

T-1288-10
2012 FC 650

T-1288-10
2012 CF 650

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

**Commissaire aux langues officielles du Canada et
D^r Karim Amellal** (*demandeurs*)

v.

c.

CBC/Radio-Canada (*Respondent*)

CBC/Radio-Canada (*défenderesse*)

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

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

Federal Court, Martineau J.—Ottawa, January 9,
April 11, 12 and May 29, 2012.

Cour fédérale, juge Martineau—Ottawa, 9 janvier,
11 et 12 avril et 29 mai 2012.

Official Languages — In application for remedy, brought by Commissioner of Official Languages (applicant), under Official Languages Act, s. 77 (Part X), respondent moving to summarily dismiss proceeding on ground programming services at issue subject to Broadcasting Act, S.C. 1991, c. 11, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) having exclusive jurisdiction in those matters — Applicant seeking declaration that respondent subject to Official Languages Act, failing to comply with s. 41 thereof — After conducting investigation, applicant concluding that respondent failing to comply with Official Languages Act, s. 41(2) since not holding prior consultations with official language minority community (OLMC) of southwestern Ontario regarding decision to make significant budget cuts on radio programming thereof — Whether Federal Court having concurrent jurisdiction with CRTC herein; if so, which concurrent legal scheme governing dispute — No conflict existing between Official Languages Act, Broadcasting Act; Federal Court, to which Official Languages Act, Part X applying, having prima facie jurisdiction to determine scope of Official Languages Act, s. 41(2), to decide whether failure to comply with duty to take positive measures occurring herein — In both statutes, Parliament's general will to foster development, enhance vitality of OLMCs — However, general jurisdiction of Federal Court identified under Official Languages Act, Part X to grant "remedy" in cases of noncompliance with Official Languages Act necessarily only concurrent with CRTC's specialized jurisdiction in broadcasting matters under Broadcasting Act, Part II — Complaints made to Commissioner could appropriately be decided on merits by CRTC — Fact that CRTC considering other factors in addition to language issue not sufficient for Federal Court to entertain application for remedy at that stage — CRTC in better position than Federal Court to assess impact of budget cuts on respondent's programming, to grant applicants appropriate relief if applicable — Not possible to predict final outcome or respondent's arguments in response to applicants' intervention — Given

Langues officielles — Demande présentée par le commissaire aux langues officielles (demandeur) visant à former un recours en vertu de l'art. 77 (partie X) de la Loi sur les langues officielles; la défenderesse demande que le recours soit rejeté sommairement au motif que les services de programmation en cause sont assujettis à la Loi sur la radiodiffusion, L.C. 1991, ch. 11, et que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a compétence exclusive en la matière — Le demandeur voulait obtenir une déclaration selon laquelle la défenderesse est assujettie à la Loi sur les langues officielles et a contrevenu à l'art. 41 de cette loi — Après avoir mené une enquête, le demandeur a conclu que la défenderesse avait contrevenu à l'art. 41(2) de la Loi sur les langues officielles parce qu'elle n'a pas préalablement tenu de consultations avec la communauté de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM) du Sud-Ouest de l'Ontario concernant sa décision de faire d'importantes compressions budgétaires visant la programmation radio de cette communauté — Il s'agissait de savoir si la Cour fédérale avait compétence concurrente avec le CRTC dans cette affaire et, le cas échéant, lequel des régimes légaux concurrents devait régir le litige — Il n'y a pas de conflit entre la Loi sur les langues officielles et la Loi sur la radiodiffusion; la Cour fédérale, à qui la partie X de la Loi sur les langues officielles s'applique, a compétence à première vue pour déterminer la portée de l'art. 41(2) de la Loi sur les langues officielles et décider s'il y a eu manquement à l'obligation de prendre des mesures positives en l'espèce — Dans les deux lois, la volonté générale du Parlement est de favoriser le développement et l'épanouissement des CLOSM — Cependant, la compétence générale que possède la Cour fédérale, en vertu de la partie X de la Loi sur les langues officielles, pour accorder une « réparation » en cas de manquement à la Loi sur les langues officielles ne peut être que concurrente à la compétence spécialisée en matière de radiodiffusion que possède le CRTC en vertu de la partie II de la Loi sur la radiodiffusion — Le CRTC pourrait statuer de façon appropriée sur le fond des plaintes

climate of uncertainty, Federal Court exercising judicial discretion, ordering stay of proceedings in present case while safeguarding rights of parties.

Federal Court Jurisdiction — Applicant (Commissioner of Official Languages) instituting proceedings under Official Languages Act, Part X, on ground respondent subject to Official Languages Act, failing to comply with s. 41 thereof since not taking “positive measures” as required — Whether Federal Court having concurrent jurisdiction with Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) to resolve dispute herein — Federal Court, to which Official Languages Act, Part X applying, having prima facie jurisdiction to determine scope of Official Languages Act, s. 41(2), to decide whether failure to comply with duty to take positive measures occurring herein — Thus, Federal Court having jurisdiction under Official Languages Act, s. 77 according to concurrent jurisdiction model— However, that jurisdiction necessarily only concurrent with CRTC’s specialized jurisdiction in broadcasting matters under Broadcasting Act, Part II— CRTC in better position than Federal Court to assess impact of budget cuts on respondent’s programming, to grant applicants appropriate relief if applicable.

Broadcasting — Applicant (Commissioner of Official Languages) conducting investigation, concluding that respondent failing to comply with Official Languages Act, s. 41(2) since not holding prior consultations with official language minority community (OLMC) of southwestern Ontario regarding decision to make significant budget cuts on radio programming thereof — Applying for remedy under Official Languages Act, s. 77 (Part X) for declaration that respondent failing to comply with s. 41 thereof — Respondent moving to summarily dismiss proceeding on ground programming services at issue subject to Broadcasting Act, S.C. 1991, c. 11, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) having exclusive jurisdiction in those matters — General jurisdiction of Federal Court identified under Official Languages Act, Part X to grant “remedy” in cases of noncompliance with Official Languages Act

portées devant le commissaire — Le fait que le CRTC considère d’autres facteurs, en plus de la question linguistique, n’était pas suffisant pour que la Cour fédérale accepte, à ce stade, d’entendre le recours judiciaire — Le CRTC est mieux placé que la Cour fédérale pour évaluer l’impact des compressions budgétaires sur la programmation de la défenderesse et pour accorder aux demandeurs une réparation appropriée, le cas échéant — On ne pouvait prédire le résultat final, ni quels arguments seraient apportés par la défenderesse en réponse aux interventions du demandeur — Compte tenu du climat d’incertitude, la Cour fédérale a exercé son pouvoir judiciaire discrétionnaire et a ordonné la suspension des procédures dans ce dossier, tout en préservant les droits des parties.

