l'étendue du privilège invoqué par le Parlement.

3

4

5

Focussing, then, on the scope of the claimed privilege, the respondents argue that the duties of the Speaker's chauffeur appear too remote from the legislative function of the House and that the respondent Vaid's dismissal is not immunized from external review by virtue of parliamentary privilege. I will deal with this issue at some length in the reasons that follow. My conclusion is that the onus was on the appellants to establish a privilege that immunizes their conduct from the ordinary law governing the resolution of disputes with support staff such as Mr. Vaid, and that the appellants have failed to do so. I would therefore reject the appellants' first ground of appeal based on an alleged parliamentary privilege. I would hold that the language used by Parliament in the *Canadian Human Rights Act* is wide enough to cover its own employees and that the sweeping exemption now asserted by the appellants has not been shown to be intended by Parliament nor, on general principles, is it necessary or justifiable as parliamentary privilege.

6

The appellants also put forward a narrower administrative law objection. They contend that the respondent Vaid falls within the group of employees for whom Parliament has enacted a special labour relations regime under the *Parliamentary Employment and Staff Relations Act*, R.S.C. 1985, c. 33 (2nd Supp.) ("PESRA"). Mr. Vaid, on this view, is entitled to invoke the principles of the *Canadian Human Rights Act*, but he must do so by the special procedure governing the bulk of parliamentary employees. I agree that the respondent Vaid's workplace complaints could have been adjudicated under PESRA (as indeed his earlier complaints were dealt with in 1995) and that the appellant House of Commons is entitled to require him to utilize the statutory machinery that Parliament has enacted, which is clearly stated to be the exclusive method of dispute resolution for employees such as the respondent Vaid. This conclusion, which rests entirely on administrative law principles and has nothing to do with

Ainsi, mettant l'accent sur l'étendue du privilège revendiqué, les intimés soutiennent que les tâches du chauffeur du président de la Chambre n'ont pas de lien assez étroit avec la fonction législative de la Chambre pour que le privilège parlementaire mette le congédiement de M. Vaid à l'abri d'un examen externe. Sur cette question, que j'examinerai en détail dans les motifs qui suivent, je conclus qu'il incombait aux appelants d'établir l'existence d'un privilège les soustrayant à l'application des lois ordinaires régissant le règlement des différends avec les employés de soutien comme M. Vaid, et qu'ils ne se sont pas acquittés de ce fardeau. Par conséquent, je suis d'avis de rejeter le premier moyen d'appel fondé sur l'existence d'un privilège parlementaire. J'estime que les termes utilisés par le Parlement dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* sont suffisamment larges pour englober ses propres employés, et qu'il n'a pas été démontré que le législateur a voulu faire bénéficier les appelants de l'exemption générale qu'ils invoquent maintenant, ni qu'en vertu des principes généraux, pareille exemption est nécessaire ou justifiable en tant que privilège parlementaire.

Les appelants présentent aussi un argument plus circonscrit relevant du droit administratif. Ils font valoir que l'intimé, M. Vaid, appartient au groupe des employés à l'égard desquels le Parlement a établi un régime particulier de relations de travail en édictant la *Loi sur les relations de travail au Parlement*, L.R.C. 1985, ch. 33 (2^e suppl.) (« LRTP »). Selon cette thèse, M. Vaid peut invoquer les principes énoncés dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, mais il doit pour ce faire se conformer à la procédure spéciale qui régit l'ensemble des employés du Parlement. Je conviens que les plaintes de l'intimé, M. Vaid, en matière de relations de travail auraient pu faire l'objet d'un arbitrage sous le régime de la LRTP (les plaintes antérieures de l'intimé ayant d'ailleurs été réglées ainsi en 1995) et que la Chambre des communes, appelante, a le droit d'exiger qu'il ait recours au mécanisme prescrit par cette loi du Parlement, expressément désigné comme mode exclusif de règlement des différends pour les employés

parliamentary privilege, entitles the appellants to succeed. The appeal is therefore allowed.

I. Facts

Satnam Vaid worked as a chauffeur to successive Speakers of the House of Commons between 1984 and 1994. He was initially terminated on January 11, 1995 because it was said he refused to assume new duties under a changed job description and then refused alternative employment. He grieved the termination pursuant to PESRA. The matter was referred to adjudication and on July 27, 1995, the Board of Adjudication found in favour of Mr. Vaid and ordered that he be reinstated to his position as chauffeur ([1995] C.P.S.S.R.B. No. 74 (QL)). The Board also concluded that there was evidence insufficient to support a finding of discrimination:

Mr. Vaid has alleged discrimination and suggested that he might have been asked to clean dishes because of the colour of his skin. The evidence presented certainly does not permit me to reach that conclusion.

Mr. Vaid returned to work on August 17, 1995, at which time he was told that the chauffeur's position had been designated "bilingual imperative". Lacking the necessary French language skills to resume his former post, he was sent for French language training.

In a letter dated April 8, 1997, Mr. Vaid advised the appellant House of Commons that he wished to come back to work. The Speaker's office replied on May 12, 1997 that, because of reorganization, his former position would be made surplus effective May 29, 1997.

Mr. Vaid then filed two complaints with the respondent Commission, both dated July 10, 1997, alleging separately that the appellant Speaker and the appellant House of Commons discriminated against him on the basis of his race, colour and national or ethnic origin. He also complained of workplace harassment. With respect to the appellant

comme M. Vaid. Compte tenu de cette conclusion, qui repose entièrement sur le droit administratif et qui n'a rien à voir avec la question du privilège parlementaire, les appelants doivent avoir gain de cause. Le pourvoi est donc accueilli.

I. Les faits

Entre 1984 et 1994, Satnam Vaid a travaillé en qualité de chauffeur pour plusieurs présidents successifs de la Chambre des communes. Il a d'abord été congédié le 11 janvier 1995 parce qu'il aurait refusé d'assumer de nouvelles fonctions lui incombant selon une nouvelle description de travail et qu'il aurait refusé un autre poste. Il a déposé un grief sous le régime de la LRTP. L'affaire a été renvoyée à l'arbitrage et, le 27 juillet 1995, le conseil d'arbitrage a donné gain de cause à M. Vaid et ordonné qu'il soit réintégré dans son poste de chauffeur ([1995] C.R.T.F.P.C. n° 74 (QL)). Le conseil a aussi conclu que la preuve ne permettait pas de conclure qu'il y avait eu discrimination :

M. Vaid a allégué de la discrimination, laissant entendre que si on lui a demandé de laver de la vaisselle, c'est peut-être en raison de la couleur de sa peau. La preuve produite ne me permet sûrement pas de tirer cette conclusion.

M. Vaid est retourné travailler le 17 août 1995, date à laquelle on lui a dit que le poste de chauffeur avait été désigné « bilingue à nomination impérative ». M. Vaid n'ayant pas les connaissances nécessaires en français pour reprendre son ancien emploi, on l'a envoyé suivre des cours de français.

Dans une lettre datée du 8 avril 1997, M. Vaid a informé la Chambre des communes, appelante, qu'il voulait revenir au travail. Le 12 mai 1997, le bureau du président lui a répondu que, par suite d'une réorganisation, son ancien poste deviendrait excédentaire le 29 mai 1997.

M. Vaid a par la suite déposé devant la Commission intimée deux plaintes séparées, datées du 10 juillet 1997, contre la Chambre des communes et son président, appelants, alléguant qu'ils avaient agi de façon discriminatoire à son endroit du fait de sa race, de sa couleur et de son origine nationale ou ethnique. Il s'est également plaint d'avoir été harcelé au

7

8

9

10

House of Commons, he alleged refusal of continued employment.

II. Judicial History

11 In response to these complaints, the appellants challenged the jurisdiction of the Canadian Human Rights Tribunal to inquire into their conduct. The issue was heard by the Tribunal which, by a majority decision on April 25, 2001, ruled in favour of Mr. Vaid and the Commission ((2001), 40 C.H.R.R. D/229). The appellants then sought a judicial review of this ruling. Their application was refused by the Federal Court, Trial Division, [2002] 2 F.C. 583, 2001 FCT 1332, and this refusal was affirmed by a unanimous Federal Court of Appeal, [2003] 1 F.C. 602, 2002 FCA 473.

12 Létourneau J.A., with whom Linden J.A. concurred, noted the quasi-constitutional status of the *Canadian Human Rights Act* and the fully constitutional status of parliamentary privilege. In his view, however, the parliamentary privilege claimed by the appellants did not exist.

13 He defined such privilege as “the powers of the House necessary to ensure its proper functioning and maintain its dignity and integrity” (para. 34). Létourneau J.A. stated that both the existence and the exercise of any power asserted by the legislature must be shown to be necessary.

The Courts’ review function, in cases like the present where a parliamentary privilege is claimed, I believe, involves two steps: the first one to determine that the powers claimed need to exist and the second, when satisfied as to the necessity of their existence, to determine that their exercise was necessary to ensure the proper functioning of the House and maintain its dignity and integrity. [Emphasis added; para. 36.]

14 In the majority view, an allegation of discrimination contrary to the *Charter* or the *Canadian Human Rights Act* was not immunized by parliamentary privilege because such discriminatory conduct, if proven, would actually diminish the integrity and

travail. Il reprochait enfin à la Chambre des communes d’avoir refusé de continuer à l’employer.

II. Historique judiciaire

En réponse aux plaintes de M. Vaid, les appelants ont prétendu que le Tribunal canadien des droits de la personne n’avait pas compétence pour examiner leur conduite. Le Tribunal a instruit l’affaire et a tranché en faveur de M. Vaid et de la Commission dans une décision majoritaire datée du 25 avril 2001 ((2001), 40 C.H.R.R. D/229). Les appelants ont par la suite demandé le contrôle judiciaire de cette décision. Leur demande a été rejetée par la Section de première instance de la Cour fédérale, [2002] 2 C.F. 583, 2001 CFPI 1332, dont la décision a été confirmée à l’unanimité par la Cour d’appel fédérale, [2003] 1 C.F. 602, 2002 CAF 473.

Le juge Létourneau, aux motifs duquel a souscrit le juge Linden, a souligné le statut quasi constitutionnel de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et le statut pleinement constitutionnel du privilège parlementaire. Il a toutefois conclu que le privilège parlementaire revendiqué par les appelants n’existait pas.

Le juge Létourneau a défini le privilège parlementaire comme se rapportant aux « pouvoirs de la Chambre qui sont nécessaires à son bon fonctionnement et au maintien de sa dignité et de son intégrité » (par. 34). Il a affirmé que la nécessité à la fois de l’existence et de l’exercice du pouvoir revendiqué par l’organisme législatif devait être démontrée.

La fonction d’examen de la Cour, dans des cas comme celui qui nous occupe où un privilège parlementaire est revendiqué, comporte à mon avis deux étapes : il s’agit en premier lieu de déterminer si les pouvoirs revendiqués doivent exister et, en second lieu, lorsque la nécessité de leur existence est établie, de déterminer si leur exercice est nécessaire au bon fonctionnement de la Chambre et au maintien de la dignité et de l’intégrité de la Chambre. [Je souligne; par. 36.]

Selon l’opinion majoritaire, le privilège parlementaire ne pouvait être invoqué à l’égard d’un acte discriminatoire interdit par la *Charte* ou par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* parce que la conduite en cause, si elle était établie,

dignity of the House, without improving its ability to fulfill its constitutional mandate. The enactment by Parliament of PESRA would, in any event, prevent privilege from applying.

On the administrative law point, Létourneau J.A. held that a clear legislative enactment is required to exempt an employer from the application of human rights obligations. In his view, PESRA is not such a clear legislative enactment. Consequently, parliamentary employees are entitled to invoke the assistance of the Canadian Human Rights Commission.

Rothstein J.A., concurring in the result, disagreed that the courts could review each *exercise* of a claimed privilege. “[I]t is the particular exercise of a valid privilege that is immune from the Court’s scrutiny. However, what constitutes the scope of a valid privilege is a preliminary jurisdictional question” (para. 76). The appellants claimed that the right of the House of Commons to appoint and control its staff was immunized from any external review, but Rothstein J.A. concluded that no evidence or argument had been “put forward as to why a right to discriminate, contrary to the provisions of the CHRA” met the necessity test (para. 81). Accordingly, “parliamentary privilege does not displace application of the CHRA to employees of Parliament” (para. 84).

On the administrative law point, Rothstein J.A. noted that s. 2 of PESRA displaces other tribunals that might otherwise have concurrent jurisdiction. However, he was of the view that PESRA does not provide the comprehensive rights regarding human rights complaints that the *Canadian Human Rights Act* does, and as a result, the two statutes do not provide for “matters similar”. As a matter of statutory interpretation, therefore, PESRA would not exclude application of the *Canadian Human Rights Act*.

porterait en fait atteinte à l’intégrité et à la dignité de la Chambre, sans améliorer sa capacité de remplir son mandat constitutionnel. De toute façon, le privilège ne s’appliquerait pas, compte tenu de l’adoption de la LRTP par le Parlement.

Pour ce qui est de l’argument relevant du droit administratif, le juge Létourneau a conclu que seul un texte législatif clair peut dégager un employeur de ses obligations en matière de droits de la personne. À son avis, la LRTP ne respecte pas ce critère. Par conséquent, les employés du Parlement ont le droit de s’adresser à la Commission canadienne des droits de la personne pour qu’elle intervienne.

Le juge Rothstein, souscrivant au résultat, n’était pas d’accord pour dire que les tribunaux pouvaient contrôler *l’exercice* particulier d’un privilège. « [C]’est l’exercice particulier d’un privilège valide qui est soustrait à l’examen du tribunal. Cependant, le champ lui-même d’un privilège valide constitue une question préjudicielle de compétence » (par. 76). Les appelants ont prétendu que le droit de la Chambre des communes de nommer et de gérer son personnel était à l’abri de tout examen externe, mais le juge Rothstein a conclu qu’aucune preuve ni aucune argumentation n’avaient « été avancées pour expliquer en quoi le droit d’exercer une discrimination, au mépris des dispositions de la LCDP », satisfaisait au critère de nécessité (par. 81). Par conséquent, « le privilège parlementaire ne supprime pas l’application de la LCDP aux employés du Parlement » (par. 84).

Pour ce qui est de l’argument fondé sur le droit administratif, le juge Rothstein a souligné que l’art. 2 de la LRTP exclut les autres tribunaux administratifs qui pourraient par ailleurs avoir compétence concurrente. Toutefois, il s’est dit d’avis qu’en matière de plaintes pour atteinte aux droits de la personne, la LRTP ne confère pas des droits aussi étendus que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et que, par conséquent, les deux lois ne visent pas des « questions semblables ». Ainsi, selon les règles d’interprétation législative, la LRTP n’aurait pas pour effet d’écarter l’application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

15

16

17

18 In the result, Rothstein J.A. agreed with the majority that neither parliamentary privilege nor PESRA precluded the application of the *Canadian Human Rights Act* to employees of either Chamber.

III. Constitutional Question

19 On December 2, 2003, the Chief Justice stated the following constitutional question:

Is the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C. 1985, c. H-6, constitutionally inapplicable as a consequence of parliamentary privilege to the House of Commons and its members with respect to parliamentary employment matters?

IV. Analysis

20 It is a wise principle that the courts and Parliament strive to respect each other's role in the conduct of public affairs. Parliament, for its part, refrains from commenting on matters before the courts under the *sub judice* rule. The courts, for their part, are careful not to interfere with the workings of Parliament. None of the parties to this proceeding questions the pre-eminent importance of the House of Commons as "the grand inquest of the nation". 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 Human Rights Commission with a complaint that the Speaker's choice of another member of the House discriminated on some ground 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. 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

En définitive, le juge Rothstein a convenu avec la majorité que ni le privilège parlementaire ni la LRTP n'empêchaient l'application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* aux employés de l'une ou l'autre des Chambres.

III. La question constitutionnelle

Le 2 décembre 2003, la Juge en chef a formulé la question constitutionnelle suivante :

La *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6, est-elle, du fait d'un privilège parlementaire, constitutionnellement inapplicable à la Chambre des communes et à ses membres en ce qui a trait aux relations de travail au Parlement?

IV. Analyse

C'est suivant un principe d'une grande sagesse que les tribunaux et le Parlement s'efforcent de respecter leurs rôles respectifs dans la conduite des affaires publiques. Le Parlement s'abstient de commenter les affaires dont les tribunaux sont saisis conformément à la règle du *sub judice*. Les tribunaux, quant à eux, prennent soin de ne pas s'immiscer dans le fonctionnement du Parlement. Aucune des parties au présent pourvoi ne remet en question l'importance prépondérante de la Chambre des communes en tant que « grand enquêteur de la nation ». Aucune 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 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

be unacceptable even if, in the end, the Speaker's rulings were vindicated as entirely proper.

Parliamentary privilege, therefore, is one of the ways in which the fundamental constitutional separation of powers is respected. In Canada, the principle has its roots in the preamble to our *Constitution Act, 1867* which calls for "a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom". Each of the branches of the State is vouchsafed a measure of autonomy from the others. Parliamentary privilege was partially codified in art. 9 of the U.K. *Bill of Rights* of 1689, 1 Will. & Mar. sess. 2, c. 2, but the freedom of speech to which it refers was asserted at least as early as 1523 (*Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (23rd ed. 2004), at p. 80). Parliamentary privilege is a principle common to all countries based on the Westminster system, and has a loose counterpart in the Speech or Debate Clause of the United States Constitution, art. 1, § 6, cl. 1.

The respondent Vaid does not quarrel either with the existence or the importance of parliamentary privilege. His argument is that the Speaker's attempt to treat his dismissal from his job as chauffeur as an expression of such lofty doctrine is to overreach, if not trivialize, its true role and function. Even if the employment arrangements of some employees closely connected to the legislative process are covered by privilege, the respondents argue that the Speaker goes too far in attempting to throw the mantle of this ancient doctrine over the dealings of the House with such support staff as chauffeurs, picture framers, locksmiths, car park administrators, catering staff and others who

« internes relevant de la Chambre » que celle-ci doit régler suivant sa propre procédure. 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.

Le privilège parlementaire constitue donc l'un des moyens qui permettent d'assurer le respect du principe fondamental de la séparation constitutionnelle des pouvoirs. Au Canada, ce principe émane du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui témoigne du désir des provinces d'établir « une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». Chacun des pouvoirs de l'État se voit garantir une certaine autonomie par rapport aux autres. Le principe du privilège parlementaire a été en partie codifié à l'art. 9 du *Bill of Rights* de 1689 du Royaume-Uni, 1 Will & Mar. sess. 2, ch. 2, mais le droit à la liberté de parole auquel il renvoie existe depuis au moins 1523 (*Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (23^e éd. 2004), p. 80). Le privilège parlementaire est un principe commun à tous les pays dont le régime parlementaire s'inspire du système britannique et la disposition relative à la liberté de discours ou de débat qui figure dans la Constitution américaine (art. 1, § 6, cl. 1) lui fait écho dans une certaine mesure.