Compétence de la Cour fédérale — Le demandeur (le commissaire aux langues officielles) a intenté un recours en vertu de la partie X de la Loi sur les langues officielles, au motif que la défenderesse est assujettie à la Loi sur les langues officielles et qu’elle a contrevenu à l’art. 41 de ladite loi parce qu’elle n’a pas pris de « mesures positives » comme elle l’aurait dû — Il s’agissait de savoir si la Cour fédérale a une compétence concurrente avec le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) pour régler le présent litige — La Cour fédérale, à qui s’applique la partie X de la Loi sur les langues officielles, a compétence à première vue pour déterminer la portée de l’art. 41(2) de la Loi sur les langues officielles et pour décider s’il y a eu manquement à l’obligation de prendre des mesures positives en l’espèce — Par conséquent, la Cour fédérale a compétence en vertu de l’art. 77 de la Loi sur les langues officielles, selon le modèle de la compétence concurrente — Toutefois, cette compétence ne peut être que concurrente à la compétence spécialisée en matière de radiodiffusion que possède le CRTC en vertu de la partie II de la Loi sur la radiodiffusion — Le CRTC est mieux placé que la Cour fédérale pour évaluer l’impact des compressions budgétaires sur la programmation de la défenderesse et pour accorder aux demandeurs une réparation appropriée, le cas échéant.

Radiodiffusion — Le demandeur (le commissaire aux langues officielles) a mené une enquête et a conclu que la défenderesse avait contrevenu à l’art. 41(2) de la Loi sur les langues officielles parce qu’elle n’a pas préalablement tenu de consultations avec la communauté de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM) du Sud-Ouest de l’Ontario concernant sa décision de faire d’importantes compressions budgétaires touchant la programmation radio de cette communauté — Le demandeur a intenté un recours en vertu de l’art. 77 (partie X) de la Loi sur les langues officielles en vue d’obtenir une déclaration selon laquelle la défenderesse a contrevenu à l’art. 41 de ladite loi — La défenderesse demandait que le recours judiciaire soit rejeté sommairement au motif que les services de programmation en cause sont assujettis à la Loi sur la radiodiffusion, L.C. 1991, ch. 11, et que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications

necessarily only concurrent with CRTC's specialized jurisdiction in broadcasting matters under Broadcasting Act, Part II — Complaints made to Commissioner could appropriately be decided on merits by CRTC — CRTC in better position than Federal Court to assess impact of budget cuts on respondent's programming, to grant applicants appropriate relief if applicable.

This was an application by the Commissioner of Official Languages (applicant) for a remedy under section 77 (Part X) of the *Official Languages Act* and for a declaration that the respondent is subject to the *Official Languages Act* and that it failed to comply with section 41 thereof. The proceeding follows an investigation by the applicant, concluding that the respondent failed to comply with subsection 41(2) of the *Official Languages Act*, which requires that federal institutions take “positive measures”, because it had not held prior consultations with the official language minority community (OLMC) of southwestern Ontario or conducted an analysis of the impact of its decision to make significant budget cuts on CBEF Windsor’s radio programming. The respondent raised a preliminary issue, asking the Federal Court to summarily dismiss the proceeding on the ground that its programming services are subject to the *Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11 and that the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) has exclusive jurisdiction in those matters. The respondent submitted that its programming activities are governed by the broadcasting policy for Canada, the conditions of licence and the expectations set out in the CRTC’s decisions made under the *Broadcasting Act*. Alternatively, the respondent argued that the CRTC was in a better position to make informed decisions on the negative impact of the budget cuts at issue. The applicants argued, *inter alia*, that there is no conflict between the *Broadcasting Act* and the *Official Languages Act* and that the Federal Court has concurrent jurisdiction with the CRTC and is in a better position to decide whether the respondent breached its duty to take “positive measures” pursuant to subsection 41(2) of the *Official Languages Act* to enhance the vitality of Canada’s English and French linguistic minority communities.

CBEF Windsor is the only French-language radio station in southwestern Ontario. Given its significant financial shortfall, the respondent implemented general budget cuts

canadiennes (CRTC) a compétence exclusive en la matière — La compétence générale que possède la Cour fédérale, en vertu de la partie X de la Loi sur les langues officielles, pour accorder une « réparation » en cas de manquement à la Loi sur les langues officielles ne peut être que concurrente à la compétence spécialisée en matière de radiodiffusion que possède le CRTC en vertu de la partie II de la Loi sur la radiodiffusion — Le CRTC pourrait statuer de façon appropriée sur le fond des plaintes portées devant le commissaire — Le CRTC est mieux placé que la Cour fédérale pour évaluer l’impact des compressions budgétaires sur la programmation de la défenderesse, et pour accorder aux demandeurs une réparation appropriée, le cas échéant.

Il s’agissait d’une demande du commissaire aux langues officielles (demandeur) visant à former un recours en vertu de l’article 77 (partie X) de la *Loi sur les langues officielles* et à obtenir une déclaration selon laquelle la défenderesse est assujettie à la *Loi sur les langues officielles* et qu’elle a contrevenu à l’article 41 de ladite loi. Cette poursuite fait suite à une enquête menée par le demandeur, qui a conclu que la défenderesse avait contrevenu au paragraphe 41(2) de la *Loi sur les langues officielles*, qui oblige les institutions fédérales à prendre des « mesures positives », parce qu’elle n’a pas préalablement tenu de consultations avec la communauté de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM) du Sud-Ouest de l’Ontario et n’a procédé à aucune analyse de l’impact de sa décision de faire d’importantes compressions budgétaires visant la programmation radio de CBEF Windsor. La défenderesse a soulevé une question préliminaire et a demandé à la Cour fédérale de rejeter sommairement le présent recours au motif que ses services de programmation sont assujettis à la *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, et que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a compétence exclusive en la matière. La défenderesse a fait valoir que ses activités de programmation étaient régies par la politique canadienne de radiodiffusion, les conditions de licence et les attentes énoncées dans les décisions que le CRTC a rendues en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. Subsidiairement, la défenderesse a soutenu que le CRTC était mieux placé pour prendre des décisions éclairées au sujet de l’impact négatif des compressions budgétaires en cause. Les demandeurs ont fait valoir, entre autres, qu’il n’y avait pas de conflit entre la *Loi sur la radiodiffusion* et la *Loi sur les langues officielles*, et que la Cour fédérale avait compétence concurrente avec le CRTC et était mieux placée pour décider si la défenderesse avait manqué à l’obligation énoncée au paragraphe 41(2) de la *Loi sur les langues officielles* de prendre des « mesures positives » pour favoriser l’épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada.

CBEF Windsor est la seule station radio de langue française dans le Sud-Ouest de l’Ontario. Faisant face à un important manque à gagner, la défenderesse a dû procéder à des

throughout the country in 2009. As a result, the three programs that were produced in Windsor were consequently cancelled, angering many of the region's Francophone residents. Many complaints were made to the applicant regarding CBEF Windsor's programming. Further to its investigation, the applicant recommended in particular that the respondent review its decision concerning CBEF Windsor in light of the duty of federal institutions under section 41 of the *Official Languages Act* to take "positive measures" and to assess the impact of its decisions on OLMCs. However, the respondent from the outset refused to cooperate and did not follow up on the applicant's recommendations. The applicant sought an order requiring the respondent to review its decision concerning CBEF Windsor and to make the necessary arrangements to compensate for the negative impact of this decision on the OLMC of southwestern Ontario. In the meantime, the CRTC began the public process of renewing all of the respondent's licences and intended to hold a public hearing to examine, *inter alia*, the respondent's budget plans and the renewal of its licences.

The main issue was whether the Federal Court has concurrent jurisdiction with the CRTC in this case, and if it does, which concurrent legal scheme should govern the dispute.

Held, the proceedings should be stayed to allow the CRTC to make its decision on the applications for renewal of the respondent's licences and on any complaint or intervention by the applicants in respect of the decrease in local and/or regional programming hours broadcast by CBEF Windsor.

Based on the evidence in this case, there is no conflict between the *Official Languages Act* and the *Broadcasting Act*; the court to which Part X applies, that is, the Federal Court (section 76 of the *Official Languages Act*), has *prima facie* jurisdiction to determine the scope of subsection 41(2) of the *Official Languages Act* and to decide whether there was a failure to comply with the duty to take positive measures. The *Official Languages Act* reflects a social and political compromise; it gives the applicant the powers of a true linguistic ombudsman and creates a judicial process that provides for relief in the cases set out at subsection 77(1) of the *Official Languages Act*. Thus, the Federal Court has jurisdiction, strictly speaking, under section 77 of the *Official Languages Act* according to the concurrent jurisdiction model.

To decide which of the concurrent legal schemes should govern the dispute herein, two elements had to be analyzed: the nature of the dispute to determine its essential character

compressions budgétaires générales dans tout le pays en 2009. En conséquence, les trois émissions qui étaient produites à Windsor ont été annulées, ce qui a suscité l'ire de nombreux résidents francophones de la région. De nombreuses plaintes ont été présentées au demandeur relativement à la programmation de CBEF Windsor. À la suite de son enquête, le demandeur a recommandé plus particulièrement que la défenderesse revoie sa décision visant CBEF Windsor à la lumière de l'obligation qui incombe aux institutions fédérales, en vertu de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*, de prendre des « mesures positives » et d'évaluer l'impact de ses décisions sur les CLOSM. Or, la défenderesse a refusé dès le départ de collaborer et n'a pas donné suite aux recommandations du demandeur. Le demandeur a donc tenté d'obtenir une ordonnance obligeant la défenderesse à revoir sa décision concernant CBEF Windsor et à prendre les moyens nécessaires pour atténuer l'impact négatif qu'a eu cette décision sur la CLOSM du Sud-Ouest de l'Ontario. Dans l'intervalle, le CRTC a amorcé le processus public de renouvellement de l'ensemble des licences de la défenderesse et entendait tenir une audience publique afin d'examiner notamment les plans budgétaires de la défenderesse et le renouvellement de ses licences.

La question principale était de savoir si la Cour fédérale avait compétence concurrente avec le CRTC dans cette affaire et, le cas échéant, lequel des régimes légaux concurrents devait régir le litige.

Jugement : Les procédures doivent être suspendues afin de permettre au CRTC de se prononcer à l'égard des demandes de renouvellement de licences de la défenderesse et de toute plainte ou intervention des demandeurs relativement à la réduction des heures de programmation locale ou régionale diffusée à l'antenne de CBEF Windsor.

À la lumière des éléments de preuve au dossier, il n'y a pas de conflit entre la *Loi sur les langues officielles* et la *Loi sur la radiodiffusion*, et le tribunal visé à la partie X, soit la Cour fédérale (article 76 de la *Loi sur les langues officielles*), a compétence à première vue pour déterminer la portée du paragraphe 41(2) de la *Loi sur les langues officielles* et pour décider s'il y a eu manquement à l'obligation de prendre des mesures positives. La *Loi sur les langues officielles* reflète un compromis social et politique; elle attribue au demandeur les pouvoirs d'un véritable ombudsman linguistique et elle crée un processus judiciaire qui permet d'obtenir réparation dans les cas prévus au paragraphe 77(1) de la *Loi sur les langues officielles*. Par conséquent, la Cour fédérale a compétence, au sens strict, en vertu de l'article 77 de la *Loi sur les langues officielles*, selon le modèle de la compétence concurrente.

Pour décider lequel des régimes légaux concurrents devrait régir le litige en l'espèce, on devait analyser deux éléments : la nature du litige afin de déterminer son essence, et la

and whether Parliament intended for the dispute to be governed by the *Broadcasting Act* or by the *Official Languages Act*, depending on what the relevant legal provisions indicated. Whereas the *Official Languages Act* constitutes a comprehensive code on linguistic rights, the *Broadcasting Act* also constitutes a comprehensive code on broadcasting. The *Broadcasting Act* applies to broadcasting undertakings, which include distribution undertakings and programming undertakings, including networks (*Broadcasting Act*, subsections 2(1), 4(3)). The word “programming” extends to the total process of gathering, assembling and putting out the programs generally. Full effect must be given to Parliament’s intent that the specific procedure in accordance with which the national public broadcaster provides its program offering, over the full network and in the regions, be substantively established by the CRTC as part of the public process to issue and renew the respondent’s licences.