L'intimé, M. Vaid, ne conteste ni l'existence ni l'importance du privilège parlementaire. Il fait plutôt valoir qu'en tentant d'associer son congédiement en qualité de chauffeur à l'application d'un principe aussi noble, le président de la Chambre pousse à outrance, voire banalise la fonction et le rôle véritables de ce principe. Les intimés soutiennent que, même si les conditions d'emploi de certains employés étroitement liés au processus législatif sont visées par le privilège, le président de la Chambre va trop loin en tentant d'appliquer cette doctrine ancienne aux rapports de la Chambre avec ses employés de soutien tels les chauffeurs, les encadreurs de tableaux, les serruriers, les

21

22

play comparable supporting roles on Parliament Hill.

23

Over the years, the assertion of parliamentary privilege has varied in its scope and extent. In the leading English case of *Stockdale v. Hansard* (1839), 9 Ad. & E. 1, 112 E.R. 1112 (Q.B.), the court was advised that “[t]he most trifling civil injuries to members [of Parliament], even trespasses committed upon their servants, though on occasions unconnected with the discharge of any Parliamentary duty, have been repeatedly the subject of enquiry [by either Chamber of Parliament] under the head of privilege” (pp. 1116-17), including “[k]illing Lord Galway’s rabbits” and “[f]ishing in Mr. Joliffe’s pond” (p. 1117). The court in *Stockdale v. Hansard* commented on this evidence that privilege “did not and could not extend to such a case” (p. 1156). On the other hand, a leading Canadian authority, *Beauchesne’s Rules & Forms of the House of Commons of Canada* (6th ed. 1989), records at pp. 11-12 a ruling of the Speaker of the Canadian House of Commons on April 29, 1971 asserting a much narrower concept of privilege, as follows:

On a number of occasions I have defined what I consider to be parliamentary privilege. Privilege is what sets hon. members apart from other citizens giving them rights which the public do not possess. I suggest we should be careful in construing any particular circumstance which might add to the privileges which have been recognized over the years and perhaps over the centuries as belonging to members of the House of Commons. In my view, 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. [Emphasis added.]

(*House of Commons Debates*, vol. V, 3rd Sess., 28th Parl., April 29, 1971, at p. 5338)

24

It is evident that there have been variations in the extent of privilege asserted by Parliament over the years, as well as a difference on occasion between

gestionnaires de parcs de stationnement, le personnel de la restauration et d’autres employés de la Colline du Parlement jouant un rôle comparable.

L’étendue et la portée du privilège parlementaire revendiqué ont varié au fil des ans. Dans l’arrêt de principe anglais *Stockdale c. Hansard* (1839), 9 Ad. & E. 1, 112 E.R. 1112 (B.R.), on a plaidé que [TRADUCTION] « [l]es préjudices civils les plus dérisoires causés aux membres [du Parlement], y compris les atteintes à la personne de leurs employés, même dans un contexte sans aucun lien avec l’exercice des fonctions parlementaires, ont en maintes occasions fait l’objet d’enquêtes [de l’une ou l’autre des Chambres du Parlement] sur le fondement du privilège parlementaire » (p. 1116-1117), notamment lorsque [TRADUCTION] « [l]es lapins de lord Galway ont été tués » et « [d]es poissons capturés dans l’étang de M. Joliffe » (p. 1117). La cour a répondu dans *Stockdale c. Hansard* que le privilège [TRADUCTION] « ne s’appliquait pas et ne pouvait pas s’appliquer à ce type de situation » (p. 1156). Par ailleurs, dans la *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne* (6^e éd. 1989), qui fait autorité en la matière au Canada, l’auteur reproduit aux p. 11-12 une déclaration du président de la Chambre des communes du Canada, datée du 29 avril 1971, qui exprime une conception beaucoup plus étroite de la notion de privilège :

À maintes reprises, j’ai défini ma conception du privilège parlementaire. Le privilège est la disposition qui distingue les députés d’autres citoyens, leur conférant des droits dont ne jouissent pas les autres. À mon avis, nous devrions exercer une grande prudence lorsque nous tendons, dans des circonstances données, à ajouter des privilèges à ceux qui sont reconnus depuis des années, des siècles peut-être, comme propres aux députés. À mon avis, 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. [Je souligne.]

(*Débats de la Chambre des communes*, vol. V, 3^e sess., 28^e lég., 29 avril 1971, p. 5338)

L’étendue du privilège revendiqué par le Parlement a manifestement varié avec le temps et on a pu constater, à l’occasion, un écart entre l’étendue du

the scope of a privilege asserted by Parliamentarians and the scope of a privilege the courts have recognized as justified (as in *Stockdale v. Hansard*). In resolving such conflicts it is important that both Parliament and the courts respect “the legitimate sphere of activity of the other”:

Our democratic government consists of several branches: the Crown, as represented by the Governor General and the provincial counterparts of that office; the legislative body; the executive; and the courts. It is fundamental to the working of government as a whole that all these parts play their proper role. It is equally fundamental that no one of them overstep its bounds, that each show proper deference for the legitimate sphere of activity of the other.

(*New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*), [1993] 1 S.C.R. 319, per McLachlin J., at p. 389)

To this, I would add the observation of Dickson C.J. in *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 S.C.R. 49, at p. 91:

There is an array of issues which calls for the exercise of judicial judgment on whether the questions are properly cognizable by the courts. Ultimately, such judgment depends on the appreciation by the judiciary of its own position in the constitutional scheme.

At the same time, relations between Parliament and its employees are clearly matters within the legislative authority of Parliament. The statutory language of the *Canadian Human Rights Act*, on its face, is broad enough to cover labour relations on Parliament Hill. There is much to be said for the respondents’ view that Parliament should not be thought to intend to exempt its employees from access to human rights guarantees which Parliament itself has declared applicable to all “matters coming within the legislative authority of Parliament” (*Canadian Human Rights Act*, s. 2).

At this stage, a further constitutional point arises. The appellants say it is a well-established principle

privilegé reconnu par les tribunaux et celle du privilège revendiqué par les parlementaires (comme ce fut le cas dans *Stockdale c. Hansard*). Pour résoudre de tels conflits, il importe que le Parlement et le pouvoir judiciaire respectent chacun « le domaine légitime de compétence de l’autre » :

Notre gouvernement démocratique comporte plusieurs branches : la Couronne représentée par le gouverneur général et ses homologues provinciaux, l’organisme législatif, l’exécutif et les tribunaux. Pour assurer le fonctionnement de l’ensemble du gouvernement, il est essentiel que toutes ces composantes jouent le rôle qui leur est propre. Il est également essentiel qu’aucune de ces branches n’outrepasse ses limites et que chacune respecte de façon appropriée le domaine légitime de compétence de l’autre.

(*New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l’Assemblée législative)*), [1993] 1 R.C.S. 319, la juge McLachlin, p. 389)

À cela, j’ajouterais la remarque suivante exprimée par le juge en chef Dickson dans *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l’Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49, p. 91 :

Il existe tout un éventail de questions litigieuses exigeant l’exercice d’un jugement judiciaire pour déterminer si elles relèvent à bon droit de la compétence des tribunaux. Finalement, un tel jugement dépend de l’appréciation par le judiciaire de sa propre position dans le système constitutionnel.

Or, il est clair que les relations entre le Parlement et ses employés relèvent du champ de compétence du Parlement du Canada. Le libellé de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est suffisamment large, à sa simple lecture, pour englober les relations de travail sur la Colline du Parlement. Beaucoup d’arguments militent en faveur de la prétention des intimés qu’il ne faut pas croire que le Parlement entend priver ses employés des garanties existantes en matière de droits de la personne, alors qu’il les a lui-même déclarées applicables « dans le champ de compétence du Parlement du Canada » (*Loi canadienne sur les droits de la personne*, art. 2).

À ce stade, une autre question se pose sur le plan constitutionnel. Les appellants affirment qu’il

that an express provision of a statute is necessary to abrogate a privilege of Parliament or its members (*Duke of Newcastle v. Morris* (1870), L.R. 4 H.L. 661). The respondents reply that human rights law is to be broadly interpreted, and that short of “[the] legislature speaking to the contrary in express and unequivocal language in the Code or in some other enactment, it is intended that the Code supersede all other laws when conflict arises”, *per* Lamer J. in *Insurance Corp. of British Columbia v. Heerspink*, [1982] 2 S.C.R. 145, at p. 158; see also *Ontario Human Rights Commission v. Simpsons-Sears Ltd.*, [1985] 2 S.C.R. 536; *Zurich Insurance Co. v. Ontario (Human Rights Commission)*, [1992] 2 S.C.R. 321, at p. 339. In my view, for the reasons to be explained, the *Canadian Human Rights Act* does apply to the employees of the Senate and House of Commons of Canada.

est bien établi que seule une disposition législative expresse peut abroger un privilège du Parlement ou de ses membres (*Duke of Newcastle c. Morris* (1870), L.R. 4 H.L. 661). Les intimés répliquent que les lois en matière de droits de la personne doivent recevoir une interprétation libérale et qu’à moins que « [le] législateur ne se soit exprimé autrement en termes clairs et exprès dans le Code ou dans toute autre loi, il a voulu que le Code ait préséance sur toutes les autres lois lorsqu’il y a conflit », le juge Lamer dans *Insurance Corp. of British Columbia c. Heerspink*, [1982] 2 R.C.S. 145, p. 158; voir *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpsons-Sears Ltd.*, [1985] 2 R.C.S. 536; *Zurich Insurance Co. c. Ontario (Commission des droits de la personne)*, [1992] 2 R.C.S. 321, p. 339. À mon avis, pour les motifs que j’exposerai plus loin, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* s’applique aux employés du Sénat et de la Chambre des communes du Canada.

27 In order to resolve the issues raised by this appeal, it is first necessary to discuss whether or not the privilege asserted by the appellants is well founded, and if so, whether it precludes resort by the respondent Vaid to independent adjudication.

Pour statuer sur les questions soulevées dans le présent pourvoi, il faut d’abord déterminer si le privilège revendiqué par les appelants est bien fondé et, dans l’affirmative, s’il empêche l’intimé, M. Vaid, de soumettre son cas à une instance juridictionnelle indépendante.

A. *General Principles of Parliamentary Privilege*

A. *Principes généraux applicables au privilège parlementaire*

28 The contours of parliamentary privilege, and the relationship between Parliament and the courts relative to its exercise, have been dealt with by this Court in a number of cases, most recently in connection with the “inherent” privileges of provincial legislative assemblies in *New Brunswick Broadcasting* and *Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2 S.C.R. 876.

Notre Cour s’est prononcée à plusieurs reprises sur les limites du privilège parlementaire et sur le rapport entre le Parlement et les tribunaux en ce qui a trait à son exercice, notamment, relativement aux privilèges « inhérents » des assemblées législatives provinciales, dans les arrêts récents *New Brunswick Broadcasting* et *Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 2 R.C.S. 876.

29 While there are some significant differences between privilege at the federal level, for which specific provision is made in s. 18 of the *Constitution Act, 1867*, and privilege at the provincial level, which has a different constitutional underpinning, many of the relevant issues concerning privilege were resolved in *New Brunswick Broadcasting* and earlier cases, and there is no need to repeat the analysis

Malgré des différences notables entre le privilège dont jouit le Parlement fédéral, expressément prévu à l’art. 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et celui que possèdent les assemblées législatives provinciales, dont le fondement constitutionnel est différent, beaucoup de questions pertinentes en matière de privilège ont été résolues dans *New Brunswick Broadcasting* et d’autres arrêts antérieurs. Il n’est

here. For present purposes, it is sufficient to state a number of propositions that are now accepted both by the courts and by the parliamentary experts.

1. Legislative bodies created by the *Constitution Act, 1867* do not constitute enclaves shielded from the ordinary law of the land. “The 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” (*New Brunswick Broadcasting*, at pp. 370-71). Privilege “does not embrace and protect activities of individuals, whether members or non-members, simply because they take place within the precincts of Parliament” (U.K., Joint Committee on Parliamentary Privilege, vol. 1, *Report and Proceedings of the Committee* (1999) (“British Joint Committee Report”), at para. 242 (emphasis in original)).
2. Parliamentary privilege in the Canadian context is the sum of the privileges, immunities and powers enjoyed by the Senate, the House of Commons and provincial legislative assemblies, and by each member individually, without which they could not discharge their functions (*Beauchesne’s Rules & Forms*, at p. 11; *Erskine May*, at p. 75; *New Brunswick Broadcasting*, at p. 380).
3. 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 to the *Constitution Act, 1867* and in the case of the Canadian Parliament, through s. 18 of the same Act (*New Brunswick Broadcasting*, at pp. 374-78; *Telezone Inc. v. Canada (Attorney General)* (2004), 69 O.R. (3d) 161 (C.A.), at p. 165; and *Samson Indian Nation and Band v. Canada*, [2004] 1 F.C.R. 556, 2003 FC 975).

donc pas nécessaire d’en reprendre ici l’analyse. Il suffira, pour trancher le présent pourvoi, d’énoncer un certain nombre de propositions maintenant acceptées tant par les tribunaux que par les spécialistes du domaine parlementaire.

1. 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. « La 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 » (*New Brunswick Broadcasting*, p. 371). Le 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 » (R.-U., Joint Committee on Parliamentary Privilege, *Report and Proceedings of the Committee* (1999) (« rapport du comité mixte britannique »), par. 242 (en italique dans l’original)).
2. Dans le contexte canadien, le privilège parlementaire est 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 (*Jurisprudence parlementaire de Beauchesne*, p. 11; *Erskine May*, p. 75; *New Brunswick Broadcasting*, p. 380).
3. 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’art. 18 de cette même loi (*New Brunswick Broadcasting*, p. 374-378; *Telezone Inc. c. Canada (Attorney General)* (2004), 69 O.R. (3d) 161 (C.A.), p. 165; et *Nation et bande indienne de Samson c. Canada*, [2004] 1 R.C.F. 556, 2003 CF 975).

4. Parliamentary privilege includes

the necessary immunity that the law provides for Members of Parliament, and for Members of the legislatures of each of the ten provinces . . . in order for these legislators to do their legislative work. [Emphasis added.]

(J. P. J. Maingot, *Parliamentary Privilege in Canada* (2nd ed. 1997), at p. 12; *New Brunswick Broadcasting*, at p. 341; see *Fielding v. Thomas*, [1896] A.C. 600 (P.C.), at pp. 610-11; *Kielley v. Carson* (1842), 4 Moo. P.C. 63, 13 E.R. 225, at pp. 235-36.) The idea of necessity is thus linked to the autonomy required by legislative assemblies and their members to do their job.

5. The historical foundation of every privilege of Parliament is necessity. If a sphere of the legislative body's activity could be left to be dealt with under the ordinary law of the land without interfering with the assembly's ability to fulfill its constitutional functions, then immunity would be unnecessary and the claimed privilege would not exist (*Beauchesne's Rules & Forms*, at p. 11; Maingot, at p. 12; *Erskine May*, at p. 75; *Stockdale v. Hansard*, at p. 1169; *New Brunswick Broadcasting*, at pp. 343 and 382).
6. When the existence of a category (or sphere of activity) for which inherent privilege is claimed (at least at the provincial level) is put in issue, the court must not only look at the historical roots of the claim but also to determine whether the category of inherent privilege continues to be necessary to the functioning of the legislative body today. Parliamentary history, while highly relevant, is not conclusive:

The fact that this privilege has been upheld for many centuries, abroad and in Canada, is some evidence that it is generally regarded as essential to the proper functioning of a legislature patterned on the British model. However, it behooves us to ask anew: in the Canadian context of 1992, is the right to exclude strangers necessary to

4. Le privilège parlementaire est

l'indispensable immunité que le droit accorde aux membres du Parlement et aux députés des dix provinces [. . .] pour leur permettre d'effectuer leur travail législatif. [Je souligne.]

(J. P. J. Maingot, *Le privilège parlementaire au Canada* (2^e éd. 1997), p. 12; *New Brunswick Broadcasting*, p. 341; voir *Fielding c. Thomas*, [1896] A.C. 600 (C.P.), p. 610-611; *Kielley c. Carson* (1842), 4 Moo. P.C. 63, 13 E.R. 225, p. 235-36.) La notion de nécessité est donc liée à l'autonomie dont doivent bénéficier les assemblées législatives et leurs membres pour effectuer leur travail.

5. Le fondement historique de tout privilège parlementaire est la nécessité. Si une sphère d'activité de l'organe législatif pouvait relever du régime de droit commun du pays sans que cela nuise à la capacité de l'assemblée de s'acquitter de ses fonctions constitutionnelles, l'immunité ne serait pas nécessaire et le privilège revendiqué inexistant : *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne*, p. 11; Maingot, p. 12; *Erskine May*, p. 75; *Stockdale c. Hansard*, p. 1169; *New Brunswick Broadcasting*, p. 343 et 382.
6. Quand l'existence d'une catégorie (ou d'une sphère d'activité) à l'égard de laquelle un privilège inhérent est revendiqué (du moins à l'échelon provincial) est contestée, le tribunal ne doit pas seulement prendre en compte les origines historiques de la revendication, mais aussi déterminer si la catégorie de privilège inhérent demeure, encore aujourd'hui, nécessaire au bon fonctionnement de l'organe législatif. L'histoire parlementaire, bien que fort pertinente, n'est pas un facteur déterminant :

Le fait que ce privilège ait été maintenu pendant plusieurs siècles, tant à l'étranger qu'au Canada, est une preuve qu'il est généralement considéré comme essentiel au bon fonctionnement d'une législature inspirée du modèle britannique. Toutefois, il faut de nouveau nous poser la question suivante : dans le contexte canadien de 1992, le droit

the functioning of our legislative bodies? [Emphasis added.]

(*New Brunswick Broadcasting*, per McLachlin J., at p. 387)

7. “Necessity” in this context is to be read broadly. The time-honoured test, derived from the law and custom of Parliament at Westminster, is what “the dignity and efficiency of the House” require:

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

(*New Brunswick Broadcasting*, at p. 383)

(In my view, the references to “dignity” and “efficiency” are also linked to autonomy. A legislative assembly without control over its own procedure would, said Lord Ellenborough C.J. almost two centuries ago, “sink into utter contempt and inefficiency” (*Burdett v. Abbot* (1811), 14 East 1, 104 E.R. 501, at p. 559). “Inefficiency” would result from the delay and uncertainty would inevitably accompany external intervention. Autonomy is therefore not conferred on Parliamentarians merely as a sign of respect but because such autonomy from outsiders is necessary to enable Parliament and its members to get their job done.)

8. Proof of necessity may rest in part in “shewing that it has been long exercised and acquiesced in” (*Stockdale v. Hansard*, at p. 1189). The party who seeks to rely on the immunity provided by parliamentary privilege has the onus of establishing its existence.

d’exclure des étrangers est-il nécessaire au bon fonctionnement de nos organismes législatifs? [Je souligne.]

(*New Brunswick Broadcasting*, la juge McLachlin, p. 387)

7. Dans ce contexte, le concept de « nécessité » doit être interprété largement. Suivant le critère traditionnel, qui tire son origine de la loi et de la coutume du Parlement de Westminster, il s’agit de déterminer ce que requièrent « la dignité et l’efficacité de l’Assemblée » :

Si une question relève de cette catégorie nécessaire de sujets sans lesquels la dignité et l’efficacité de l’Assemblée ne sauraient être maintenues, les tribunaux n’examineront pas les questions relatives à ce privilège. Toutes ces questions relèveraient plutôt de la compétence exclusive de l’organisme législatif. [Je souligne.]

(*New Brunswick Broadcasting*, p. 383)

(À mon avis, les mentions relatives à la « dignité » et à l’« efficacité » se rapportent également à l’autonomie du Parlement. Pour reprendre les termes utilisés par le lord juge en chef Ellenborough il y a près de deux siècles, une assemblée législative qui n’aurait pas le pouvoir de contrôler sa procédure [TRADUCTION] « sombrerait dans l’inefficacité et le mépris absolu » (*Burdett c. Abbot* (1811), 14 East 1, 104 E.R. 501, p. 559). Les délais engendreraient l’« inefficacité » et une intervention externe causerait inévitablement de l’incertitude. L’autonomie des parlementaires ne leur a donc pas été conférée comme une simple marque de respect, mais parce que la protection contre toute ingérence externe est nécessaire pour que le Parlement et ses membres accomplissent leur travail.)

8. Pour satisfaire au critère de nécessité, il faut notamment [TRADUCTION] « démontrer [que le privilège] est depuis longtemps exercé et reconnu » (*Stockdale c. Hansard*, p. 1189). La partie qui invoque l’immunité que confère le privilège parlementaire a le fardeau d’en établir l’existence.

... The onus of shewing that it is so lies upon the defendants; for it is certainly *primâ facie* contrary to the common law. [*Ibid.*, at p. 1189]

The burthen of proof is on those who assert it; and, for the purposes of this cause, the proof must go to the whole of the proposition [*Ibid.*, at p. 1201]

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

See also *Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) v. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 54 O.R. (3d) 595 (C.A.); *Samson Indian Nation and Band*, at para. 13; *Martin v. Ontario*, [2004] O.J. No. 2247 (QL) (S.C.J.), at para. 13; *R. v. Richards; Ex parte Fitzpatrick and Browne* (1955), 92 C.L.R. 157 (Austl. H.C.), at p. 162; *Egan v. Willis* (1998), 158 A.L.R. 527 (H.C.); and *Huata v. Prebble*, [2004] 3 NZLR 359, [2004] NZCA 147.

10. “Categories” include freedom of speech (*Stopforth v. Goyer* (1979), 23 O.R. (2d) 696 (C.A.), at p. 700; *Re Clark and Attorney-General of Canada* (1977), 17 O.R. (2d) 593 (H.C.); U.K. *Bill of Rights* of 1689, art. 9; *Prebble v. Television New Zealand Ltd.*, [1995] 1 A.C. 321 (P.C.); *Hamilton v. Al Fayed*, [2000] 2 All E.R. 224 (H.L.)); control by the Houses of Parliament over “debates or proceedings in Parliament” (as guaranteed by the *Bill of Rights* of 1689) including day-to-day procedure in the House, for example the practice of the Ontario legislature to start the day’s

[TRANSDUCTION] ... Les défendeurs ont la charge d’établir qu’il en est ainsi, parce qu’il y a assurément à première vue contradiction avec la common law. [*Ibid.*, p. 1189]

Le fardeau de la preuve incombe à la partie qui revendique [le privilège] et tous les éléments de l’allégation doivent être étayés par la preuve . . . [*Ibid.*, p. 1201]

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

Voir également *Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) c. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 54 O.R. (3d) 595 (C.A.); *Nation et bande indienne de Samson*, par. 13; *Martin c. Ontario*, [2004] O.J. No. 2247 (QL) (C.S.J.), par. 13; *R. c. Richards; Ex parte Fitzpatrick and Browne* (1955), 92 C.L.R. 157 (H.C. Aust.), p. 162; *Egan c. Willis* (1998), 158 A.L.R. 527 (H.C.); et *Huata c. Prebble*, [2004] 3 NZLR 359, [2004] NZCA 147.

10. Les « catégories » sont notamment la liberté de parole (*Stopforth c. Goyer* (1979), 23 O.R. (2d) 696 (C.A.), p. 700; *Re Clark and Attorney-General of Canada* (1977), 17 O.R. (2d) 593 (H.C.); *Bill of Rights* de 1689 du Royaume-Uni, art. 9; *Prebble c. Television New Zealand Ltd.*, [1995] 1 A.C. 321 (C.P.); *Hamilton c. Al Fayed*, [2000] 2 All E.R. 224 (H.L.)); le contrôle qu’exercent les Chambres du Parlement sur les [TRANSDUCTION] « débats ou travaux du Parlement » (garanti par le *Bill of Rights* de 1689), y compris la procédure quotidienne de la Chambre, comme la pratique de la

sitting with the Lord's Prayer (*Ontario (Speaker of the Legislative Assembly)*, at para. 23); the power to exclude strangers from proceedings (*New Brunswick Broadcasting; Zündel v. Boudria* (1999), 46 O.R. (3d) 410 (C.A.), at para. 16; *R. v. Behrens*, [2004] O.J. No. 5135 (QL), 2004 ONCJ 327); disciplinary authority over members (*Harvey*; see also *Tafler v. British Columbia (Commissioner of Conflict of Interest)* (1998), 161 D.L.R. (4th) 511 (B.C.C.A.), at paras. 15-18; *Morin v. Crawford* (1999), 29 C.P.C. (4th) 362 (N.W.T.S.C.)); and non-members who interfere with the discharge of parliamentary duties (*Payson v. Hubert* (1904), 34 S.C.R. 400, at p. 413; *Behrens*), including immunity of members from subpoenas during a parliamentary session (*Telezone; Ainsworth Lumber Co. v. Canada (Attorney General)* (2003), 226 D.L.R. (4th) 93, 2003 BCCA 239; *Samson Indian Nation and Band*). Such general categories have historically been considered to be justified by the exigencies of parliamentary work.

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 (*Re Ouellet (No. 1)* (1976), 67 D.L.R. (3d) 73 (Que. Sup. Ct.), at p. 87). Thus in 1839, almost three decades before Confederation in Canada, the English courts rejected the authority of a formal resolution of the House of Commons that the court believed overstated the true limits of the privilege claimed (*Stockdale v. Hansard*, at p. 1156, *per* Denman C.J.; p. 1177, *per* Littledale J.; p. 1192, *per* Patteson J.; p. 1194, *per* Coleridge J.). The jurisdiction of the courts in adjudicating claims of privilege has since been accepted by authorities on British parliamentary practice (see *Erskine May*, at pp. 185-86). The same division of jurisdiction between the courts and the House was accepted by this Court in *Landers v. Woodworth* (1878), 2 S.C.R. 158,

législature ontarienne de réciter le Notre Père au début de chaque jour de séance (*Ontario (Speaker of the Legislative Assembly)*, par. 23); le pouvoir d'exclure les étrangers des débats (*New Brunswick Broadcasting; Zündel c. Boudria* (1999), 46 O.R. (3d) 410 (C.A.), par. 16; *R. c. Behrens*, [2004] O.J. No. 5135 (QL), 2004 ONCJ 327); le pouvoir disciplinaire du Parlement à l'endroit de ses membres (*Harvey*; voir également *Tafler c. British Columbia (Commissioner of Conflict of Interest)* (1998), 161 D.L.R. (4th) 511 (C.A.C.-B.), par. 15-18; *Morin c. Crawford* (1999), 29 C.P.C. (4th) 362 (C.S. T.N.-O.)); et des non-membres qui s'ingèrent dans l'exercice des fonctions du Parlement (*Payson c. Hubert* (1904), 34 R.C.S. 400, p. 413; *Behrens*), y compris l'immunité contre l'arrestation dont jouissent les membres du Parlement pendant une session parlementaire (*Telezone; Ainsworth Lumber Co. c. Canada (Attorney General)* (2003), 226 D.L.R. (4th) 93, 2003 BCCA 239; *Nation et bande indienne de Samson*). Historiquement, ces catégories générales sont considérées justifiées par les exigences du travail parlementaire.

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 (*Re Ouellet (No. 1)* (1976), 67 D.L.R. (3d) 73 (C.S. Qué.), p. 87). Ainsi, en 1839, près de trois décennies avant la Confédération, les tribunaux anglais ont refusé de reconnaître une résolution formelle de la Chambre des communes qui dépassait à leur avis les véritables limites du privilège revendiqué (*Stockdale c. Hansard*, p. 1156, le juge en chef Denman; p. 1177, le juge Littledale; p. 1192, le juge Patteson; p. 1194, le juge Coleridge). Des spécialistes des usages parlementaires britanniques ont depuis reconnu la compétence des tribunaux pour trancher une revendication de privilège (voir *Erskine May*, p. 185-186). Notre Cour a aussi reconnu ce partage des compétences entre les tribunaux et la Chambre

where Richards C.J., our first Chief Justice, had this to say at p. 196:

[T]he courts will see whether what the House of Commons declares to be its privileges really are so, the mere affirmation by that body that a certain act is a breach of their privileges will not oust the courts from enquiring and deciding whether the privilege claimed really exists.

This jurisdictional rule has been accepted by authorities on the law and custom of the Canadian Parliament as well (see Maingot, at p. 66) and is not challenged in this appeal.

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 (*New Brunswick Broadcasting*, at p. 350; *Bear v. State of South Australia* (1981), 48 S.A.I.R. 604 (Indus. Ct.); *Thompson v. McLean* (1998), 37 C.C.E.L. (2d) 170 (Ont. Ct. (Gen. Div.)), at para. 21; *Stockdale v. Hansard*, at p. 1192).

dans *Landers c. Woodworth* (1878), 2 R.C.S. 158. Le juge en chef Richards, qui fut le premier à occuper ce poste à la Cour, s'est alors exprimé comme suit à la p. 196 :

[TRADUCTION] [L]es tribunaux regarderont si les choses que la Chambre des communes déclare être ses privilèges en sont vraiment; la simple affirmation par cet organisme qu'un certain acte constitue une violation de ses privilèges n'empêche pas les tribunaux d'examiner et de décider si le privilège revendiqué existe réellement.

Cette règle relative à la compétence a également été reconnue par des spécialistes de la procédure et des usages parlementaires au Canada (voir Maingot, p. 66) et n'est pas contestée dans le présent pourvoi.

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 (*New Brunswick Broadcasting*, p. 350; *Bear c. State of South Australia* (1981), 48 S.A.I.R. 604 (Indus. Ct.); *Thompson c. McLean* (1998), 37 C.C.E.L. (2d) 170 (C. Ont. (Div. gén.)), par. 21; *Stockdale c. Hansard*, p. 1192).

30

It should be emphasized that a finding that a particular area of parliamentary activity is covered by privilege has very significant legal consequences for non-members who claim to be injured by parliamentary conduct, including those whose reputations may suffer because of references to them in parliamentary debate, for whom the ordinary law will provide no remedy. In *New Brunswick Broadcasting* itself, it was held that 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 constitutional arrangements as the *Charter* itself. One part of the Constitution cannot abrogate another part of the Constitution (*Reference re Bill 30, An Act to Amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 S.C.R. 1148; *New Brunswick Broadcasting*, at pp. 373 and 390). In matters of privilege, it would lie within the exclusive competence of the legislative assembly itself to consider compliance with human

Soulignons qu'une conclusion portant qu'un secteur particulier de l'activité parlementaire est protégé par un privilège est lourde de conséquences sur le plan juridique pour les non-membres auxquels les actions de la Chambre ou de ses membres auraient causé un préjudice, y compris ceux dont la réputation peut être ternie parce qu'on parle d'eux dans les débats parlementaires et qui se verront privés de toute réparation en vertu du droit commun. Dans *New Brunswick Broadcasting*, notre Cour a statué 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. Or, une partie de la Constitution ne peut en abroger une autre (*Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to Amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148; *New Brunswick Broadcasting*, p. 373 et 390). Sur des questions relevant de son privilège,

rights and civil liberties. The House, “with one voice, accuses, condemns and executes”: *Stockdale v. Hansard*, at p. 1171.

B. *Questions Left Open in the Earlier Cases*

As mentioned earlier, *New Brunswick Broadcasting* and *Harvey* dealt with the inherent privilege of provincial legislatures, i.e., the measure of autonomy that is “inherent” in the creation of a legislative body under the *Constitution Act, 1867*. There was little doubt on the facts that the activity under review in those cases fell within the privilege claimed. The real dispute was over the legal status and effect of “inherent” privilege.

This case raises two new considerations. Firstly, does the “necessity” test apply to privilege enacted into law by Parliament pursuant to s. 18 of the *Constitution Act, 1867*, or are such laws, by reason of their enactment under a specific constitutional power, conclusive proof of necessity? In *Harvey*, McLachlin J., speaking for herself and L’Heureux-Dubé J., thought there was “much to recommend” such a necessity test in the provincial context (para. 73), but the Court was not called upon to decide the point and a majority of the judges decided the *Harvey* case on grounds unrelated to privilege. Secondly, in the case of an acknowledged category of privilege, to what extent can the courts, rather than the legislative assembly, define its scope and limits without embarking on an impermissible review of the exercise of the privilege itself?

(1) Inherent Versus Legislated Privilege

The ruling in *New Brunswick Broadcasting*, read narrowly, affirmed constitutional status for privileges “inherent” in the creation of a provincial legislature. However, unlike the provinces, the federal

l’assemblée législative aurait compétence exclusive pour déterminer si les droits de la personne et les libertés publiques ont été respectés. La Chambre [TRADUCTION] « d’une voix unique, accuse, condamne et exécute » : *Stockdale c. Hansard*, p. 1171.

B. *Questions non tranchées dans les arrêts antérieurs*

Comme nous l’avons vu, les arrêts *New Brunswick Broadcasting* et *Harvey* traitaient du privilège inhérent des assemblées législatives provinciales, c.-à-d. du degré d’autonomie « inhérent » à la création d’un organe législatif sous le régime de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Dans ces affaires, il ne faisait guère de doute que les activités en cause étaient visées par le privilège revendiqué. Le débat portait plutôt sur le statut juridique et l’effet du privilège « inhérent ».

Le présent pourvoi soulève deux nouvelles questions. Premièrement, le critère de « nécessité » s’applique-t-il au privilège établi par une loi du Parlement du Canada adoptée en vertu de l’art. 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ou pareille loi, de par son adoption en vertu d’un pouvoir expressément conféré par la Constitution, fait-elle foi de cette nécessité? Dans *Harvey*, la juge McLachlin, s’exprimant en son propre nom et au nom de la juge L’Heureux-Dubé, dans le contexte provincial, a indiqué qu’il y a « beaucoup de raisons de recommander » l’application du critère de nécessité (par. 73), mais la Cour n’avait pas à se prononcer sur cette question et les juges majoritaires se sont appuyés sur des motifs qui n’avaient aucun lien avec le privilège pour trancher le pourvoi. Deuxièmement, lorsqu’une catégorie de privilège reconnue est en cause, dans quelle mesure les tribunaux, plutôt que l’assemblée législative, peuvent-ils en définir l’étendue et les limites sans s’engager sur la voie interdite du contrôle de l’exercice du privilège proprement dit?

(1) Le privilège inhérent et le privilège établi par voie législative

La décision *New Brunswick Broadcasting*, interprétée strictement, confirme le statut constitutionnel des privilèges « inhérents » que les assemblées législatives provinciales possèdent du seul fait de

31

32

33

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 privileges must not “exceed” those “enjoyed and exercised” by the U.K. House of Commons and its members at the date of the enactment. Section 18 of the *Constitution Act, 1867* (as amended in 1875) provides:

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

In *New Brunswick Broadcasting*, Lamer C.J., writing separate concurring reasons, considered that such “legislated privilege” would lack the constitutional status of “inherent” privilege, and its exercise would be subject to *Charter* review (p. 364). His reasoning was that s. 32(1) of the *Charter* itself provides that “[t]his Charter applies . . . to the Parliament and government of Canada in respect of all matters within the authority of Parliament”. As s. 18 of the *Constitution Act, 1867* places privilege within the authority of Parliament, therefore legislation affecting privilege, as any other legislation, will be subject to *Charter* review. However, the logic of the separate judgments written by McLachlin J. and La Forest J. points away from such a conclusion, their view was accepted as correct by a majority of the Court, and the point must now be taken as settled.

leur création. Toutefois, contrairement aux provinces, le Parlement fédéral s’est vu conféré, 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. L’article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (modifié en 1875) est ainsi libellé :

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

Dans *New Brunswick Broadcasting*, le juge en chef Lamer, qui a rédigé des motifs concourants distincts, a considéré que le privilège « établi par voie législative » ne bénéficierait pas du statut constitutionnel dont jouit le privilège « inhérent » et que son exercice serait assujéti à un examen fondé sur la *Charte* (p. 364). Selon son raisonnement, le par. 32(1) de la *Charte* prévoit que « [la] charte s’applique [. . .] au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement ». Étant donné que le privilège parlementaire relève de la compétence du Parlement du Canada en vertu de l’art. 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les lois qui y ont trait, comme toute autre loi, pourront faire l’objet d’un examen fondé sur la *Charte*. Toutefois, les raisonnements suivis par les juges McLachlin et La Forest dans leurs motifs respectifs tendent à exclure une telle conclusion et les juges majoritaires de notre Cour ont souscrit à leur opinion sur ce point, de sorte qu’il faut maintenant tenir la question pour réglée.

Historically, the legislative source of some privileges (e.g., art. 9 of the *Bill of Rights* of 1689) did not diminish the jurisdictional immunity they attracted.

Historiquement, l’origine législative de certains privilèges parlementaires (celui créé par l’art. 9 du *Bill of Rights* de 1689, par exemple) n’ont pas eu

In *Bradlaugh v. Gossett* (1884), 12 Q.B.D. 271, Stephen J. stated, at p. 278:

I think that the House of Commons is not subject to the control of Her Majesty's Courts in its administration of that part of the statute-law which has relation to its own internal proceedings . . . [Emphasis added.]

The same rule was adopted in Canada (*Temple v. Bulmer*, [1943] S.C.R. 265; *Carter v. Alberta* (2002), 222 D.L.R. (4th) 40, 2002 ABCA 303, at para. 20, leave to appeal refused, [2003] 1 S.C.R. vii). The immunity from external review flowing from the doctrine of privilege is conferred by the nature of the function (the Westminster model of parliamentary democracy), not the source of the legal rule (i.e., inherent privilege versus legislated privilege). The doctrine of privilege attaching to a constitution “similar in Principle to that of the United Kingdom” under the preamble to the *Constitution Act, 1867* is not displaced by the wording of s. 32(1) of the *Charter*. As was pointed out in *New Brunswick Broadcasting*, parliamentary privilege enjoys the same constitutional weight and status as the *Charter* itself.