There is no conflict between the purposes of the *Official Languages Act* and those of the *Broadcasting Act*. In both statutes, the general will of Parliament is to foster the development and enhance the vitality of OLMCs while leaving the choice of means in the hands of the federal institutions concerned and the broadcasters, including the national public broadcaster. The same may be said of the legal principles for the application of both statutes.

The government cannot interfere with the respondent’s programming choices (*Official Languages Act*, subsections 4(1), 35(2), 46(5), 52(2)). However, freedom of expression and journalistic independence do not constitute a general licence allowing the respondent to avoid implementing the linguistic aspects of the broadcasting policy for Canada, to ignore the regions and the OLMCs and to decrease the contribution of artists and other local talents in its national and regional programming. As well, the respondent’s programming for the people of Canada must include a certain proportion of regionally produced programs, with which listeners and television viewers will be able to identify. This is especially true in the case of OLMCs, which are threatened by assimilation and count on public radio and public television to preserve their language and cultural identity. The federal government must comply with the broadcasting policy in full, not only in letter but also in spirit. In particular, the will of Parliament is for a range of broadcasting services in French and English to be extended to all Canadians as resources become available (paragraph 3(1)(k) of the *Broadcasting Act*). As regards the respondent’s programming, the public broadcaster’s mandate expressly includes promoting both official languages, preserving the identity of French-speaking and English-speaking minorities within the

question de savoir si le législateur voulait que le litige soit régi par la *Loi sur la radiodiffusion* ou par la *Loi sur les langues officielles*, selon ce qu’indiquaient les dispositions légales pertinentes. Bien que la *Loi sur les langues officielles* constitue un code complet en matière de droits linguistiques, la *Loi sur la radiodiffusion* constitue également un code complet en matière de radiodiffusion. La *Loi sur la radiodiffusion* s’applique aux entreprises de radiodiffusion, ce qui inclut les entreprises de distribution et de programmation, y compris les réseaux (paragraphe 2(1) et 4(3) de la *Loi sur la radiodiffusion*). Le mot « programmation » vise toutes les étapes de la collecte d’information, du montage et de la diffusion des émissions en général. Il faut donner plein effet à la volonté du Parlement que les modalités particulières de fourniture de l’offre de programmation du radiodiffuseur public national, sur l’ensemble du réseau et en région, soient d’abord et avant tout fixées par le CRTC dans le cadre du processus public d’attribution et de renouvellement des licences de la défenderesse.

Il n’y a pas de conflit entre les objectifs de la *Loi sur les langues officielles* et ceux de la *Loi sur la radiodiffusion*. Dans les deux lois, la volonté générale du Parlement est de favoriser le développement et l’épanouissement des CLOSM, tout en laissant le choix des moyens aux institutions fédérales concernées, d’une part, et aux radiodiffuseurs, notamment le radiodiffuseur public national, d’autre part. On peut en dire tout autant des principes juridiques relatifs à l’application des deux lois.

Le gouvernement ne peut s’ingérer dans les choix de programmation de la défenderesse (paragraphe 4(1), 35(2), 46(5) et 52(2) de la *Loi sur les langues officielles*). D’un autre côté, la liberté d’expression et l’indépendance journalistique de la défenderesse ne constituent pas une licence générale lui permettant d’éviter de mettre en œuvre les aspects linguistiques de la politique canadienne de radiodiffusion, d’ignorer les régions et les CLOSM, et de diminuer la contribution des artistes et autres talents locaux à sa programmation nationale et régionale. De plus, dans la programmation que la défenderesse offre à la population canadienne, il doit y avoir une certaine part d’émissions produites en région, dans lesquelles les auditeurs et les téléspectateurs peuvent se reconnaître. Ceci est encore plus vrai dans le cas des CLOSM, qui sont menacées d’assimilation et qui comptent sur la radio et la télévision publiques pour maintenir leur langue et leur identité culturelle. La politique canadienne de radiodiffusion doit être intégralement respectée par le gouvernement fédéral, non seulement dans sa lettre, mais aussi dans son esprit. C’est particulièrement le désir du Parlement qu’une gamme de services de radiodiffusion en français et en anglais soit progressivement offerte à tous les Canadiens, au fur et à mesure de la disponibilité des moyens (alinéa 3(1)(k) de la *Loi sur la radiodiffusion*). En ce qui concerne la programmation

Canadian federation and contributing to shared national consciousness and identity (subparagraphs 3(1)(m)(iv), (v) and (vi) of the *Broadcasting Act*). That is the law, and everyone must obey it, including Her Majesty in right of Canada or a province (subsection 4(1) of the *Broadcasting Act*).

The duty to take “positive measures” set out at subsection 41(2) of the *Official Languages Act* must be interpreted and applied in light of the programming undertakings already assumed by the respondent under the *Broadcasting Act* or which the CRTC may require in the form of expectations and conditions of licence. Therefore, the general jurisdiction of the Federal Court identified under Part X of the *Official Languages Act* to grant a “remedy” in the event of noncompliance with the *Official Languages Act* is necessarily only concurrent with the CRTC’s specialized jurisdiction in broadcasting matters under Part II of the *Broadcasting Act*.

The complaints made to the Commissioner could appropriately be decided on the merits by another authority: the CRTC. The process of renewing the respondent’s licences is the forum favoured by Parliament for discussions to be held on the decrease in local or regional French-language programming. Ten years having passed since the respondent’s licences were last renewed, it was therefore high time that the respondent provide Canadians with an explanation of its programming choices and of its vision for the future in a setting where the interested parties will have the opportunity to be heard. In this case, the best forum would be the CRTC, which acts as a regulator and lawmaker in the area of broadcasting. Since the 2009 cutbacks were made over three years ago, it would be difficult to see how today the Federal Court could legally force the resumed broadcasting of cancelled programs or set a minimum threshold for local or regional production. This power belongs instead to the CRTC, which has an overall picture of the respondent’s activities and its future plans for programming produced in the major centres and in the regions. There was nothing in this case showing that it would not be possible for the complaints made to the Commissioner in 2009 to be decided appropriately on the merits. The fact that the CRTC considers other factors in addition to the language issue was not, in itself, sufficient for the Federal Court to agree to entertain the application for a remedy at that stage.