(2) Section 4 of the *Parliament of Canada Act*

Parliament has conferred on the Senate and House of Commons the full extent of the 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. Section 4 reads in its entirety as follows:

Parliament of Canada Act, R.S.C. 1985, c. P-1

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

pour effet de réduire l'immunité juridictionnelle en découlant. Dans *Bradlaugh c. Gossett* (1884), 12 Q.B.D. 271, le juge Stephen dit ce qui suit à la p. 278 :

[TRADUCTION] Selon moi, lorsqu'elle applique les dispositions législatives portant sur sa procédure interne, la Chambre des communes n'est pas assujettie au contrôle des tribunaux de Sa Majesté . . . [Je souligne.]

La même règle a été adoptée au Canada (*Temple c. Bulmer*, [1943] R.C.S. 265; *Carter c. Alberta* (2002), 222 D.L.R. (4th) 40, 2002 ABCA 303, par. 20, autorisation de pourvoi refusée, [2003] 1 R.C.S. vii). 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. Le libellé du par. 32(1) de la *Charte* n'a pas pour effet d'écarter la doctrine du privilège parlementaire lié à une constitution reposant, en vertu du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, « sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». Comme notre Cour l'a fait remarquer dans *New Brunswick Broadcasting*, le privilège parlementaire a le même statut et le même poids constitutionnels que la *Charte* elle-même.

(2) L'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*

Le 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. Voici le texte intégral de l'art. 4 :

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

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

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

(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.

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.

36 The 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.

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.

37 The task of defining such privileges is not straightforward. The scope of parliamentary privilege in the U.K. is a matter of controversy in the U.K. itself (as described at some length in the British Joint Committee Report). Parliamentary privilege in that country has evolved over time, and continues to evolve within a society, institutions, and constitutional arrangements different from our own. As an Australian parliamentary committee noted, the privileges of the Parliament at Westminster are “a mirror of the times when they were gained” (*Final Report of the Joint Select Committee on Parliamentary Privilege* (October 1984), Parliamentary Paper No. 219/1984, at para. 3.9). Nevertheless, the framers of the *Constitution Act, 1867* thought it right to use Westminster as the benchmark for parliamentary privilege in Canada, and if the existence and scope of a privilege at Westminster is authoritatively established (either by British or Canadian precedent), it ought to be accepted by a Canadian court without the 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

Définir ces privilèges n'est pas chose facile. Même en Grande-Bretagne, l'étendue du privilège parlementaire est sujette à controverse (comme il ressort du rapport du comité mixte britannique). Dans ce pays, le privilège parlementaire a évolué avec le temps et son évolution se poursuit dans un contexte social, institutionnel et constitutionnel différent du nôtre. Ainsi que l'a signalé une commission parlementaire australienne, les privilèges du Parlement de Westminster sont [TRADUCTION] « à l'image de l'époque à laquelle ils ont été obtenus » (*Final Report of the Joint Select Committee on Parliamentary Privilege* (octobre 1984), Parliamentary Paper No. 219/1984, par. 3.9). Les rédacteurs de la *Loi constitutionnelle de 1867* ont néanmoins cru bon d'utiliser le Parlement de Westminster comme point de référence en ce qui a trait au privilège parlementaire canadien et si l'existence ainsi que l'étendue d'un privilège du Parlement de Westminster sont établies péremptoirement (par un précédent anglais ou canadien), 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

likely have to meet the necessity test (*Harvey*, at para. 73).

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.

Accordingly, the first step a Canadian court is required to take in determining whether or not a privilege exists within the meaning of the *Parliament of Canada Act* is to ascertain whether the existence and scope of the claimed privilege have been authoritatively established in relation to our own Parliament or to the House of Commons at Westminster (*Ainsworth Lumber*, at para. 44). In some matters, free speech in the House for example, the answer will readily be conceded. Other claims to privilege are less well established. Much of the U.K. law of privilege remains unwritten. Being unwritten, it retains a good deal of flexibility to meet changing circumstances, which is considered by some commentators to be a virtue (G. F. Lock, “Labour Law, Parliamentary Staff and Parliamentary Privilege” (1983), 12 *Indus. L.J.* 28, at p. 34). There has been little formal adjudication of the boundaries of U.K. privilege in the British courts, and Canadian courts are no more bound by a unilateral assertion of privilege by the British House of Commons than, as discussed earlier, would be the courts in Britain itself. In that jurisdiction, the courts exercise due diligence when examining a claim of parliamentary privilege that would immunize the exercise by either House of Parliament of a power that affects

l’art. 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les privilèges que celles-ci établissent par voie législative devraient vraisemblablement satisfaire au critère de nécessité (*Harvey*, par. 73).

Toutefois, bien que l’art. 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoie que les privilèges du Parlement canadien et de ses membres ne doivent pas « excéder » les privilèges existants 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.-à-d. 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.

Par conséquent, pour décider si un privilège existe ou non au sens de la *Loi sur le Parlement du Canada*, les tribunaux canadiens doivent, dans un premier temps, vérifier si l’existence et l’étendue du privilège revendiqué ont été établies péremptoirement en ce qui concerne notre propre Parlement ou la Chambre des communes de Westminster (*Ainsworth Lumber*, par. 44). Dans certains cas, par exemple en ce qui concerne la liberté de parole à la Chambre, la réponse ira de soi. Par contre, d’autres privilèges ne sont pas reconnus de façon aussi certaine. Le droit britannique en matière de privilège est encore aujourd’hui en grande partie non écrit. Pour cette raison, il conserve une assez grande souplesse pour s’adapter aux circonstances changeantes, ce que plusieurs auteurs considèrent comme un avantage de taille (G. F. Lock, « Labour Law, Parliamentary Staff and Parliamentary Privilege » (1983), 12 *Indus. L.J.* 28, p. 34). Peu de décisions des tribunaux britanniques circonscrivent formellement le privilège existant au Royaume-Uni et les tribunaux canadiens ne sauraient être davantage liés par la revendication unilatérale d’un privilège par la Chambre des communes britannique que ne le seraient, comme nous l’avons déjà vu, les tribunaux britanniques eux-mêmes. En Grande-Bretagne, les tribunaux exercent la diligence qui

38

39

the rights of non-Parliamentarians. As stated in *Stockdale v. Hansard*, at p. 1192:

All persons ought to be very tender in preserving to the House all privileges which may be necessary for their exercise, and to place the most implicit confidence in their representatives as to the due exercise of those privileges. But power, and especially the power of invading the rights of others, is a very different thing: it is to be regarded, not with tenderness, but with jealousy; and, unless the legality of it be most clearly established, those who act under it must be answerable for the consequences. [Emphasis added.]

See also W. R. Anson, *The Law and Custom of the Constitution* (5th ed. 1922), vol. I, at p. 196. No less is expected of the courts in Canada.

40

Thus, 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. 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. In the *Telezone* case, for example, the Ontario Court of Appeal stated:

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

s'impose lorsqu'ils examinent une revendication de privilège parlementaire qui immuniserait l'exercice, par l'une ou l'autre des Chambres du Parlement, d'un pouvoir qui porte atteinte aux droits des non-parlementaires. Reprenons à cet égard les propos tenus dans *Stockdale c. Hansard*, p. 1192 :

[TRADUCTION] Tous devraient se montrer bienveillants lorsqu'il s'agit de préserver les privilèges dont l'exercice est nécessaire au bon fonctionnement de la Chambre et avoir la plus grande confiance dans la capacité de leurs représentants de les exercer correctement. Mais il en va autrement s'il s'agit d'un pouvoir, et surtout d'un pouvoir qui permet une atteinte aux droits d'autrui : on ne l'envisagera pas avec bienveillance, mais avec suspicion; et à moins que sa légalité ne soit établie sans l'ombre d'un doute, ceux qui s'en réclament devront répondre de leurs actes. [Je souligne.]

Voir également W. R. Anson, *The Law and Custom of the Constitution* (5^e éd. 1922), vol. I, p. 196. On ne saurait s'attendre à moins des tribunaux canadiens.

Ainsi, 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. 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. Citons à titre d'exemple l'extrait de l'arrêt *Telezone* dans lequel la Cour d'appel de l'Ontario a dit :

[TRADUCTION] Les opinions des deux présidents de la Chambre des communes ne lient pas la Cour. Toutefois, compte tenu de l'expérience et de l'excellente réputation de ces parlementaires et dans le contexte d'un différend juridique qui porte principalement sur la définition du privilège parlementaire, il me paraît évident que leurs

substantial respect. I do so. [MacPherson J.A., at para. 32]

Having said that, 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. This adjudication, it must again be emphasized, goes to the *existence* and *scope* of the House's jurisdiction, not to the propriety of its *exercise* in any particular case.

(3) The Necessity Test

Parliamentary privilege is defined by the degree of autonomy necessary to perform Parliament's constitutional function. Sir Erskine May's leading text on the subject defines parliamentary privilege as

the sum of the peculiar rights enjoyed by each House collectively as a constituent part of the High Court of Parliament, and by Members of each House individually, without which they could not discharge their functions, and which exceed those possessed by other bodies or individuals. [Emphasis added; p. 75.]

Similarly, Maingot defines privilege in part as "the necessary immunity that the law provides for Members of Parliament, and for Members of the legislatures of each of the ten provinces and two territories, in order for these legislators to do their legislative work" (p. 12 (emphasis added)). To the question "necessary in relation to what?", therefore, 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. To the same effect, see R. Marleau and C. Montpetit, eds., *House of Commons Procedure and Practice* (2000), where privilege is defined as "the rights and immunities that are deemed necessary for the House of Commons, as an institution, and its Members, as representatives of the electorate, to fulfil their functions" (p. 50 (emphasis added)). Reference may also be made to J. G. Bourinot, *Parliamentary Procedure and*

décisions mûrement réfléchies doivent être abordées avec un grand respect. Je les aborde donc ainsi. [Le juge MacPherson, par. 32]

Cela dit, 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. Cette détermination, faut-il le rappeler, touche l'*existence* et l'*étendue* de la compétence de la Chambre, et non l'opportunité de son *exercice* dans un cas particulier.

(3) Le critère de nécessité

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. Dans son ouvrage de référence sur le privilège parlementaire, Sir Erskine May en donne la définition suivante :

[TRADUCTION] . . . la somme des droits particuliers dont jouissent chaque Chambre collectivement en tant que composante de la Haute Cour du Parlement, et les membres de chacune des Chambres, individuellement, sans lesquels ils ne pourraient s'acquitter de leurs fonctions, et qui excèdent ceux que possèdent d'autres organismes ou particuliers. [Je souligne; p. 75.]

De même, Maingot le définit notamment comme « l'indispensable immunité que le droit accorde aux membres du Parlement et aux députés des dix provinces et des deux territoires pour leur permettre d'effectuer leur travail législatif » (p. 12 (je souligne)). À la question « indispensable à quel égard? », 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. Au même effet, voir R. Marleau et C. Montpetit, dir., *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2000), qui définissent le privilège parlementaire comme les « droits et immunités jugés nécessaires pour permettre à la Chambre des communes en tant qu'institution, et à ses députés en tant que représentants de l'électorat, d'exercer leurs fonctions » (p. 50 (je souligne)). Sur ce point il est

Practice in the Dominion of Canada (4th ed. 1916), at p. 37:

It is obvious that no legislative assembly would be able to discharge its duties with efficiency or to assure its independence and dignity unless it had adequate powers to protect itself and its members and officials in the exercise of their functions. [Emphasis added.]

42 The British Joint Committee Report adopted a similar approach:

Parliamentary privilege consists of the rights and immunities which the two Houses of Parliament and their members and officers possess to enable them to carry out their parliamentary functions effectively. Without this protection members would be handicapped in performing their parliamentary duties, and the authority of Parliament itself in confronting the executive and as a forum for expressing the anxieties of citizens would be correspondingly diminished. [Emphasis added; para. 3.]

43 While much latitude is left to each House of Parliament, such a purposive approach to the definition of privilege implies important limits. There is general recognition, for example, that privilege attaches to “proceedings in Parliament”. Nevertheless, as stated in *Erskine May* (19th ed. 1976), at p. 89, not “everything that is said or done within the Chamber during the transaction of business forms part of proceedings in Parliament”. Particular words or acts may be entirely unrelated to any business which is in course of transaction, or is in a more general sense before the House as having been ordered to come before it in due course” (emphasis added). (This passage was referred to with approval in *Re Clark*.) Thus in *R. v. Bunting* (1885), 7 O.R. 524, for example, the Queen’s Bench Division held that a conspiracy to bring about a change in the government by bribing members of the provincial legislature was not in any way connected with a proceeding in Parliament and, therefore, the court had jurisdiction to try the offence. *Erskine May* (23rd ed.) refers to an opinion of “the Privileges Committee in 1815 that the re-arrest of Lord Cochrane (a Member of the Commons) in the Chamber (the House not sitting) was not a breach of

également utile de citer J. G. Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada* (4^e éd. 1916), p. 37 :

[TRADUCTION] De toute évidence, aucune assemblée législative ne serait en mesure de s’acquitter efficacement de ses fonctions et de préserver son indépendance et sa dignité si elle n’était pas investie de pouvoirs adéquats pour se protéger, ainsi que ses membres et représentants, dans l’exercice de leurs fonctions. [Je souligne.]

Dans son rapport, le comité mixte britannique adopte une approche similaire :

[TRADUCTION] Le privilège parlementaire est constitué des droits et immunités que possèdent les deux Chambres du Parlement ainsi que leurs membres et représentants pour pouvoir s’acquitter de leurs fonctions parlementaires efficacement. Sans une telle protection, les membres du Parlement seraient limités dans l’exercice de leurs fonctions parlementaires et l’autorité du Parlement lui-même, lorsqu’il demande des comptes à l’exécutif et sert de forum pour l’expression des préoccupations des citoyens, s’en trouverait diminuée d’autant. [Je souligne; para. 3.]

Bien que chacune des Chambres du Parlement dispose d’une grande latitude, la définition du privilège parlementaire selon cette approche téléologique comporte d’importantes limites. Il est généralement reconnu, par exemple, que le privilège couvre les « travaux du Parlement ». Néanmoins, comme on le dit dans *Erskine May* (19^e éd. 1976), p. 89, ne fait pas [TRADUCTION] « partie des travaux du Parlement tout ce qui est dit ou fait au sein de la Chambre pendant qu’elle siège. Certains mots ou actes peuvent n’avoir aucun lien avec l’objet du débat ou, dans un sens plus général, avec les affaires dont la Chambre est valablement saisie » (je souligne). (Ce passage a été cité avec approbation dans la décision *Re Clark*.) Ainsi, à titre d’exemple, dans *R. c. Bunting* (1885), 7 O.R. 524, la Division du Banc de la Reine a conclu qu’une conspiration visant à renverser le gouvernement en soudoyant les membres de l’assemblée législative provinciale n’était d’aucune façon liée aux travaux du Parlement et que, par conséquent, la cour avait compétence pour juger l’infraction. *Erskine May* (23^e éd.) renvoie à un avis donné [TRADUCTION] « en 1815 par le comité des privilèges selon lequel on n’avait pas porté atteinte au privilège parlementaire en procédant à nouveau

privilege. Particular words or acts may be entirely unrelated to any business being transacted or ordered to come before the House in due course” (p. 116).

The purposive connection between necessity and the legislative function is also emphasized in the British Joint Committee Report:

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 added; para. 247.]

Parliament’s sovereignty when engaged in the performance of its legislative duties is undoubted (*Penikett v. Canada* (1987), 45 D.L.R. (4th) 108 (Y.T.C.A.); *Sibbeston v. Northwest Territories (Attorney General)*, [1988] 2 W.W.R. 501 (N.W.T.C.A.); *Pickin v. British Railways Board*, [1974] A.C. 765 (H.L.), at pp. 788-90). While the British Joint Committee Report may not yet have been formally adopted by the U.K. Parliament, its reasoning in these passages reflects a considered parliamentary view of the appropriate limits to claims of privilege, which seems to me also to reflect the underlying principles of the common law.

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

à l’arrestation de lord Cochrane (un membre de la Chambre) pendant qu’il était présent à la Chambre des communes (qui ne siégeait pas au moment de l’arrestation). Certains mots ou actes peuvent être sans lien aucun avec l’objet du débat ou avec les affaires dont la Chambre est valablement saisie » (p. 116).

La nature téléologique du lien entre la fonction législative et la nécessité ressort également du rapport du comité mixte britannique :

[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. [Je souligne; par. 247.]

Il ne fait aucun doute que le Parlement est souverain lorsqu’il s’acquitte de ses fonctions législatives (*Penikett c. Canada* (1987), 45 D.L.R. (4th) 108 (C.A.T.Y.); *Sibbeston c. Northwest Territories (Attorney General)*, [1988] 2 W.W.R. 501 (C.A. T.N.-O.); *Pickin c. British Railways Board*, [1974] A.C. 765 (H.L.), p. 788-790). Bien que le rapport du comité mixte britannique n’ait peut-être pas été adopté formellement par le Parlement du Royaume-Uni, le raisonnement suivi dans les passages précités témoigne d’une opinion sur les limites des revendications de privilège qui est réfléchie et, de surcroît, à mon avis, conforme aux principes sous-jacents de la common law.

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

44

45

46

of autonomy required to enable the assembly and its members to do their work with dignity and efficiency.

(4) Once a Claim to Privilege Is Made Out, the Court Will Not Enquire Into the Merits of Its Exercise

47

The distinction between defining the scope of a privilege, which is the function of the courts, and judging the appropriateness of its exercise, which is a matter for the legislative assembly, may sometimes be difficult to draw in practice, but can nevertheless be illustrated on the facts of this case. The appellants claim privilege in respect of relations with *all* employees. If the claim of privilege were justified, no court or body external to the House of Commons could enquire into the appellant Speaker's reasons for the constructive dismissal of the respondent Vaid. Such outside bodies would have no *jurisdiction* to do so. Nevertheless the courts are required to determine the *scope* of the privilege claimed. In this case, the inquiry is directed to whether the privilege extends to dealings with *all* categories of employees or just those categories of employees whose work is connected with the legislative and deliberative functions of the House. More specifically, the issue is whether the privilege extends to the ranks of service employees (such as catering staff) who support MPs in a general way, but play no role in the discharge of their constitutional functions.

48

Once the issue of scope is resolved, it will be for the House to deal with the categories of employees who are covered by the privilege, and the courts will not enquire into its *exercise* in a particular case. The limitation is of great practical importance. If the courts below were correct about a "human rights exception", for example, any person dealing with the House of Commons could circumvent the jurisdictional immunity conferred by privilege simply by alleging discrimination on grounds contrary to the *Canadian Human Rights Act*. Such a rule would amount to an invitation to an outside body to review

intervention externe saperait l'autonomie dont l'assemblée ou son membre ont besoin pour accomplir leur travail dignement et efficacement.

(4) Une fois l'existence d'un privilège établie, la Cour n'évaluera pas le bien-fondé de son exercice

En pratique, il pourra être difficile dans certains cas d'établir une distinction entre le fait de définir l'étendue d'un privilège, qui ressortit aux tribunaux, et celui d'évaluer l'opportunité de son exercice, qui ressortit à l'assemblée législative. Le présent pourvoi peut néanmoins servir à illustrer cette distinction, à la lumière des faits de l'espèce. Le privilège revendiqué par les appelants concerne les relations du Parlement avec *tous* ses employés. Si la revendication était justifiée, aucun organe indépendant de la Chambre des communes, y compris les tribunaux, ne pourrait examiner les raisons pour lesquelles le président de la Chambre appelant a congédié indirectement M. Vaid. Les organes externes n'auraient pas *compétence* à cet égard. Il reste toutefois que les tribunaux doivent définir l'*étendue* du privilège revendiqué. En l'espèce, il s'agit de déterminer si le privilège s'étend aux relations avec *toutes* les catégories d'employés ou seulement aux relations avec les catégories d'employés dont le travail est lié aux fonctions législatives et délibératives de la Chambre. Il s'agit plus particulièrement de savoir si le privilège vise les actions touchant le personnel de soutien (comme le personnel de la restauration) qui appuie les membres du Parlement d'une manière générale, mais ne contribue aucunement à l'exercice de leurs fonctions constitutionnelles.

Une fois la question de l'étendue du privilège résolue, il reviendra à la Chambre d'agir à l'égard des employés appartenant aux catégories visées par le privilège et l'*exercice* du privilège dans un cas particulier ne sera pas assujéti à l'examen des tribunaux. Il s'agit d'une restriction fort importante sur le plan pratique. À supposer, par exemple, que les tribunaux d'instance inférieure aient eu raison de conclure à l'existence d'une « exception fondée sur les droits de la personne », quiconque traite avec la Chambre des communes pourrait contourner l'immunité juridictionnelle conférée par un privilège simplement en

the reasons behind the exercise of the privilege in each particular case. This would effectively defeat the autonomy of the legislative assembly which is the *raison d'être* for the doctrine of privilege in the first place.

On the other hand, the respondents' preliminary objection that the appellants have overstated the scope of their privilege by claiming exclusive and unreviewable authority over the hiring and firing of all employees working for the House of Commons goes to the scope of activity covered by the privilege, and as Rothstein J.A. pointed out in the court below, is a preliminary issue properly cognizable by the courts.

C. Description of the Category of Privilege Claimed in This Case

At the hearing of this appeal, the appellants identified the claimed privilege as “management of employees”. I agree that this is a more appropriate category than one of the other terms suggested, “internal affairs”. The latter is a term of great elasticity. If interpreted precisely it refers “especially to [the House’s] control of its own agenda and proceedings” (Marleau and Montpetit, at p. 103). This is also the view taken by the British Joint Committee Report:

... the privilege of each House to administer its own internal affairs in its precincts applies only to activities directly and closely related to proceedings in Parliament. [para. 251]

On the other hand, if the term “internal affairs” were interpreted broadly as suggested by some of the interveners, it would duplicate most of the matters recognized independently as privileges, including the right to exclude strangers from the House (*New Brunswick Broadcasting*), the discipline of members (*Harvey*) and matters of day-to-day

alléguant qu'un acte discriminatoire a été commis en violation de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Une telle règle équivaldrait à inviter un organe externe à contrôler les raisons qui sous-tendent l'exercice du privilège dans chaque cas particulier. L'autonomie de l'assemblée législative, qui au départ est la raison d'être de la doctrine du privilège parlementaire, serait ainsi, de fait, réduite à néant.

Par contre, l'objection préliminaire des intimés selon laquelle les appelants ont attribué une portée excessive à leur privilège — en prétendant avoir le pouvoir exclusif et non susceptible de contrôle d'embaucher et de congédier tous les employés travaillant pour la Chambre des communes — vise l'étendue de l'activité couverte par le privilège et, comme le juge Rothstein de la Cour d'appel fédérale l'a fait remarquer en l'espèce, il s'agit d'une question préjudicielle qui relève à bon droit des tribunaux.

C. Description de la catégorie de privilège invoquée en l'espèce

À l'audition du présent pourvoi, les appelants ont indiqué que le privilège qu'ils invoquent appartient à la catégorie « gestion du personnel ». Je conviens qu'il s'agit là d'une catégorie plus appropriée que l'une des autres catégories proposées, à savoir les « affaires internes ». Cette dernière expression est très élastique. Ainsi, suivant une interprétation stricte elle s'entend « principalement [du droit de la Chambre] d'être maître du programme de ses travaux et du déroulement de ses délibérations » (Marleau et Montpetit, p. 103). Le rapport du comité mixte britannique exprime le même point de vue :

[TRADUCTION] ... le privilège de chaque Chambre d'administrer ses propres affaires internes dans son enceinte ne s'applique qu'aux activités directement et étroitement reliées aux travaux du Parlement. [par. 251]

Par contre, si l'expression « affaires internes » devait être interprétée libéralement, comme le proposent certains des intervenants, elle chevaucherait la plupart des objets de privilèges indépendants reconnus, notamment le pouvoir du Parlement d'exclure les étrangers de ses débats (*New Brunswick Broadcasting*), son pouvoir disciplinaire à l'endroit

49

50

51

procedure in the House itself (*Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) v. Ontario (Human Rights Commission)* (the “Lord’s Prayer” case). The danger of dealing with a claim of privilege at too high a level of generality was also noted in the British Joint Committee Report:

“Internal affairs” and equivalent phrases are loose and potentially extremely wide in their scope. . . . [It] would be going too far if it were to mean, for example, that a dispute over the . . . dismissal of a cleaner could not be decided by a court or industrial tribunal in the ordinary way. [para. 241]

In light of the explicit link made in s. 18 of our *Constitution Act, 1867* to the “privileges, immunities, and powers . . . enjoyed, and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom . . . and by the members thereof”, these words of disclaimer by a joint committee of British Parliamentarians deserve careful consideration.

52 I therefore turn to the appellants’ contention that “the power of the Speaker of the House of Commons to hire, manage and dismiss House employees is among the constitutionally entrenched parliamentary privileges over which the House has exclusive jurisdiction. This exclusive jurisdiction extends to the investigation and adjudication of workplace discrimination claims” (appellants’ factum, at para. 2). The appellants’ position goes well beyond the more limited privilege outlined in the British Joint Committee Report and would cover with immunity *all* dealings with *all* employees without exception who work for the legislative branch of government.

D. *Proof of the Category of Privilege Claimed in This Case*

53 The onus lies on the appellants 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

de ses membres (*Harvey*) et la procédure quotidienne de la Chambre elle-même (*Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) c. Ontario (Human Rights Commission)* (l’affaire du « Notre Père »). Le rapport du comité mixte britannique souligne également le danger qu’il y a à aborder une revendication de privilège d’un point de vue trop général :

[TRADUCTION] L’expression « affaires internes » et les autres expressions analogues sont vagues et peuvent avoir une portée fort étendue. [. . .] [On] irait trop loin si on l’interprétait, par exemple, comme signifiant qu’un litige portant sur [. . .] le congédiement d’un préposé à l’entretien ne peut être tranché suivant la procédure ordinaire par une cour de justice ou par un tribunal industriel. [par. 241]

Compte tenu du lien explicite que fait l’art. 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* avec les « privilèges, immunités et pouvoirs [. . .] exercés par la Chambre des Communes du Parlement du Royaume-Uni [. . .] et par les membres de cette Chambre », la mise en garde d’un comité mixte de parlementaires britanniques mérite d’être prise sérieusement en considération.

J’examinerai donc maintenant la prétention des appelants selon laquelle [TRADUCTION] « le pouvoir du président de la Chambre des communes d’embaucher, de gérer et de congédier les employés de la Chambre est l’un des privilèges parlementaires garantis par la Constitution et du ressort exclusif de la Chambre. Cette compétence exclusive comprend le pouvoir d’examiner les allégations de discrimination en milieu de travail et de se prononcer sur celles-ci » (mémoire des appelants, par. 2). Selon la position des appelants, qui va bien au-delà du privilège plus restreint décrit dans le rapport du comité mixte britannique, l’immunité engloberait *tous* les rapports avec *tous* les employés qui travaillent pour l’organe législatif du gouvernement, sans exception.

D. *Preuve de la catégorie de privilège invoquée en l’espèce*

Il incombe aux appelants 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*,]

by the Commons House of Parliament of the United Kingdom . . . and by the members thereof”.

I will examine first whether this issue has been authoritatively resolved in the courts of Canada or the United Kingdom and, if not, I will proceed to measure the appellants’ claim against the test of necessity in relation to what is required “in order for these legislators to do their legislative work” (Maingot, at p. 12).

E. *Step One: Has the Existence of a General Privilege in Relation to the “Management of Employees” Been Established by Prior Authority?*

(1) Canadian Authority

The appellants rely on the decision of the Federal Court of Appeal in *House of Commons v. Canada Labour Relations Board*, [1986] 2 F.C. 372. In that case, the court set aside a decision of the Canada Labour Relations Board that had certified a union as the bargaining agent for a unit comprising employees of the House of Commons that included elevator operators and catering employees. However the decision of the Federal Court of Appeal was based on an interpretation of the text of the *Canada Labour Code*. Pratte J.A., for the majority, observed that “parliamentarians, rightly or wrongly, consider the right of the House and the Senate to appoint and control their staff as one of their privileges” (p. 384 (emphasis added)). In the court’s view, however, the Houses of Parliament simply did not fall within the statutory definition of an “employer”. (The statutory language of the *Canadian Human Rights Act* presents no such obstacle.)

The appellants can show that historically both the House of Commons in Britain and in Canada had the power to hire and fire employees, but this is not proof of the necessity that such hiring and firing be immunized from judicial review by the doctrine of parliamentary privilege. Both s. 18 of the *Constitution Act, 1867* and s. 4 of the *Parliament*

possédés et exercés par la Chambre des Communes du Parlement du Royaume-Uni [. . .] et par les membres de cette Chambre ».

Je vais d’abord déterminer si cette question a été tranchée péremptoirement par les tribunaux du Canada ou du Royaume-Uni et, dans la négative, je vais soumettre la revendication des appelants au critère de nécessité en fonction de ce qui est requis « pour leur permettre d’effectuer leur travail législatif » (Maingot, p. 12).

E. *Première étape : l’existence d’un privilège général relatif à la « gestion du personnel » a-t-elle déjà été reconnue?*

(1) Les sources canadiennes

Les appelants s’appuient sur la décision de la Cour d’appel fédérale dans *Chambre des communes c. Conseil canadien des relations de travail*, [1986] 2 C.F. 372. Dans cette affaire, la cour a annulé la décision par laquelle le Conseil canadien des relations de travail avait accrédité un syndicat comme agent négociateur d’une unité comprenant des employés de la Chambre des communes, dont des opérateurs d’ascenseurs et des employés du secteur de la restauration. Pour rendre sa décision, la Cour d’appel fédérale s’est toutefois appuyée sur l’interprétation du *Code canadien du travail*. S’exprimant au nom de la majorité, le juge Pratte a fait remarquer que « les parlementaires considèrent, à tort ou à raison, que le droit de la Chambre et du Sénat de nommer et de contrôler les membres de leur personnel fait partie de leurs privilèges » (p. 384 (je souligne)). La cour a toutefois conclu que les Chambres du Parlement n’étaient tout simplement pas visées par la définition du terme « employeur ». (Le libellé de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ne soulève pas de problème sur ce plan.)

Les appelants sont en mesure de démontrer qu’historiquement la Chambre des communes de Grande-Bretagne et celle du Canada avaient toutes deux le pouvoir d’embaucher et de congédier leurs employés, mais cela ne prouve pas qu’il est nécessaire que ces actes soient immunisés contre tout contrôle judiciaire en application de la doctrine du privilège

54

55

56

of *Canada Act* differentiate among the “privileges, immunities and powers” of Parliament.

57

Counsel referred the Court to several historical documents which, it was alleged, established the existence of such a privilege in Britain prior to 1867, as well as the existence of that privilege here in Canada. In particular, the *House of Commons (Offices) Act, 1812* (U.K.), 52 Geo. 3, c. 11, allows for complaints as to the “Misconduct or Unfitness of any Clerk, Officer, Messenger or other Person attendant on the House of Commons” to be made to the Speaker, and provides the Speaker with the power to suspend or remove those individuals found to be guilty of such misconduct. This statute is said to codify the practice of the time. In the Canadian context, we were referred to *An Act respecting the internal Economy of the House of Commons, and for other purposes*, S.C. 1868, c. 27, which incorporates much of the same language as the British Act just mentioned.

58

Standing Order 151 of the House of Commons, which has remained unchanged since its adoption in 1867, provides:

The Clerk of the House is responsible for the safe-keeping of all papers and records of the House, and has the direction and control over all the officers and clerks employed in the offices, subject to such orders as the Clerk may, from time to time, receive from the Speaker or the House. [Emphasis added.]

While the appellants cite this in support of their claim, the intervenors Senators Joyal and Jaffer point out that Standing Orders are not acts “of the Parliament of Canada” within s. 18 of the *Constitution Act, 1867* and, in any event, Standing Order 151 refers to powers, not immunities.

59

In any event, the powers conferred by this legislation and Standing Order 151 are equivalent to

parlementaire. Tant l’art. 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* que l’art. 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada* établissent des distinctions entre les « privilèges, immunités et pouvoirs » du Parlement.

Les avocats ont porté à l’attention de la Cour plusieurs documents historiques qui établissent selon eux l’existence d’un tel privilège en Grande-Bretagne avant 1867, ainsi que l’existence de ce privilège ici au Canada. Plus particulièrement, la *House of Commons (Offices) Act, 1812* (R.-U.), 52 Geo. 3, ch. 11, autorise le dépôt d’une plainte auprès du président de la Chambre pour [TRADUCTION] « inconduite ou incompétence d’un greffier, d’un employé, d’un officier, d’un messenger ou d’un autre serviteur travaillant pour la Chambre des communes », et confère au président le droit de suspendre de leurs fonctions ou de démettre les personnes reconnues coupables d’une telle inconduite. Cette loi est censée codifier la pratique en vigueur à l’époque de son adoption. Dans le contexte canadien, référence a été faite à l’*Acte concernant l’Économie Intérieure de la Chambre des Communes et pour d’autres fins*, S.C. 1868, ch. 27, dont le libellé est analogue à celui de la loi britannique précitée.

L’article 151 du *Règlement de la Chambre des communes*, qui n’a pas été modifié depuis son adoption en 1867, prévoit ce qui suit :

Le Greffier de la Chambre est responsable de la garde de tous les documents et archives de la Chambre et a la direction et le contrôle du personnel des bureaux, sous réserve des instructions qu’il peut recevoir, à l’occasion, de l’Orateur ou de la Chambre. [Je souligne.]

Les appelants s’appuient sur le texte précité, mais les sénateurs Joyal et Jaffer, intervenants, font remarquer que les articles du *Règlement de la Chambre des communes* ne sont pas des lois « du parlement du Canada » au sens de l’art. 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et que, de toute façon, dans l’art. 151 il est question de pouvoirs et non d’immunités.

Quoi qu’il en soit, les pouvoirs conférés par les lois susmentionnées et par l’art. 151 du *Règlement*

the sort of authority routinely conferred on Deputy Ministers to enable them to manage the departments of government. There is nothing here that purports to *immunize* the exercise of those powers from the constraints imposed by the ordinary law of the land (which in the case of federally regulated employees is largely the creature of Parliament itself).

The appellants argue that the “privilege” respecting labour relations is recognized and affirmed by s. 4(1) of PESRA which states:

4. (1) Nothing in this Part abrogates or derogates from any of the privileges, immunities and powers referred to in section 4 of the *Parliament of Canada Act*.

But, as I see it, s. 4(1) simply begs the question of privilege. If no privilege can be shown to exist, there is nothing from which PESRA can abrogate or derogate.

(2) British Authority

We were not referred to any judicial authority in the U.K. on this point, and the British Joint Committee Report does not support the existence of a compendious privilege over “management of employees”. On the contrary, the Joint Committee of Parliamentarians at Westminster writes:

The Palace of Westminster is a large building; it requires considerable maintenance; it provides an extensive range of services for members; it employs and caters for a large number of staff and visitors. These services require staff and supplies and contractors. For the most part, and rightly so, these services are not treated as protected by privilege. [Emphasis added; para. 246.]

It follows that management functions relating to the provision of services in either House are only exceptionally subject to privilege. [Emphasis added; para. 248.]

I have already referred to the British Joint Committee’s view that it “would be going too far” to hold that “a dispute over the . . . dismissal of a

de la Chambre des communes sont du même type que ceux normalement conférés aux sous-ministres pour leur permettre d’administrer les ministères. Ils ne contiennent aucun élément qui vise à *immuniser* l’exercice de ces pouvoirs contre les contraintes imposées par le droit commun du pays (qui, dans le cas des employés relevant du fédéral, est en grande partie édicté par le Parlement lui-même).

Les appelants font valoir que le « privilège » relatif aux relations de travail est reconnu et confirmé par le par. 4(1) de la LRTP, ainsi libellé :

4. (1) La présente partie n’a pas pour effet d’abroger les droits, immunités et attributions visés à l’article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada* ou d’y déroger.

Mais, selon ma compréhension, le par. 4(1) ne fait que poser la question du privilège. S’il est impossible d’établir l’existence d’un privilège, il n’y a rien que la LRTP puisse abroger ou modifier.

(2) Les sources britanniques

Aucune décision britannique portant directement sur cette question n’a été portée à notre attention et le rapport du comité mixte britannique ne permet pas de conclure à l’existence d’un vaste privilège relatif à la « gestion du personnel ». Au contraire, le rapport du comité mixte britannique dit ce qui suit :

[TRADUCTION] Le Palais de Westminster est un vaste immeuble qui nécessite beaucoup d’entretien; il fournit un large éventail de services aux membres; il emploie et accueille de nombreux employés et visiteurs. Pour offrir ces services il compte sur des employés et des fournisseurs, et il doit avoir accès à diverses fournitures. Dans l’ensemble, ces services ne sont pas considérés comme protégés par un privilège, et ce, à juste titre. [Je souligne; par. 246.]

Il s’ensuit que les fonctions de gestion, pour ce qui est de la fourniture de services dans l’une ou l’autre Chambre, ne sont qu’exceptionnellement assujetties au privilège. [Je souligne; par. 248.]

J’ai déjà fait référence au point de vue exprimé par le comité mixte britannique selon lequel on [TRADUCTION] « irait trop loin » en statuant

60

61

cleaner could not be decided by a court or industrial tribunal in the ordinary way” (para. 241).

« qu’un litige portant sur [...] le congédiement d’un préposé à l’entretien ne peut être tranché suivant la procédure ordinaire par une cour de justice ou par un tribunal industriel » (par. 241).

62 It is clear from these observations that, in the U.K., the management of *some* employees would be covered by privilege but only if a connection were established between that category of employees and the exercise by the House of its functions as a legislative and deliberative assembly, including its role in holding the government to account. A privilege in those terms would be considerably narrower than that claimed by the appellants.

Il ressort clairement de ces observations que, au Royaume-Uni, la gestion du personnel appartenant à *certaines* catégories d’emploi serait assujettie à un privilège, mais seulement si un lien est établi entre la catégorie d’employés visés et l’exécution des fonctions de la Chambre en tant qu’assemblée législative et délibérante, y compris de sa tâche de demander des comptes au gouvernement. Un tel privilège serait d’une portée beaucoup moins vaste que celui qu’invoque en l’espèce les appelants.