While subsection 77(4) of the *Official Languages Act* allows the Federal Court to grant such remedy as it considers appropriate, the exercise of that power cannot directly conflict with the CRTC’s powers. Parliament has stated in the

de la défenderesse, le mandat du radiodiffuseur public consiste explicitement à promouvoir les deux langues officielles, à maintenir l’identité des minorités francophones et anglophones au sein de la fédération canadienne, ainsi qu’à contribuer au partage d’une conscience et d’une identité nationales (sous-alinéas 3(1)m)(iv), (v) et (vi) de la *Loi sur la radiodiffusion*). C’est la loi, et tous et toutes doivent la respecter, y compris Sa Majesté du chef du Canada ou d’une province (paragraphe 4(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*).

L’obligation de prendre des « mesures positives » inscrite au paragraphe 41(2) de la *Loi sur les langues officielles* doit être interprétée et appliquée à la lumière des engagements de programmation déjà pris par la défenderesse en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* ou que le CRTC peut prescrire sous forme de conditions de licence et d’attentes. Ainsi, la compétence générale que possède la Cour fédérale, en vertu de la partie X de la *Loi sur les langues officielles*, pour accorder une « réparation » en cas de manquement à la *Loi sur les langues officielles* ne peut être que concurrente à la compétence spécialisée en matière de radiodiffusion que possède le CRTC en vertu de la partie II de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Il pourrait être statué de façon appropriée sur le fond des plaintes portées devant le commissaire dans une autre instance, ici le CRTC. Le processus de renouvellement des licences de la défenderesse constitue le forum privilégié par le législateur pour débattre de la réduction de la programmation régionale ou locale de langue française. Dix ans ont passé depuis le dernier renouvellement des licences de la défenderesse. Il était donc grand temps que celle-ci explique aux Canadiens ses choix de programmation et sa vision pour l’avenir dans un cadre où toutes les parties intéressées auront la possibilité de se faire entendre. En l’espèce, le meilleur forum serait le CRTC, qui fait office de régulateur et législateur dans le domaine de la radiodiffusion. Comme les compressions de 2009 ont eu lieu il y a plus de trois ans, il est difficile de voir comment la Cour fédérale pourrait légalement forcer aujourd’hui la reprise de la diffusion d’émissions annulées ou prescrire un seuil minimum d’heures de production locale ou régionale. Ce pouvoir appartient plutôt au CRTC, qui a une vue d’ensemble sur les activités de radiodiffusion de la défenderesse et ses plans en matière de programmation produite dans les grands centres et en région. En l’espèce, rien de démontrait qu’il ne pourrait être statué de façon appropriée sur le fond des plaintes ayant été portées en 2009 devant le commissaire. Le fait que le CRTC considère d’autres facteurs, en plus de la question linguistique, n’était pas suffisant en soi pour que la Cour fédérale accepte, à ce stade, d’entendre le recours judiciaire.

Il est vrai que le paragraphe 77(4) de la *Loi sur les langues officielles* permet à la Cour fédérale d’accorder la réparation qu’elle estime convenable, mais encore faut-il que l’exercice de ce pouvoir n’entre pas directement en conflit avec les

Broadcasting Act that the objectives of the broadcasting policy for Canada can best be achieved by providing for the regulation and supervision of the Canadian broadcasting system by a single independent public authority, namely the CRTC (*Broadcasting Act*, subsection 3(2)). Consequently, although the Federal Court does have jurisdiction to entertain the application under sections 76 to 81 of the *Official Languages Act*, the CRTC is in a better position than the Federal Court to assess the impact of the budget cuts on the respondent's programming, including as broadcast by CBEF Windsor, and to grant the applicants appropriate relief if applicable.

The applicants had a legitimate expectation to be heard and to express their point of view within the process that has been initiated to have the respondent's licence renewed. They also had a legitimate expectation that the CRTC would conduct an analysis of the impact on the OLMC of southwestern Ontario of its potential decision to renew the licence of the radio programming undertaking operated by the affiliated CBEF Windsor station.

It was not possible to predict the final outcome or the respondent's arguments in response to the applicants' intervention and the other interested parties. Given the current climate of uncertainty, the Federal Court exercised its judicial discretion, ordering a stay of proceedings in this case while safeguarding the rights of the parties, which was the fairest and most equitable course. The Federal Court's jurisdiction to issue any other direction or make any other order was reserved in the interim.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, s. 68.1 (as enacted by S.C. 2006, c. 9, s. 159).
Broadcasting Act, R.S.C., 1985, c. B-9.
Broadcasting Act, S.C. 1967-68, c. 25.
Broadcasting Act, S.C. 1991, c. 11, ss. 2(1) "broadcasting undertakings", 3, 4(1),(3), 9 (as am. by S.C. 1994, c. 26, s. 10(F)), 12, 13, 17, 18 (as am. by S.C. 2001, c. 34, s. 32(E)), 19, 23, 24, 25, 26(1), 31(2), 35(2), 40, 46(4),(5), 52, 54 (as am. by S.C. 1994, c. 18, s. 20), 55.
Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6.
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 2(1) "federal board, commission or other tribunal" (as am. *idem*, s. 15), 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26), 23 (as am. *idem*, s. 32), 50(1) (as am. *idem*, s. 46).
Official Languages Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, ss. 25, 41 (as am. by S.C. 2005, c. 41, s. 1; 2006, c. 9, s. 23), 42 (as am. by S.C. 1995, c. 11, s. 27), 56(1),(2),

pouvoirs du CRTC. Il est déclaré par le Parlement dans la *Loi sur la radiodiffusion* que la meilleure façon d'atteindre les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion consiste à confier la réglementation et la surveillance du système canadien de radiodiffusion à un seul organisme public autonome, en l'occurrence le CRTC (paragraphe 3(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*). Par conséquent, même si la Cour fédérale a compétence en vertu des articles 76 à 81 de la *Loi sur les langues officielles* pour entendre le recours judiciaire, le CRTC est mieux placé que la Cour fédérale pour évaluer l'impact des compressions budgétaires sur la programmation de la défenderesse, notamment à l'antenne de la station CBEF Windsor, et pour accorder aux demandeurs une réparation appropriée, le cas échéant.

Les demandeurs avaient une expectative légitime d'être entendus et de faire valoir leur point de vue dans le cadre du processus amorcé de renouvellement des licences de la défenderesse. Ils avaient également une expectative légitime que le CRTC procéderait à une analyse de l'impact sur la CLOSM du Sud-Ouest de l'Ontario de sa décision éventuelle de renouveler la licence de l'entreprise de programmation de radio exploitée par la station affiliée CBEF Windsor.