63 The appellants also rely on the opinion of the English Court of King’s Bench in *R. v. Graham-Campbell; Ex parte Herbert*, [1935] 1 K.B. 594. In that case, the satirist A. P. Herbert (author of *Uncommon Law* and other parodies) laid an information against fifteen Members of Parliament, and a House employee, for serving alcohol in the Palace of Westminster without a licence. In a brief five paragraph judgment, Lord Hewart stated that the “internal affairs” of the House included the service of alcohol and that in any event the Licensing Acts were, in their terms, “quite inapplicable to the House of Commons” (p. 602). In so holding, Lord Hewart “departed”, as he admitted at p. 602, from the “observations of my illustrious predecessor, Lord Russell C.J., in *Williamson v. Norris* [[1899] 1 Q.B. 7, 12]”. The facts of the case are readily distinguishable, of course. The impact of liquor services would be felt only by members of Parliament and their guests. The *Ex parte Herbert* case did not involve the exercise of powers to the disadvantage of non-members, where *Stockdale v. Hansard*, at p. 1192, requires more careful scrutiny.

Les appelants s’appuient également sur l’opinion exprimée par la Cour du Banc du Roi d’Angleterre dans *R. c. Graham-Campbell; Ex parte Herbert*, [1935] 1 K.B. 594. Dans cette affaire, le satiriste A. P. Herbert (auteur du livre intitulé *Uncommon Law* et d’autres parodies) a déposé une dénonciation contre quinze membres du Parlement et un employé de la Chambre pour avoir servi des boissons alcoolisées, sans permis, dans l’enceinte du Palais de Westminster. Dans une courte décision de cinq paragraphes, lord Hewart a conclu que servir de l’alcool relevait des « affaires internes » de la Chambre et que, de toute façon, compte tenu de son libellé, la législation sur les permis d’alcool [TRADUCTION] « ne pouvait guère s’appliquer à la Chambre des communes » (p. 602). En statuant en ce sens, lord Hewart « s’est écarté », comme il l’a lui-même admis à la p. 602, des [TRADUCTION] « propos de [son] illustre prédécesseur, le lord juge en chef Russell, dans *Williamson c. Norris* [[1899] 1 Q.B. 7, 12] ». Les faits peuvent, bien sûr, aisément être distingués. Ainsi, le fait de servir des boissons alcoolisées ne devrait avoir d’incidence que sur les membres de la Chambre et leurs invités. L’affaire *Ex parte Herbert* ne concernait pas l’exercice d’un pouvoir au détriment de non-parlementaires, alors que l’affaire *Stockdale c. Hansard*, p. 1192, mérite un examen attentif.

The appellants read *Ex parte Herbert* as authority for treating the precincts of Parliament as an “enclave” or “statute-free zone” immune, at least for purposes of the liquor licensing laws, from the ordinary laws of the land. I think this goes too far. The “enclave” theory was explicitly rejected by this Court in *New Brunswick Broadcasting*, as well as by the British Joint Committee Report, at para. 242.

Nevertheless, it is the decision of the Court of King’s Bench in the *Ex parte Herbert* case that is cited by Maingot as the basis for his assertion that parliamentary privilege covers the management of all employees. Maingot writes:

The courts, however, accept that they do not have any jurisdiction over the “internal proceedings” of the House of Commons or of the Senate or of a legislature. Apart from what takes place officially in the House and in committee, this also includes areas of administrative concern, such as the sale of liquor on the premises and the rights of employees in their relations with the House of Commons or Senate . . . [p. 301]

In my view, with respect, Maingot’s statement is too broad. It overgeneralizes from a case dealing with the authority of Members of Parliament to make their own arrangements for drinking alcohol, which is really of concern only to themselves, to an immunity in relation to the exercise of powers of dismissal over *all* categories of employees, whether in violation of the human rights standards established by Parliament itself, or otherwise. As noted in the British Joint Committee Report, while privilege is said to extend to the “internal affairs” of the House, “[t]his heading of privilege best serves Parliament if not carried to extreme lengths” (para. 241).

Lord Hewart’s judgment has been the subject of considerable criticism. Professor R. F. V. Heuston calls the decision a “somewhat unsatisfactory judgment” (*Essays in Constitutional Law* (2nd ed. 1964), at p. 94). *Erskine May* comments that “Lord

Selon les appelants la décision *Ex parte Herbert* consacre le principe que l’enceinte du Parlement est une « enclave » ou une « zone franche » bénéficiant de l’immunité contre l’application du droit commun du pays, à tout le moins en ce qui concerne la législation sur les permis d’alcool. Je crois que cette affirmation va trop loin. Notre Cour, dans *New Brunswick Broadcasting*, et le rapport du comité mixte britannique, au par. 242, ont expressément rejeté la théorie de « l’enclave ».

Il reste que c’est la décision *Ex parte Herbert* rendue par la Cour du Banc du roi que cite Maingot pour appuyer son affirmation portant que le privilège parlementaire couvre la gestion de tous les employés. Maingot écrit :

Cependant les tribunaux admettent qu’ils ne sont pas compétents en ce qui concerne les « délibérations internes » de la Chambre des communes, du Sénat ou d’une assemblée provinciale. Outre ce qui se passe officiellement à la Chambre et dans les comités, les délibérations comprennent aussi des questions d’ordre administratif comme la vente d’alcool dans l’enceinte du Parlement et les droits des employés dans leurs relations avec la Chambre ou le Sénat . . . [p. 314-315]

J’estime, en toute déférence, que l’énoncé de Maingot est trop large. Il généralise à l’excès en partant d’une décision sur le droit des membres du Parlement de prendre eux-mêmes des dispositions relativement à la consommation de boissons alcoolisées, qui ne concerne vraiment qu’eux, pour conclure à une immunité protégeant l’exercice du pouvoir de congédier *toutes* les catégories d’employés, même en violation des normes établies par le Parlement lui-même en matière de droits de la personne. Comme le souligne le rapport du comité mixte britannique, bien qu’on dise que le privilège parlementaire couvre les « affaires internes » de la Chambre, [TRADUCTION] « [c]e privilège sert mieux le Parlement s’il n’est pas porté à l’extrême » (par. 241).

La décision de lord Hewart a fait l’objet de nombreuses critiques. Le professeur R. F. V. Heuston dit qu’il s’agit d’une décision [TRADUCTION] « quelque peu insatisfaisante » (*Essays in Constitutional Law* (2^e éd. 1964), p. 94). Dans *Erskine May*, on

64

65

66

67

Hewart CJ took a much more liberal view of the proper extent of the internal proceedings of the House than his predecessor in 1899” (23rd ed., at p. 189). The British Joint Committee Report itself commented as follows:

This decision, which has not escaped criticism, has spawned difficulties and anomalies, mainly but not solely in the field of employment. . . . Parliamentary privilege exists to enable members to discharge their duties to the public. It cannot be right that this privilege should have the effect that Parliament itself, within the place it meets, is not required to comply with its own laws on matters such as health and safety, employment, or the sale of alcohol. [para. 250]

Whether the decision in the *A P Herbert* case was in accordance with earlier cases is not a matter we need pursue. The decision has never been considered in a higher court. For the purposes of this review, it is the practical consequences that matter. We consider the practical consequences of this decision are not satisfactory. [para. 251]

(It is useful at this point to note that the Chairman of the British Joint Committee was Lord Nicholls of Birkenhead, one of the Law Lords.)

68

An earlier Commons Privileges Committee looking into the showing of a film at Westminster, that was said to be banned on national security grounds (the *Zircon* affair), took a similarly dim view of the enclave theory:

It might be thought . . . that the fact that something is done within the precincts of the House might afford that action some kind of immunity or protection of privilege. This would mean that the precincts of the House would somehow be treated as a sanctuary from the operation of the law, irrespective of whether the activities concerned were a proceeding in Parliament. . . . Your Committee can find no precedent for the House affording its Members any privileges on the *sole* ground that their activities were within the precincts The fact that the *Zircon* film was to be shown in the precincts

trouve le commentaire suivant : [TRADUCTION] « En ce qui concerne l'étendue des délibérations internes de la Chambre, le lord juge en chef Hewart a adopté une position beaucoup plus libérale que celle de son prédécesseur en 1899 » (23^e éd., p. 189). Même dans le rapport du comité mixte britannique on peut lire :

[TRADUCTION] Cette décision, qui n'a pas échappé à la critique, a créé des difficultés et des anomalies, principalement mais pas uniquement dans le domaine de l'emploi. [. . .] Le privilège parlementaire vise à permettre aux membres de remplir leurs obligations envers le public. Le privilège ne saurait faire en sorte que le Parlement lui-même, dans l'enceinte où il délibère, n'ait pas à se conformer à ses propres lois concernant par exemple la santé et la sécurité, l'emploi ou la vente d'alcool. [par. 250]

Nous n'avons pas à examiner la question de savoir si la décision *A P Herbert* est conforme à la jurisprudence antérieure. Aucun tribunal d'instance supérieure ne s'est prononcé sur cette décision. Dans le cadre de la présente étude, ce sont les conséquences pratiques qui importent. Or, nous estimons que les conséquences pratiques de cette décision ne sont pas satisfaisantes. [par. 251]

(Il est utile, à ce stade, de souligner que le comité mixte britannique était présidé par lord Nicholls of Birkenhead, un des lords juges.)

Un comité antérieur sur les privilèges de la Chambre se prononçant sur la projection, à Westminster, d'un film que l'on prétendait interdit pour des motifs de sécurité nationale (l'affaire *Zircon*), a exprimé une opinion semblable défavorable à la théorie de l'enclave :

[TRADUCTION] On pourrait penser [. . .] que le fait qu'une chose soit faite dans l'enceinte de la Chambre peut lui conférer une certaine immunité ou lui garantir la protection découlant du privilège parlementaire. Cela signifierait que l'enceinte de la Chambre pourrait, d'une certaine manière, servir de sanctuaire à l'abri de l'application de la loi, indépendamment de la question de savoir si les activités en cause relèvent des travaux du Parlement. [. . .] Le comité n'a repéré aucun précédent permettant à la Chambre d'accorder à ses membres un privilège pour le *seul* motif que leurs activités ont été

therefore gave those responsible no privileged protection. [Emphasis in original.]

(U.K., House of Commons, *First Report from the Committee of Privileges*, “Speaker’s Order of 22 January 1987 on a Matter of National Security”, at para. 17)

In my view, with respect, we should not accept as authoritative the *Ex parte Herbert* case as establishing an immunity covering all rights of all employees “in their relations with the House of Commons or Senate”, as Maingot contends (p. 301). This is a point that Lord Hewart did not purport to decide and, given the criticism the *Ex parte Herbert* decision has received in the U.K. by Parliamentarians themselves (in some sense an admission against interest), I do not think it should be accepted here as resolving the point in dispute.

I conclude that British authority does not establish that the House of Commons at Westminster is immunized by privilege in the conduct of *all* labour relations with *all* employees irrespective of whether those categories of employees have any connection (or nexus) with its legislative or deliberative functions, or its role in holding the government accountable.

F. *Step Two: Can the Privilege Claimed by the Appellants Be Supported as a Matter of Principle Under the Necessity Test?*

I have already discussed the necessity test in an earlier section of this judgment and will not repeat that discussion here.

The employment roster of the House of Commons in 2005 is very different from that of 1867. In the early period, the House of Commons had only 66 permanent staff and 67 sessional employees. At present, according to the Human Resources Section of the House of Commons, there are 2377

exercées dans l’enceinte [. . .] Par conséquent, les personnes responsables de la projection du film de l’affaire Zircon ne bénéficiaient pas de la protection que confère le privilège parlementaire du simple fait que le film devait être projeté au sein de la Chambre. [En italique dans l’original.]

(R.-U., Chambre des communes, *First Report from the Committee of Privileges*, « Speaker’s Order of 22 January 1987 on a Matter of National Security », par. 17)

À mon avis, avec toute la déférence qui s’impose, il ne faut pas considérer que la décision *Ex parte Herbert* fait autorité pour ce qui est de l’existence d’une immunité à l’égard de tous les droits de tous les employés « dans leurs relations avec la Chambre ou le Sénat », comme le prétend Maingot (p. 314-15). Il ne s’agit pas d’une question que lord Hewart entendait trancher et, compte tenu des critiques formulées au Royaume-Uni par les parlementaires eux-mêmes à l’endroit de cette décision (qui constituent en quelque sorte un aveu qui va contre leurs intérêts), je ne crois pas qu’elle doive être tenue pour avoir résolu le point en litige.

Je conclus que la jurisprudence britannique n’établit pas que la Chambre des communes de Westminster bénéficie de la protection du privilège parlementaire en ce qui concerne *toutes* ses relations de travail avec *tous* ses employés indépendamment de la question de savoir s’ils appartiennent à une catégorie d’employés ayant quelque chose à voir (un lien) avec les fonctions législatives ou délibératives de la Chambre ou avec sa tâche de demander des comptes au gouvernement.

F. *Deuxième étape : Le privilège invoqué par les appelants peut-il se justifier, sur le plan des principes, selon le critère de nécessité?*

J’ai déjà traité du critère de nécessité dans les précédents motifs et je n’y reviendrai pas ici.

La composition du personnel de la Chambre des communes est fort différente en 2005 de ce qu’elle était en 1867. Au tout début, la Chambre des communes comptait seulement 66 employés permanents et 67 employés de session. À l’heure actuelle, selon la division des Ressources

69

70

71

72

employees. These include many departments and services unknown in 1867. The Library of Parliament alone employs 298 people, more than twice the total number of House employees in 1867. The Information Services for the House now has 573 employees. Not all of these greatly expanded services relate directly to the House's function as a legislative and deliberative body. Parliamentary Precinct Services employs over 800 staff including a locksmith, an interior designer, various curators, five carpenters, a massage therapist, two picture framers, a chief of parking operations and two traffic constables. Parliamentary Corporate Services includes several kitchen chefs, lesser cooks and helpers, three dishwashers/potwashers and other catering support staff. There is no doubt that the House of Commons regards *all* of its employees as helpful but the question is whether that definition of the scope of the privilege it asserts is too broad. Is the management of *all* employees, to use the words of the British Joint Committee Report, "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"? (para. 247) In other words, can it be said that immunity from outside scrutiny in the management of all service employees is such that without it, in the words of *Erskine May*, the House and its members "could not discharge their functions"? (23rd ed., at p. 75) As stated earlier, this is not the view from Westminster where the British Joint Committee Report said that ". . . [it] would be going too far if [privilege] were to mean, for example, that a dispute over the . . . dismissal of a cleaner could not be decided by a court or industrial tribunal in the ordinary way" (para. 241).

humaines de la Chambre des communes, celle-ci compte 2 377 employés. De nombreux services auxquels ils appartiennent n'existaient pas en 1867. La Bibliothèque du Parlement à elle seule emploie 298 personnes, soit plus du double du total des employés qui travaillaient pour la Chambre en 1867. Les services d'information de la Chambre des communes emploient aujourd'hui 573 personnes. La gamme des services offerts a beaucoup augmenté et ils n'ont pas tous un rapport direct avec les fonctions de la Chambre en tant qu'organe législatif et délibérant. Le Service de la cité parlementaire compte plus de 800 employés dont un serrurier, un designer d'intérieurs, divers conservateurs, cinq charpentiers, un massothérapeute, deux encadreurs de tableaux, un responsable du stationnement et deux agents de circulation. Parmi le personnel des services intégrés du Parlement, on compte plusieurs chefs des cuisines, des cuisiniers et des aide-cuisiniers, trois plongeurs/casseroliers et d'autres employés de soutien du service de la restauration. Certes, la Chambre des communes considère que *tous* ses employés sont utiles, mais il s'agit plutôt de savoir si, ainsi définie, l'étendue du privilège qu'elle revendique est trop vaste. La gestion de *tous* les employés est-elle, pour reprendre les termes du rapport du comité mixte britannique, [TRADUCTION] « si étroitement et si directement liée 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 »? (par. 247) Autrement dit, selon le critère énoncé dans *Erskine May*, peut-on dire que, sans l'immunité contre tout examen externe de la gestion de tous les employés de soutien, la Chambre et ses membres [TRADUCTION] « ne pourraient s'acquitter de leurs fonctions »? (23^e éd., p. 75) Comme je l'ai déjà indiqué, ce n'est pas l'opinion entretenue à Westminster, si l'on s'en remet au rapport du comité mixte britannique qui dit : [TRADUCTION] « . . . [on] irait trop loin si on interprétait [le privilège], par exemple, comme signifiant qu'un litige portant sur [. . .] le congédiement d'un préposé à l'entretien ne peut être tranché suivant la procédure ordinaire par une cour de justice ou par un tribunal industriel » (par. 241).

Nor is it the view from Australia where it was held that an injury to a waitress in a parliamentary restaurant was not part of the internal business of Parliament and was not protected by privilege: *Bear*.

Nor is it the view in the United States, whose Constitution guards the separation of powers at least as strictly as does our own. In *Walker v. Jones*, 733 F.2d 923 (1984), the U.S. Court of Appeals for the District of Columbia Circuit considered the application of the Speech or Debate Clause of the United States Constitution in the context of an employment-related discrimination complaint. Ms. Walker managed the House of Representatives' restaurants and claimed that she was terminated on the basis of sex discrimination. Ginsburg J., now of the U.S. Supreme Court, writing for the majority of the Federal Court of Appeals, stated that the purpose of the Speech or Debate Clause is "to secure against executive or judicial interference the processes of the nation's elected representatives leading up to the formulation of legislative policy and the enactment of laws" (p. 928). In finding that Ms. Walker's claim could proceed, the majority found that personnel actions relating to the management of congressional food services were "too remote from the business of legislating to rank 'within the legislative sphere'" (p. 928). Ginsburg J. pointed out that the work of this category of employees may advance a member's general welfare, but did not relate to his or her legislative functions. One must make due allowance, of course, for the fact that the United States has a congressional rather than a parliamentary system, but the conclusion that the claim exceeded what was necessary to a legislative body is consistent with the view taken in parliamentary jurisdictions.

Ce n'est pas non plus ce qu'on pense en Australie, où l'on a statué que le préjudice causé à une serveuse dans un restaurant du Parlement n'était pas une question relevant des affaires internes du Parlement et que la protection conférée par le privilège parlementaire ne pouvait être invoquée à cet égard : *Bear*.

Il en est de même aux États-Unis, dont la Constitution préserve la séparation des pouvoirs avec autant sinon plus de rigueur que la nôtre. Dans *Walker c. Jones*, 733 F.2d 923 (1984), la Cour d'appel des États-Unis (circuit du district de Columbia) a examiné l'application de la disposition relative à la liberté de discours ou de débat de la Constitution américaine dans le contexte d'une plainte relative à une conduite discriminatoire en milieu de travail. M^{me} Walker gérait les restaurants de la Chambre des représentants et elle a prétendu que son congédiement constituait un acte discriminatoire fondé sur le sexe. La juge Ginsburg, maintenant juge à la Cour suprême des États-Unis, s'exprimant au nom des juges majoritaires de la Cour d'appel fédérale, a affirmé que l'objet de la disposition relative à la liberté de discours ou de débat est [TRADUCTION] « de garantir que les pouvoirs exécutif et judiciaire ne s'immiscent pas dans le processus par lequel les représentants élus formulent des politiques législatives et édictent des lois » (p. 928). Statuant que la plainte de M^{me} Walker pouvait être entendue, les juges majoritaires ont conclu que les actions en matière de ressources humaines concernant la gestion des services de restauration du Congrès étaient [TRADUCTION] « trop éloignés de l'activité législative pour être du "domaine législatif" » (p. 928). La juge Ginsburg a souligné que le travail exécuté par cette catégorie d'employés pouvait contribuer au bien-être général d'un membre de la Chambre, mais qu'il n'avait rien à voir avec l'exercice de ses fonctions législatives. Bien sûr, il faut tenir dûment compte du fait que les États-Unis sont dotés d'un régime présidentiel et non d'un régime parlementaire, mais la conclusion selon laquelle la revendication allait au-delà de ce qui est nécessaire au fonctionnement d'un organe législatif est compatible avec la position adoptée dans les pays dotés d'un régime parlementaire.

75 I have no doubt that privilege attaches to the House's relations with *some* of its employees, but the appellants have insisted on the broadest possible coverage without leading any evidence to justify such a sweeping immunity, or a lesser immunity, or indeed any evidence of necessity at all. We are required to make a pragmatic assessment but we have been given no evidence on which a privilege of more modest scope could be delineated. As pointed out 166 years ago in *Stockdale v. Hansard*:

The burden of proof is on those who assert [the privilege] and, for the purposes of this cause, the proof must go to the whole of the proposition . . . [Emphasis added; p. 1201.]

In any event, it would not be fair to the respondent Vaid to substitute at this stage a description of a narrower privilege that he was not called upon to address.

76 The appellants having failed to establish the privilege in the broad and all-inclusive terms asserted, the respondents are entitled to have the appeal disposed of according to the ordinary employment and human rights law that Parliament has enacted with respect to employees within federal legislative jurisdiction.

G. *Do Parliamentary Employees Fall Within the Scope of the Canadian Human Rights Act?*

77 The *Canadian Human Rights Act* is the Act dealing with prohibitions and enforcement and is divided into four parts. Part I sets out the prohibited grounds of discrimination. Part II establishes the Canadian Human Rights Commission. Part III describes discriminatory practices and sets out general provisions for investigation, conciliation, settlement, adjudication, compensation and punishment. Part IV makes the Act "binding on Her Majesty in right of Canada".

78 Part III is of particular relevance, because it is these investigative and enforcement provisions that

Je ne doute aucunement que le privilège protège les relations entre la Chambre et *certain*s de ses employés, mais les appelants ont tenu à invoquer le privilège le plus large possible, et ce, sans présenter de preuve justifiant une immunité aussi générale, ou de moindre portée, ni même, en fait, quelque preuve que ce soit de l'élément de nécessité. Nous devons faire une évaluation pragmatique, mais nous ne disposons d'aucun élément de preuve nous permettant de circonscrire un privilège d'une étendue plus modeste. Ainsi qu'on l'a souligné il y a 166 ans dans *Stockdale c. Hansard* :

[TRADUCTION] Le fardeau de la preuve incombe à la partie qui revendique [le privilège] et tous les éléments de l'allégation doivent être étayés par la preuve . . . [Je souligne; p. 1201.]

De toute façon, il serait injuste pour l'intimé, M. Vaid, que la Cour considère à ce stade un privilège d'une étendue moindre, étant donné qu'il n'a pas eu la possibilité de faire valoir son point de vue à ce sujet.

Les appelants n'ayant pas établi l'existence du privilège étendu et englobant qu'ils revendiquent, les intimés ont droit à ce que le pourvoi soit tranché sur le fondement des lois ordinaires que le Parlement a édictées en matière de relations de travail et de droits de la personne pour les employés relevant de la compétence législative fédérale.

G. *La Loi canadienne sur les droits de la personne s'applique-t-elle aux employés du Parlement?*

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* est le texte législatif qui crée des interdictions et établit les mécanismes d'application de la loi. Elle comporte quatre parties. La partie I énonce les motifs de distinction illicite. La partie II établit la Commission canadienne des droits de la personne. La partie III décrit les actes discriminatoires et édicte des dispositions générales concernant les enquêtes, la conciliation, les règlements, les décisions, l'indemnisation et les peines. La partie IV prévoit que la loi « lie Sa Majesté du chef du Canada ».

La partie III est particulièrement pertinente, parce que ce sont les dispositions qu'elle contient

give rise to the appellants' concern about the potential intrusion of strangers into the workings of the House of Commons. Under s. 43(2), an investigator is designated to investigate the complaint. If the investigator is unable to resolve the issues, the Commission may refer the dispute to a "conciliator" under s. 47(1). If there is no settlement, the matter then goes on to a Canadian Human Rights Tribunal which has broad powers under s. 48.9 to enforce an employer's participation in its hearings. Under s. 54.1(2), a tribunal could require the House of Commons "to adopt a special program, plan or arrangement" containing "(a) positive policies and practices designed to ensure that members of designated groups achieve increased representation in the employer's workforce; or (b) goals and timetables for achieving that increased representation".

On the face of it, the *Canadian Human Rights Act* applies to all employees of the federal government including those working for Parliament. Section 2 provides as follows:

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, colour, religion, age, sex, sexual orientation, marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted.

The appellants argue that the *Canadian Human Rights Act* "has no application to the House of Commons and its members because it does not so expressly provide" (*Duke of Newcastle v. Morris*). This argument cannot be accepted for a number of reasons. Firstly, the argument presupposes the prior establishment of a parliamentary privilege, which has not been done. Secondly, the "presumption" suggested by Lord Hatherley 135 years ago is out

relativement aux enquêtes et aux mécanismes d'application de la loi qui font craindre aux appelants la possibilité d'une ingérence « externe » dans le fonctionnement de la Chambre des communes. Le paragraphe 43(2) prévoit qu'un enquêteur peut être désigné pour enquêter sur une plainte. Si l'enquêteur ne parvient pas à régler les questions en litige, la Commission peut renvoyer l'affaire à un « conciliateur » en application du par. 47(1). À défaut d'un règlement, l'affaire est renvoyée au Tribunal canadien des droits de la personne, auquel l'art. 48.9 confère de larges pouvoirs lui permettant de contraindre l'employeur à participer à l'instruction. Le tribunal pourrait, en vertu du par. 54.1(2), ordonner à la Chambre des communes « d'adopter un programme, plan ou arrangement comportant des règles et usages positifs destinés à corriger la sous-représentation des membres des groupes désignés dans son effectif ou des objectifs et calendriers à cet effet ».

De prime abord, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* s'applique à tous les employés de l'administration fédérale, y compris ceux qui travaillent pour le Parlement. L'article 2 est libellé comme suit :

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 gracée.

Les appelants soutiennent que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* « ne s'applique pas à la Chambre des communes et à ses membres parce qu'elle ne contient pas de disposition expresse à cet effet » (*Duke of Newcastle c. Morris*). Cet argument ne peut être retenu, et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, il présuppose que l'existence d'un privilège parlementaire a déjà été établie, ce qui n'est pas le cas. Deuxièmement, la « présomption »

of step with modern principles of statutory interpretation accepted in Canada, as set out in Driedger's *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983):

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament. [p. 87]

This approach was recently affirmed in *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42, at para. 26, and *R. v. Sharpe*, [2001] 1 S.C.R. 45, 2001 SCC 2, at para. 33, and is reinforced by s. 12 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, which provides that every enactment "is deemed remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects". Such interpretative principles apply with special force in the application of human rights laws.

81

There is no indication in the language of s. 2 that the *Canadian Human Rights Act* was not intended to extend to employees of Parliament. There is no reason to think that Parliament "intended" to impose human rights obligations on every federal employer except itself. There is no indication that Parliament intended to exclude its own employees when it stated, in s. 2 of the *Canadian Human Rights Act*, 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, colour, religion, age, sex, sexual orientation, marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted.

As stated earlier, the *Canadian Human Rights Act* is a quasi-constitutional document and we should affirm that any exemption from its provisions must be clearly stated.

évoquée par lord Hatherley, il y a 135 ans, va à l'encontre des principes contemporains d'interprétation des lois reconnus au Canada, tel que Driedger les décrit dans *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983) :

[TRADUCTION] Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur. [p. 87]

Cette approche a récemment été confirmée dans *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42, par. 26, et dans *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 2001 CSC 2, par. 33. De plus, elle est renforcée par l'art. 12 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, qui prévoit que tout texte « est censé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet ». Ces principes d'interprétation s'appliquent avec une rigueur particulière dans le cadre de l'application des lois relatives aux droits de la personne.

Rien dans le libellé de l'art. 2 n'indique que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* n'était pas censée s'appliquer aux employés du Parlement. Il 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. Rien n'indique que le Parlement avait l'intention d'exclure ses propres employés lorsqu'il a énoncé à l'art. 2 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* que

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.

Comme je l'ai souligné précédemment, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est un texte quasi constitutionnel, qui commande que toute exception à son application soit énoncée clairement.

I conclude therefore that the *Canadian Human Rights Act* does apply to employees of the Senate and House of Commons. That is not an end to the matter, of course. The appellants contend that Parliament has created a specific regime governing the labour relations of its own employees under PESRA. The appellants argue that the complaint of the respondent Vaid falls within the terms of PESRA, to which Parliament has granted exclusive authority in such matters. This is what I referred to earlier as the administrative law argument.

H. *Application of the Parliamentary Employment and Staff Relations Act*

PESRA confers labour relations' jurisdiction over employees like the respondent Vaid, the subject matter of his grievance (discrimination) and the remedial powers to resolve such a grievance. The issue is whether PESRA's system of redress, which runs parallel to the enforcement machinery provided under the *Canadian Human Rights Act*, manifests a parliamentary intention to oust the dispute resolution machinery of the Canadian Human Rights Commission. I conclude that it does.

(1) Jurisdiction Over Parliamentary Employees in the Position of Mr. Vaid

Section 2 of PESRA in its terms applies to all parliamentary employees with some exceptions (s. 4) not here relevant. Section 2 provides:

2. Subject to this Act, this Act applies to and in respect of every person employed by, and applies to and in respect of,

(a) the Senate, the House of Commons or the Library of Parliament, and

(b) a Member of Parliament who, in that capacity, employs that person or has the direction or control of staff employed to provide research or associated services to the caucus members of a political party represented in Parliament

Par conséquent, je conclus que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* s'applique aux employés du Sénat et de la Chambre des communes. Évidemment, cela ne règle pas la question. Les appelants font valoir que le Parlement, en édictant la LRTP, a créé un régime particulier qui régit les relations de travail avec ses propres employés. Ils soutiennent que la plainte de l'intimé Vaid est régie par la LRTP, que le Parlement a déclarée applicable à ces questions à l'exclusion de toute autre loi. C'est cette prétention que j'ai décrite plus tôt comme relevant du droit administratif.

H. *Application de la Loi sur les relations de travail au Parlement*

La LRTP est la loi attributive de compétence en matière de relations de travail relativement aux employés comme M. Vaid, à l'objet de son grief (la discrimination) et à l'octroi d'une réparation permettant de régler un tel différend. Il s'agit maintenant de déterminer si le mécanisme de règlement des différends prescrit par la LRTP, qui coexiste avec le mécanisme de règlement prévu par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, témoigne de l'intention du législateur d'écarter le processus relevant de la Commission canadienne des droits de la personne. Je conclus que tel est le cas.

(1) Compétence à l'égard des employés du Parlement occupant un poste comme celui de M. Vaid

Suivant le libellé de l'art. 2, la LRTP s'applique à tous les employés du Parlement, sauf certaines exceptions (art. 4) qui ne sont pas pertinentes en l'espèce. L'article 2 est reproduit ci-dessous :

2. La présente loi, sous réserve de ses autres dispositions, s'applique, d'une part, aux personnes attachées dans leur travail, comme employés, au Sénat, à la Chambre des communes, à la Bibliothèque du Parlement ou à des parlementaires, d'autre part à ces institutions et aux parlementaires qui, ès qualités, les emploient ou qui ont sous leur direction ou leur responsabilité des documentalistes ou des personnes chargées de fonctions similaires affectés au service des membres de groupes parlementaires, ainsi qu'à ces documentalistes ou personnes; . . .

The respondent Vaid is such an employee.

(2) PESRA Applies to the Subject Matter of the Respondent Vaid's Grievance

85 PESRA is intended to enforce a full range of employee rights and benefits. Section 5(1) announces that

5. (1) The purpose of this Part is to provide to certain persons employed in Parliamentary service collective bargaining and other rights in respect of their employment.

86 Section 62(1)(a)(i) of PESRA permits any employee who feels aggrieved by the interpretation or application of "a provision of a statute" to present a grievance. Reference to a "provision of a statute" would include the human rights norms set out in the *Canadian Human Rights Act*. For ease of reference, s. 62(1) in its entirety reads as follows:

62. (1) Where any employee feels aggrieved

(a) by the interpretation or application, in respect of the employee, of

(i) a provision of a statute, or of a regulation, by-law, direction or other instrument made or issued by the employer, dealing with terms and conditions of employment, or

(ii) a provision of a collective agreement or an arbitral award, or

(b) as a result of any occurrence or matter affecting the employee's terms and conditions of employment, other than a provision described in subparagraph (a)(i) or (ii),

the employee is entitled, subject to subsection (2), to present the grievance at each of the levels, up to and including the final level, in the grievance process provided for by this Part.

87 It was therefore open to the respondent Vaid to submit a grievance under PESRA in 1997 as did in 1995 (with partial success) to pursue his workplace complaints.

L'intimé M. Vaid répond à la description des employés visés.

(2) La LRTP s'applique à l'objet du grief de l'intimé M. Vaid

La LRTP vise à assurer le respect d'un ensemble complet de droits et d'avantages conférés aux employés. Le paragraphe 5(1) dispose :

5. (1) La présente partie a pour objet d'assurer à certaines personnes affectées aux services parlementaires certains droits, dont celui de négociation collective, dans le cadre de leur emploi.

Selon le sous-al. 62(1)a(i) de la LRTP, tout employé qui se sent lésé par l'interprétation donnée à une « une disposition législative » ou par son application peut présenter un grief. Le terme « disposition législative » englobe les normes établies par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en matière de droits fondamentaux. Par souci de commodité, le par. 62(1) est reproduit ci-dessous :

62. (1) Sous réserve du paragraphe (2), l'employé a le droit de présenter un grief à tous les paliers de la procédure prévue à cette fin par la présente partie, lorsqu'il s'estime lésé :

a) par l'interprétation ou l'application à son égard :

(i) soit d'une disposition législative, d'un règlement — administratif ou autre —, d'une instruction ou d'un autre acte pris par l'employeur concernant les conditions d'emploi,

(ii) soit d'une disposition d'une convention collective ou d'une décision arbitrale;

b) par suite de tout fait autre que ceux mentionnés aux sous-alinéas a)(i) ou (ii) et portant atteinte à ses conditions d'emploi.

En 1997, M. Vaid pouvait donc déposer un grief sous le régime de la LRTP, comme il l'avait fait en 1995 (obtenant partiellement gain de cause), afin qu'il soit donné suite à ses plaintes en matière de relations de travail.

(3) The Remedial Powers of a PESRA Adjudicator

While the respondent Vaid's complaints do not specify the relief he seeks (appellants' record, at pp. 247-50), PESRA adjudicators are invested with broad powers to resolve workplace grievances. The relief sought by the respondent Vaid in 1995 was reinstatement. The PESRA adjudicator ordered reinstatement once. If the respondent Vaid's complaint of constructive dismissal is well-founded, a PESRA adjudicator has authority to do so again. The PESRA adjudicator also considered (and rejected) the respondent Vaid's earlier complaints of discrimination and harassment, as mentioned above. Those, too, were issues that could be *and were* dealt with under PESRA.

(4) PESRA Jurisdiction Is Exclusive

Section 2 of PESRA provides that where other federal legislation deals with "matters similar to those provided for under" PESRA, PESRA prevails, i.e.,

... except as provided in this Act, nothing in any other Act of Parliament that provides for matters similar to those provided for under this Act ... shall apply

I. *Does Labour Adjudication Under PESRA Oust the Investigative and Dispute Resolution Machinery of the Canadian Human Rights Act on the Facts of This Case?*

I have concluded, as stated, that the *Canadian Human Rights Act* anti-discrimination norms are applicable to parliamentary employees. The remaining question is whether the investigatory and adjudicatory *Canadian Human Rights Act* procedures also apply as the respondents contend, or whether the respondent Vaid is obliged to seek relief under PESRA.

(3) Les pouvoirs de réparation de l'arbitre nommé sous le régime de la LRTP

Les plaintes de M. Vaid ne précisent pas quelle est la réparation recherchée (dossier des appelants, p. 247-250), mais il reste que les arbitres nommés en vertu de la LRTP sont investis de larges pouvoirs en ce qui concerne la résolution des différends en matière de relations de travail. En 1995, M. Vaid demandait à être réintégré dans ses fonctions. L'arbitre nommé en vertu de la LRTP a ordonné sa réintégration une première fois. Si la plainte de M. Vaid pour congédiement indirect est bien-fondée, un arbitre nommé en vertu de la LRTP a compétence pour le réintégrer à nouveau. L'arbitre a aussi examiné (et rejeté) les plaintes antérieures de discrimination et de harcèlement déposées par M. Vaid. Ces questions pouvaient elles aussi être tranchées sous le régime de la LRTP et elles l'ont *effectivement été*.

(4) La compétence que confère la LRTP est exclusive

L'article 2 de la LRTP prévoit que, lorsque d'autres lois fédérales régissent des « questions semblables à celles que réglementent » les dispositions de la LRTP, celles-ci l'emportent :

... sauf disposition expresse de la présente loi, les autres lois fédérales qui réglementent des questions semblables à celles que réglement[e] la présente loi [. . .] n'ont aucun effet . . .

I. *La procédure d'arbitrage dans les relations de travail prescrite par la LRTP exclut-elle le recours aux mécanismes d'enquête et de règlement établis par la Loi canadienne sur les droits de la personne dans le contexte factuel du présent pourvoi?*

Je conclus, comme je l'ai déjà indiqué, que les normes antidiscrimination de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* s'appliquent aux employés du Parlement. Il reste à décider si la procédure d'enquête et le processus décisionnel prévus à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* s'appliquent également, comme les intimés le prétendent, ou si l'intimé Vaid doit obligatoirement demander réparation sous le régime de la LRTP.