On ne pouvait prédire le résultat final, ni quels arguments seraient apportés par la défenderesse en réponse aux interventions des demandeurs et des autres intéressés. Compte tenu du climat d'incertitude qui règne actuellement, la Cour fédérale a exercé son pouvoir judiciaire discrétionnaire et a ordonné la suspension des procédures dans ce dossier, tout en préservant les droits des parties, ce qui était la chose la plus juste et équitable à faire. Dans l'intervalle, la compétence de la Cour fédérale pour émettre toute autre directive ou rendre toute autre ordonnance a été mise en délibéré.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6.
Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 68.1 (édicte par L.C. 2006, ch. 9, art. 159).
Loi sur la radiocommunication, L.R.C. (1985), ch. R-2.
Loi sur la radiodiffusion, L.C. 1991, ch. 11, art. 2(1) « entreprise de radiodiffusion », 3, 4(1),(3), 9 (mod. par L.C. 1994, ch. 26, art. 10(F)), 12, 13, 17, 18 (mod. par L.C. 2001, ch. 34, art. 32(A)), 19, 23, 24, 25, 26(1), 31(2), 35(2), 40, 46(4),(5), 52, 54 (mod. par L.C. 1994, ch. 18, art. 20), 55.
Loi sur la radiodiffusion, L.R.C. (1985), ch. B-9.
Loi sur la radiodiffusion, S.C. 1967-68, ch. 25.
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 2(1) « office fédéral » (mod., *idem*, art. 15), 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26), 23 (mod., *idem*, art. 32), 50(1) (mod., *idem*, art. 46).

58(1), 76 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 183), 77 (as am. by S.C. 2005, c. 41, s. 2), 81, 82(1).
Official Languages Act, S.R.C. 1970, c. O-2.
Radiocommunication Act, R.S.C., 1985, c. R-2.

CASES CITED

APPLIED:

British Columbia (Workers' Compensation Board) v. Figliola, 2011 SCC 52, [2011] 3 S.C.R. 422, 237 D.L.R. (4th) 413, [2011] 12 W.W.R. 1.

CONSIDERED:

LaRoque v. Société Radio-Canada, 2009 CanLII 35736, 98 O.R. (3d) 220 (Sup. Ct.); *Canadian Union of Public Employees v. Canadian Broadcasting Corp.*, [1991] 2 F.C. 455, (1991), 50 Admin. L.R. 237, 46 F.T.R. 259 (T.D.); *Vlug v. Canadian Broadcasting Corp.*, 2000 CanLII 5591 (C.H.R.T.); *Canadian Broadcasting Corporation v. Canada (Information Commissioner)*, 2011 FCA 326, 344 D.L.R. (4th) 341, 423 N.R. 357; *Quigley v. Canada (House of Commons)*, 2002 FCT 645, [2003] 1 F.C. 132, 43 Admin. L.R. (3d) 218, 220 F.T.R. 221; *Genex Communications v. Canada (Attorney General)*, 2005 FCA 283, [2006] 2 F.C.R. 199, 260 D.L.R. (4th) 45, 338 N.R. 268; *Canadian Broadcasting Corporation* (August 31, 2001), Decision CRTC 2001-529.

REFERRED TO:

Trieger v. Canadian Broadcasting Corp. (1988), 66 O.R. (2d) 273, 54 D.L.R. (4th) 143 (H.C.J.); *Mahar v. Rogers Cablesystems Ltd.*, 1995 CanLII 7428, 25 O.R. (3d) 690, 34 Admin. L.R. (2d) 51 (Sup. Ct.); *Norton v. VIA Rail Canada*, 2009 FC 704; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Québec (Attorney General)*, 2004 SCC 39, [2004] 2 S.C.R. 185, 240 D.L.R. (4th) 577, 15 Admin. L.R. (4th) 1; *Canada (Attorney General) v. Viola*, [1991] 1 F.C. 373, (1990), 123 N.R. 83 (C.A.); *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768, (1999), 173 D.L.R. (4th) 193, 134 C.C.C. (3d) 481; *Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency)*, 2004 FCA 263, [2004] 4 F.C.R. 276, 243 D.L.R. (4th) 542, 22 Admin. L.R. (4th) 161; *DesRochers v. Canada (Industry)*, 2009 SCC 8, [2009] 1 S.C.R. 194, 302 D.L.R. (4th) 632, 384 N.R. 50; *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. v. Canadian Paper Workers Union, Local 219*, [1986] 1 S.C.R. 704, (1986), 73 N.B.R. (2d) 236, 28 D.L.R. (4th) 1; *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929, (1995), 125 D.L.R. (4th) 583, 30 Admin. L.R. (2d) 1; *Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, 2000 SCC 14,

Loi sur les langues officielles, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31, art. 25, 41 (mod. par L.C. 2005, ch. 41, art. 1; 2006, ch. 9, art. 23), 42 (mod. par L.C. 1995, ch. 11, art. 27), 56(1),(2), 58(1), 76 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 183), 77 (mod. par L.C. 2005, ch. 41, art. 2), 81, 82(1).
Loi sur les langues officielles, S.R.C. 1970, ch. O-2.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board) c. Figliola, 2011 CSC 52, [2011] 3 R.C.S. 422.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

LaRoque c. Société Radio-Canada, 2009 CanLII 35736 (C.S. Ont.); *Syndicat canadien de la Fonction publique c. Société Radio-Canada*, [1991] 2 C.F. 455 (1^{re} inst.); *Vlug c. Société Radio-Canada*, 2000 CanLII 5591 (T.C.D.P.); *Société Radio-Canada c. Canada (Commissaire à l'information)*, 2011 CAF 326; *Quigley c. Canada (Chambre des communes)*, 2002 CFPI 645, [2003] 1 C.F. 132; *Genex Communications c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 283, [2006] 2 R.C.F. 199; *Société Radio-Canada* (31 août 2001), Décision CRTC 2001-529

DÉCISIONS CITÉES :

Trieger v. Canadian Broadcasting Corp. (1988), 66 O.R. (2d) 273, 54 D.L.R. (4th) 143 (H.C.J.); *Mahar v. Rogers Cablesystems Ltd.*, 1995 CanLII 7428, 25 O.R. (3d) 690, 34 Admin. L.R. (2d) 51 (C.S.); *Norton c. VIA Rail Canada*, 2009 CF 704; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*, 2004 CSC 39, [2004] 2 R.C.S. 185; *Canada (Procureur général) c. Viola*, [1991] 1 C.F. 373 (C.A.); *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768; *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d'inspection des aliments)*, 2004 CAF 263, [2004] 4 R.C.F. 276; *DesRochers c. Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8, [2009] 1 R.C.S. 194; *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Syndicat canadien des travailleurs du papier (Section locale 219)*, [1986] 1 R.C.S. 704, (1986), 73 R.N.-B. (2^e) 236; *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, 2000 CSC 14, [2000] 1 R.C.S. 360; *Bisaillon c. Université Concordia*, 2006 CSC 19, [2006] 1 R.C.S. 666; *CKOY Ltd. c. Sa Majesté La Reine sur la dénonciation de Lorne Mahoney*, [1979] 1 R.C.S. 2; *Métromédia CMR Montréal inc.* (21 juin 1999), Décision

[2000] 1 S.C.R. 360, 183 D.L.R. (4th) 14, 251 N.R. 16; *Bisaillon v. Concordia University*, 2006 SCC 19, [2006] 1 S.C.R. 666, 266 D.L.R. (4th) 542, 51 C.C.P.B. 163; *CKOY Ltd. v. Her Majesty The Queen on the relation of Lorne Mahoney*, [1979] 1 S.C.R. 2, (1978), 90 D.L.R. (3d) 1, 43 C.C.C. (2d) 1; *Metromédia CMR Montréal Inc.* (June 21, 1999), Decision CRTC 99-151; *Société Radio-Canada v. Métromédia Cmr Montréal Inc.*, 1999 CanLII 8947, 254 N.R. 266 (F.C.A.).

CRTC 99-151; *Société Radio-Canada c. Métromédia Cmr Montréal Inc.*, 1999 CanLII 8947 (C.A.F.).

AUTHORS CITED

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

Office of the Commissioner of Official Languages. *Shadows over the Canadian Television Landscape: The Place of French on the Air and Production in a Minority Context*. Ottawa, January 2009, online: <http://www.ocol-clo.gc.ca/docs/e/televisionlandscape_paysagetelevisuel_e.pdf>.

Order respecting the distribution of the French-language television service of TVA Group Inc., Public Notice CRTC 1999-27, 12 February 1999.

APPLICATION by the Commissioner of Official Languages for, *inter alia*, a remedy under section 77 of the *Official Languages Act*. The respondent moved to summarily dismiss the proceeding on the ground that its programming services are subject to the *Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11 and that the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) has exclusive jurisdiction in those matters. Proceedings stayed.

APPEARANCES

Amélie Lavictoire and *Pascale Giguère* for applicants.

Guy Pratte and *Nadia Effendi* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

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

Borden Ladner Gervais LLP, Ottawa, for respondent.

DOCTRINE CITÉE

Commissariat aux langues officielles. *Ombres sur le paysage télévisuel canadien : Place du français sur les ondes et production en contexte minoritaire*. Ottawa, janvier 2009, en ligne : <http://www.ocol-clo.gc.ca/docs/f/televisionlandscape_paysagetelevisuel_f.pdf>.

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

Ordonnance de distribution du service de télévision de langue française du Groupe TVA inc., Avis public CRTC 1999-27, 12 février 1999.

DEMANDE du commissaire aux langues officielles visant entre autres à former un recours en vertu de l'article 77 de la *Loi sur les langues officielles*. La défenderesse a demandé que le recours judiciaire soit rejeté sommairement au motif que ses services de programmation sont assujettis à la *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, et que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a compétence exclusive en la matière. Procédures suspendues.

ONT COMPARU

Amélie Lavictoire et *Pascale Giguère* pour les demandeurs.

Guy Pratte et *Nadia Effendi* pour la défenderesse.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Commissariat aux langues officielles du Canada, Section des affaires juridiques, Ottawa, pour les demandeurs.

Borden Ladner Gervais S.E.N.C.R.L., s.r.l., Ottawa, pour la défenderesse.

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

[1] MARTINEAU J.: In 2009, the Canadian Broadcasting Corporation/Société Radio-Canada (Corporation) made substantial nationwide budget cuts. Francophones in the region of southwestern Ontario, including Dr. Karim Amellal, complained to the Commissioner of Official Languages of Canada (Commissioner) about the negative impact of the decrease in local or regional content in CBEF Windsor's radio programming.

[2] Following his investigation, the Commissioner concluded that the Corporation had failed to comply with subsection 41(2) [as am. by S.C. 2005, c. 41, s. 1] of the *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31 (OLA), which requires that federal institutions take "positive measures", because it had not held prior consultations with the official language minority community (OLMC) of southwestern Ontario or conducted an analysis of the impact of its decision on that community. In 2010, the Commissioner instituted this proceeding under Part X [sections 76 to 81] of the OLA, and Dr. Amellal was added as an applicant.

[3] Today, the Corporation is asking the Court to summarily dismiss this proceeding on the ground that its programming services (radio and television) are subject to the *Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11 (BA) and that the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) has exclusive jurisdiction in those matters. Alternatively, the CRTC is in a better position [TRANSLATION] "to make informed decisions" regarding the negative impact of budget cuts on CBEF Windsor's regional programming.

[4] The applicants are of the opinion that there is no conflict between the BA and the OLA, and that the Federal Court has concurrent jurisdiction with the CRTC and is in a better position to decide whether the Corporation breached its duty, set out at subsection 41(2) of the OLA, to take "positive measures" to enhance the vitality of Canada's English and French linguistic minority communities and assist their development.

Voici les motifs de l'ordonnance et l'ordonnance rendus en français par

[1] LE JUGE MARTINEAU : En 2009, la Société Radio-Canada/Canadian Broadcasting Corporation (Société) procède à d'importantes coupures budgétaires à travers le pays. Des francophones de la région du Sud-Ouest de l'Ontario, incluant le docteur Karim Amellal, se plaignent au commissaire aux langues officielles du Canada (commissaire) de l'impact négatif de la diminution du contenu local ou régional de la programmation radio de CBEF Windsor.

[2] Suite à son enquête, le commissaire conclut qu'il y a eu manquement au paragraphe 41(2) [mod. par L.C. 2005, ch. 41, art. 1] de la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31 (LLO), qui oblige les institutions fédérales à prendre des « mesures positives », parce que la Société n'a pas préalablement tenu de consultations avec la communauté de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM) du Sud-Ouest de l'Ontario et n'a procédé à aucune analyse d'impact de sa décision sur cette communauté. En 2010, le commissaire institue le présent recours en vertu de la partie X [articles 76 à 81] de la LLO et le docteur Amellal est ajouté à titre de codemandeur.