88

89

90

91 The Court has in a number of cases been required to examine competing legislative schemes to determine which of the potential adjudicative bodies is intended by the legislature to resolve a dispute. Mr. Vaid's claim of workplace discrimination and harassment could potentially fall under both PESRA and the *Canadian Human Rights Act*. The allegation of jurisdiction in such circumstances is a familiar administrative law problem, even in the context of human rights tribunals (see *Quebec (Attorney General) v. Quebec (Human Rights Tribunal)*, [2004] 2 S.C.R. 223, 2004 SCC 40 ("Charette"), and *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Quebec (Attorney General)*, [2004] 2 S.C.R. 185, 2004 SCC 39 ("Morin")).

92 In the *Morin* case, the Chief Justice said, at para. 14:

. . . the question in each case is whether the relevant legislation applied to the dispute at issue, taken in its full factual context, establishes that the labour arbitrator has exclusive jurisdiction over the dispute.

93 The fact that the respondent Vaid claims violations of his human rights does not automatically steer the case to the Canadian Human Rights Commission because "one must look not to the legal characterization of the wrong, but to the facts giving rise to the dispute" (*Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929, at para. 49; *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. v. Canadian Paper Workers Union, Local 219*, [1986] 1 S.C.R. 704, at p. 721).

94 In this case, the complaint against the House of Commons alleges dismissal and discrimination. The "facts giving rise to the dispute", as set out in the complaint, make only one explicit reference to the respondent Vaid's ethnic origin, namely that "[the Speaker] initiated a conversation about the caste system in India. He pressed me to tell him into which caste I had been born" (appellants' record, at p. 247). Other than that, the respondent Vaid relates a number of events in the course of his employment which, on the face of it, allege demeaning or unreasonable treatment inconsistent with the alleged

La Cour a déjà été appelée dans plusieurs affaires à examiner des régimes législatifs concurrents pour déterminer par laquelle des instances juridictionnelles susceptibles de connaître du litige le législateur avait voulu que l'affaire soit tranchée. La plainte de discrimination et de harcèlement au travail faite par M. Vaid pourrait relever à la fois de la LRTP et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Les allégations de compétence en pareilles circonstances sont un problème courant en droit administratif, même en ce qui concerne les tribunaux des droits de la personne (voir *Quebec (Procureur général) c. Québec (Tribunal des droits de la personne)*, [2004] 2 R.C.S. 223, 2004 CSC 40 (« Charette »), et *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*, [2004] 2 R.C.S. 185, 2004 CSC 39 (« Morin »)).

Dans *Morin*, la Juge en chef dit ce qui suit au par. 14 :

Il faut [. . .] se demander dans chaque cas si la loi pertinente, appliquée au litige considéré dans son contexte factuel, établit que la compétence de l'arbitre en droit du travail est exclusive.

Ce n'est pas parce que M. Vaid prétend que ses droits fondamentaux ont été violés que sa cause est nécessairement du ressort de la Commission canadienne des droits de la personne étant donné qu'« il faut s'attacher non pas à la qualité juridique du tort, mais aux faits qui donnent naissance au litige » (*Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, par. 49; *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Section locale 219 du Syndicat canadien des travailleurs du papier*, [1986] 1 R.C.S. 704, p. 721).

En l'espèce, la plainte formulée contre la Chambre des communes contient des allégations de congédiement et de discrimination. L'exposé des « faits qui donnent naissance au litige » figurant dans la plainte ne renvoie expressément qu'une fois à l'origine ethnique de l'intimé Vaid, soit lorsqu'il précise que [TRADUCTION] « [le président de la Chambre] a entamé avec moi une conversation sur le système des castes en Inde. Il insistait pour savoir à quelle caste j'appartenais à la naissance » (dossier des appelants, p. 247). Pour le reste, M. Vaid fait état de plusieurs événements survenus

terms of employment. The respondent Vaid takes the view that this behaviour was *motivated* by racial prejudice. His allegations are specific to the former Speaker and his Executive Assistant, i.e.:

- [The appellant Speaker] suggested that I was over-qualified for the position.
- [The appellant Speaker] questioned my wife regarding her employment and made her feel as though he was trying to assess whether she could financially support me in the event that I lost my job.
- While I was driving the [appellant Speaker] in February 1994, he initiated a conversation about the caste system in India. He pressed me to tell him into which caste I had been born.
- [The Speaker's Executive Assistant] indicated that because of budgetary cuts, he wanted to place me on a split shift and asked me to take on additional duties, including washing dishes. I responded that I would work a split shift, and I would wash dishes if he could demonstrate that other chauffeurs were also asked to take on this duty.
- In March 1994, I started wearing a soft cervical collar on the job, necessitated by a whiplash injury suffered earlier in the year. On March 25, 1994, the Executive Assistant advised me that I was not to drive the [appellant Speaker] while wearing the collar. My driving duties were taken away and assigned to a white, unilingual (English) employee.
- On October 14, 1994, the [appellant House of Commons] contacted me to offer me work as a photocopier operator, a messenger or a mini-van operator. Alternatively, I was offered a severance package. I advised the [appellant House of Commons] that I wished to be reinstated to my position as chauffeur to the Speaker immediately.

au cours de son emploi qui, à première vue, révèlent un traitement dégradant et déraisonnable contraire à ses prétendues conditions d'emploi. L'intimé Vaid estime que ce comportement était *motivé* par des préjugés raciaux. Ses allégations visent directement l'ancien président de la Chambre et son adjoint administratif :

[TRADUCTION]

- [Le président de la Chambre, appellant.] a laissé entendre que j'étais trop qualifié pour occuper le poste.
- [Le président de la Chambre, appellant.] a questionné ma femme à propos de son emploi et lui a donné à penser qu'il tentait d'évaluer si elle était en mesure de me soutenir financièrement si je devais perdre mon emploi.
- En 1994, pendant que je conduisais la voiture [du président de la Chambre, appellant], il a entamé avec moi une conversation concernant le système des castes en Inde. Il insistait pour savoir à quelle caste j'appartenais à la naissance.
- [L'adjoint administratif du président de la Chambre] m'a laissé savoir qu'en raison de réductions budgétaires, il voulait m'attribuer un poste fractionné et il m'a demandé d'effectuer des tâches supplémentaires, entre autres de laver la vaisselle. J'ai répondu que j'étais prêt à occuper un poste fractionné et que je laverai la vaisselle s'il pouvait faire la preuve qu'on avait demandé à d'autres chauffeurs d'en faire autant.
- En mars 1994, j'ai commencé à porter un collier cervical souple au travail, en raison d'un coup de fouet cervical que j'avais subi plus tôt la même année. Le 25 mars 1994, l'adjoint administratif du président de la Chambre m'a informé que je ne pouvais porter ce collier lorsque je conduisais la voiture [du président de la Chambre, appellant]. Mes tâches de chauffeur ont été assignées à un employé unilingue (anglais) de race blanche.
- Le 14 octobre 1994, [la Chambre des communes, appelante.] a communiqué avec moi pour m'offrir du travail à titre d'opérateur de photocopieur, de messenger ou de chauffeur de mini-fourgonnette. On m'a aussi donné la possibilité d'accepter une indemnité de départ. J'ai dit à la [Chambre des communes, appelante.] que je voulais être réintégré sans délai dans mon poste de chauffeur du président de la Chambre.

- Since my driving duties were taken away from me in March 1994, they have been carried out by two other employees, both of whom are white.
- I believe that my right to equal treatment in employment has been infringed upon by the respondent because of my race, colour and ethnic or national origin. [Appellants' record, at pp. 247-50]

There is nothing here, in my respectful opinion, to lift these complaints out of their specific employment context.

- Les deux employés qui ont exercé mes fonctions de chauffeur depuis qu'on m'en a relevé en mars 1994 sont tous deux de race blanche.
- Je crois que la défenderesse a porté atteinte à mon droit à un traitement égal en matière d'emploi, et ce, en raison de ma race, de ma couleur et de mon origine nationale ou ethnique. [Dossier des appelants, p. 247-250]

À mon humble avis, rien de ce qui précède ne justifie que les plaintes de M. Vaid soient considérées dans un autre contexte que leur contexte de relations de travail.

95

It is true, as the respondents submit, that PESRA is essentially a collective bargaining statute rather than a human rights statute. The substantive human rights norms set out in the *Canadian Human Rights Act* are not set out in PESRA. Nevertheless, PESRA permits employees who complain of discrimination to file a grievance and to obtain substantive relief. I do not suggest that all potential claims to relief under the *Canadian Human Rights Act* would be barred by s. 2 of PESRA, but in the present type of dispute, there is clearly a measure of duplication in the two statutory regimes and the purpose of s. 2 is to avoid such duplication. Parliament has determined that grievances of employees covered by PESRA are to be dealt with under PESRA. A grievance that raises a human rights issue is nevertheless a grievance for purposes of employment or labour relations (see *Parry Sound (District) Social Services Administration Board v. O.P.S.E.U., Local 324*, [2003] 2 S.C.R. 157, 2003 SCC 42).

Il est vrai que, comme les intimés le soutiennent, la LRTP est essentiellement une loi en matière de négociation collective plutôt qu'une loi sur les droits de la personne. Les règles de fond énoncées dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en matière de droits fondamentaux ne figurent pas dans la LRTP. Celle-ci permet néanmoins aux employés qui se plaignent d'avoir été victimes de discrimination de déposer un grief et d'obtenir une réparation substantielle. Cela ne veut pas dire que toutes les demandes éventuelles visant à obtenir réparation sous le régime de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* seraient exclues par application de l'art. 2 de la LRTP. Toutefois, dans le type de différend qui fait l'objet du présent pourvoi, il y a manifestement un certain chevauchement entre les deux régimes législatifs, et l'objet de l'art. 2 est d'éviter pareil chevauchement. Le législateur a prévu que les griefs des employés visés par la LRTP devaient être présentés et réglés sous le régime de la LRTP. Le grief qui soulève une question relative aux droits de la personne demeure un grief en matière d'emploi ou de relations de travail (voir *Parry Sound (district), Conseil d'administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324*, [2003] 2 R.C.S. 157, 2003 CSC 42).

96

The respondents point out some drawbacks, from the employee's perspective, in PESRA. For example, while judicial review is available (see, e.g., *Auclair v. Library of Parliament* (2002), 222 F.T.R. 124, 2002 FCT 777), enforcement of a valid award is done by filing a copy of the adjudicator's or Board's order, a report of the circumstances and all pertinent documents with the relevant House of Parliament

Les intimés mettent en relief certains désavantages que comporte la LRTP du point de vue des employés. À titre d'exemple, s'il est possible de recourir au contrôle judiciaire (voir notamment *Auclair c. Bibliothèque du Parlement*, [2002] A.C.F. n° 1054 (QL), 2002 CFPI 777), il reste que, pour faire exécuter une ordonnance, il faut déposer auprès de la Chambre concernée une copie de la

(PESRA, s. 14). It is ultimately up to that House to enforce such orders. A similar system operates for federal public servants generally (see *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1985, c. P-35). This may be considered an unsatisfactory arrangement by the respondents but Parliament has provided in PESRA how it intends its staff employment grievances to be dealt with. Under our jurisprudence, Parliament is entitled to have that assignment of jurisdiction respected (*Weber; Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 S.C.R. 360, 2000 SCC 14; *Parry Sound (District) Social Services Administration Board; Goudie v. Ottawa (City)*, [2003] 1 S.C.R. 141, 2003 SCC 14).

The respondents also contend that while PESRA may be able to respond to Mr. Vaid's particular complaint of workplace discrimination and harassment, the Canadian Human Rights Tribunal is better placed than a PESRA adjudicator to address broader issues such as systemic discrimination, including compliance with the pay equity requirements of s. 11 of the *Canadian Human Rights Act*. They cite *Canada (Human Rights Commission) v. Canadian Airlines International Ltd.*, [2004] 3 F.C.R. 663, 2004 FCA 113, where this provision of the *Canadian Human Rights Act* was considered. That is not this case. Such an argument raises a different issue in a different context. In *Morin* itself, the terms of the collective agreement were under attack as discriminatory. The dispute was therefore allowed to proceed before the Quebec Human Rights Tribunal. In *Charette*, the nature of the dispute was different, the statutory language more specific, and the proceedings before the Quebec Human Rights Tribunal were stopped. Instead, the dispute was referred to the Commission des affaires sociales. This is not an area of the law that lends itself to overgeneralization.

décision de l'arbitre ou de la Commission, selon le cas, un rapport circonstancié et tous les documents pertinents (LRTP, art. 14). Il revient en bout de ligne à la Chambre d'assurer l'exécution de ces ordonnances. Un système analogue a été mis en place pour les fonctionnaires fédéraux en général (voir la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. 1985, ch. P-35). Les intimés peuvent juger ce mécanisme insatisfaisant, mais le Parlement a établi dans la LRTP le processus qu'il souhaitait voir appliqué pour régler les griefs de ses employés. Selon notre jurisprudence, le Parlement a droit au respect de cette attribution de compétence (*Weber; Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 R.C.S. 360, 2000 CSC 14; *Parry Sound (district), Conseil d'administration des services sociaux; Goudie c. Ottawa (Ville)*, [2003] 1 R.C.S. 141, 2003 CSC 14).

Les intimés soutiennent également que, même s'il est possible que la LRTP puisse répondre à la plainte de M. Vaid pour discrimination et harcèlement en milieu de travail, le Tribunal canadien des droits de la personne est mieux placé qu'un arbitre nommé sous le régime de la LRTP pour trancher des questions de portée plus générale, comme la discrimination systémique, y compris le respect de la parité salariale exigé par l'art. 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Ils citent à ce sujet l'arrêt *Canada (Commission des droits de la personne) c. Lignes aériennes Canadien International Ltée*, [2004] 3 R.C.F. 663, 2004 CAF 113, dans lequel cette disposition de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a été examinée. La présente affaire est tout autre. L'argument des intimés soulève une question différente de celle qui nous est soumise en l'espèce et qui s'inscrit dans un contexte tout aussi différent. Dans *Morin*, le libellé de la convention collective était contesté parce que censément discriminatoire. Pour cette raison, la Cour a statué que le Tribunal des droits de la personne du Québec pouvait entendre la plainte. Dans *Charette*, il s'agissait d'un autre type de différend, le texte de la loi en cause était plus précis et l'instance devant le Tribunal des droits de la personne du Québec a été interrompue. Le différend a plutôt été renvoyé à la Commission des affaires sociales. Il ne s'agit pas d'un domaine du droit qui se prête à une trop grande généralisation.

98 In this case, we are not dealing with an allegation of systemic discrimination. We are dealing with a single employee who says he was wrongfully dismissed against a background of alleged discrimination and harassment. A different dispute may involve different considerations that may lead to a complaint properly falling under the jurisdiction of the Canadian Human Rights Commission. But that is not this case.

99 The respondents also submit that, under s. 41(1) of the *Canadian Human Rights Act*, it is for the Commission not Parliament to determine whether “the complaint is one that could more appropriately be dealt with, initially or completely, according to a procedure provided for under an Act of Parliament other than this Act”. However, this approach presupposes that the enforcement machinery of the *Canadian Human Rights Act* applies. If, as I conclude, it has been ousted by s. 2 of PESRA with respect to this dispute, then s. 41, along with the other enforcement mechanisms of the *Canadian Human Rights Act*, simply do not apply to the respondent Vaid’s present complaint.

100 In the result Mr. Vaid’s workplace complaints ought to have been considered in 1997 as they were (with partial success) in 1995, by way of a grievance under PESRA.

V. Disposition

101 The appeal is allowed without costs. The constitutional question is answered as follows:

- Q. Is the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C. 1985, c. H-6, constitutionally inapplicable as a consequence of parliamentary privilege to the House of Commons and its members with respect to parliamentary employment matters?
- A. Given the broad terms in which this question is put, the answer is no. The definition of a more limited category of privilege, and the extent to which it may provide immunity from the *Canadian Human Rights Act*, if at all, must

Dans le présent pourvoi, nous n’avons pas à nous prononcer sur une allégation de discrimination systémique. Nous faisons plutôt face à un seul employé qui dit avoir été congédié injustement dans un prétendu contexte de discrimination et de harcèlement. Il est possible qu’un litige d’une autre nature soulève des questions d’un autre ordre pouvant donner lieu à une plainte qui relève à juste titre de la compétence de la Commission canadienne des droits de la personne. Ce n’est toutefois pas le cas en l’espèce.

Les intimés avancent de plus qu’en vertu du par. 41(1) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, il revient à la Commission et non au Parlement de décider si « la plainte [peut] avantageusement être instruite, dans un premier temps ou à toutes les étapes, selon des procédures prévues par une autre loi fédérale ». Toutefois, ce raisonnement présuppose que les mécanismes d’application de la loi établis par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* s’appliquent. Si, comme je le conclus, le recours à ces mécanismes est exclu par l’art. 2 de la LRTP pour ce qui est du présent différend, l’art. 41, à l’instar des autres mécanismes d’application de la loi établis par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, ne s’applique tout simplement pas à la plainte de l’intimé, M. Vaid.

En conséquence, M. Vaid aurait dû, en 1997, soumettre ses plaintes en matière de relations de travail par voie de grief sous le régime de la LRTP comme il l’avait fait (obtenant partiellement gain de cause) en 1995.

V. Dispositif

Le pourvoi est accueilli sans dépens. La question constitutionnelle reçoit la réponse suivante :

- Q. La *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6, est-elle, du fait d’un privilège parlementaire, constitutionnellement inapplicable à la Chambre des communes et à ses membres en ce qui a trait aux relations de travail au Parlement?
- R. La question étant posée en termes très larges, nous y répondons par la négative. Pour définir une catégorie de privilège parlementaire plus restreinte, et établir dans quelle mesure un tel privilège peut, le cas échéant, offrir une

await a case in which the question truly arises for a decision.

Appeal allowed.

Solicitors for the appellants: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.

Solicitors for the respondent Satnam Vaid: Raven, Allen, Cameron, Ballantyne & Yazbeck, Ottawa.

Solicitor for the respondent the Canadian Human Rights Commission: Canadian Human Rights Commission, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Deputy Attorney General of Canada, Ottawa.

Solicitor for the interveners the Honourable Senator Serge Joyal and the Honourable Senator Mobina S. B. Jaffer: Dale Gibson, Edmonton.

Solicitors for the interveners the Canadian Association of Professional Employees and the Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada: Engelmann Gottheil, Ottawa.

Solicitors for the intervener the Speaker of the Legislative Assembly of Ontario: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.

immunité contre l'application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, il faudra attendre que la question se pose véritablement dans le cadre d'un autre pourvoi.

Pourvoi accueilli.

Procureurs des appelants: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.

Procureurs de l'intimé Satnam Vaid: Raven, Allen, Cameron, Ballantyne & Yazbeck, Ottawa.

Procureur de l'intimée la Commission canadienne des droits de la personne: Commission canadienne des droits de la personne, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada: Sous-procureur général du Canada, Ottawa.

Procureur des intervenants l'honorable sénateur Serge Joyal et l'honorable sénatrice Mobina S. B. Jaffer: Dale Gibson, Edmonton.

Procureurs des intervenants l'Association canadienne des employés professionnels et le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier: Engelmann Gottheil, Ottawa.

Procureurs de l'intervenant le Président de l'Assemblée législative de l'Ontario: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.