[3] La Société demande aujourd'hui à la Cour de rejeter sommairement le présent recours au motif que ses services de programmation (radio et télévision) sont assujettis à la *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11 (LR) et que le Conseil *de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* (CRTC) a compétence exclusive en la matière. Subsidièrement, le CRTC est mieux placé « pour prendre des décisions éclairées » au sujet de l'impact négatif des coupures budgétaires sur la programmation régionale de CBEF Windsor.

[4] Les demandeurs considèrent qu'il n'y a pas de conflit entre la LR et la LLO, alors que la Cour fédérale a compétence concurrente avec le CRTC et est mieux placée pour décider si la Société a manqué à l'obligation énoncée au paragraphe 41(2) de la LLO de prendre des « mesures positives » pour favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et appuyer leur développement. Cette prescription

This requirement applies not only to the Corporation's communications with the public but also to its programming, such that, in the event of noncompliance, the Federal Court may grant such remedy as it considers appropriate and just (section 77 [as am. *idem*, s. 2] of the OLA).

[5] In order to resolve the dispute in a manner that is fair, while being as inexpensive and expeditious as possible, the parties have agreed that in this application to the Federal Court for a remedy, the Trial Judge will rule on the preliminary jurisdictional issue raised by the Corporation, if the evidence in the record so permits.

BACKGROUND

[6] Created in 1936 by an Act of Parliament, and modelled on the BBC [British Broadcasting Corporation], the Corporation is Canada's national public broadcaster. The Corporation has to provide, in both official languages, radio and television services incorporating a wide range of programming that informs, enlightens and entertains (paragraph 3(1)(l) of the BA). We will return later to the particular aspects of its mandate. In June 2011, the Corporation had approximately 8 660 employees, 82 radio stations and 27 television stations producing programs all over the country.

[7] The French-language radio networks are la Première Chaîne and Espace Musique. The network programs are produced primarily in Montréal and broadcast on all of the affiliated stations. La Première Chaîne, with its local and/or regional programming, is broadcast throughout the country by some 20 radio stations, including CBEF in Windsor, Ontario. Approximately 80 percent of la Première Chaîne's weekly programming is national in character.

[8] In the 1990s, CBEF Windsor, which interests us here, had approximately 25 employees. It is the only French-language radio station in southwestern Ontario, where approximately 35 000 Francophones live. In this environment dominated by English and the Anglo-Saxon and American cultures, Francophones rely heavily on

s'applique non seulement aux communications de la Société avec le public mais également à sa programmation, de sorte qu'en cas de manquement, la Cour fédérale peut accorder la réparation qu'elle estime convenable et juste (article 77 [mod., *idem*, art. 2] de la LLO).

[5] De façon à permettre d'apporter une solution au litige qui soit juste, la plus expéditive et la plus économique possible, les parties ont accepté que, dans le cadre du présent recours judiciaire devant la Cour fédérale, le juge du fond tranche de façon préliminaire la question de compétence soulevée par la Société, si la preuve au dossier lui permet de le faire.

TOILE DE FOND

[6] Créée en 1936 par une loi du Parlement selon le modèle de la BBC [British Broadcasting Corporation], la Société est le radiodiffuseur public national du Canada. La Société doit offrir, dans les deux langues officielles, des services de radio et de télévision comportant une très large programmation qui renseigne, éclaire et divertit (alinéa 3(1)l) de la LR). Nous reviendrons plus loin sur les aspects particuliers de son mandat. En juin 2011, la Société comptait environ 8 660 employés ainsi que 82 stations de radio et 27 stations de télévision qui produisent des émissions dans tout le pays.

[7] Du côté de la radio de langue française, on retrouve la Première Chaîne et Espace Musique. Les émissions réseau sont produites principalement à Montréal et sont diffusées à l'ensemble des stations affiliées. La Première Chaîne est diffusée, avec sa programmation locale et/ou régionale, à travers le pays par quelques 20 stations de radio, incluant la station CBEF à Windsor, Ontario. Environ 80 p. 100 de la programmation hebdomadaire de la Première Chaîne est de nature nationale.

[8] Dans les années 1990, la station CBEF Windsor, qui nous intéresse ici, comptait environ 25 employés. Or, c'est la seule station radio de langue française dans le Sud-Ouest de l'Ontario, où l'on retrouve environ 35 000 francophones. Dans cet environnement dominé par l'anglais et la culture anglo-saxonne et américaine, les

the preservation of a community-based, good-quality public radio service where they can share information and views and see a reflection of who they are. In 2001, when the Corporation's licences were last renewed, CBEF broadcast about 36.5 hours a week of local or regional Windsor programs.

[9] As a Crown corporation, the Corporation has some independence from government control. It is funded both by the public purse and commercial revenues (subscription fees and advertising). Approximately 60 percent of the funding comes from the budget, allocated to it on a yearly basis from parliamentary appropriations. Therefore, every year, the Corporation submits its corporate plan to the Minister of Canadian Heritage (Minister), who is responsible for tabling a summary before each House of Parliament (sections 54 [as am. by S.C. 1994, c. 18, s. 20] and 55 of the BA).

[10] Although labour and operational costs continue to increase every year, it indeed appears that the amount of public funding allocated to the Corporation does not follow the same upward trend, remaining steady at approximately \$1 billion annually. Consequently, to balance its operating budget, the Corporation has to be able to rely on commercial revenues. However, under the current licensing conditions, the Corporation is not authorized to run commercial advertising on the radio, with the result that this essential public service necessarily runs a deficit.

[11] In 2009, however, the Corporation faced a considerable shortfall of \$171 million, apparently attributable to the expected decrease in advertising revenue—to which must be added the shortfall between the funding obtained from the Treasury Board for its salary base and the actual increase in wages, as well as other factors, such as increased production costs. Since it was not authorized to borrow funds, the Corporation had to explore other options—all of which were rejected by the government. It was therefore forced to eliminate positions throughout the country, reduce its programming costs and freeze discretionary spending.

francophones comptent donc fortement sur le maintien d'un service radiophonique public, de proximité et de qualité, où ils peuvent quotidiennement échanger et se reconnaître. En 2001, lors du dernier renouvellement des licences de la Société, CBEF diffusait approximativement 36,5 heures par semaine d'émissions locales ou régionales de Windsor.

[9] En tant que société d'État, la Société dispose d'une certaine indépendance vis-à-vis du contrôle gouvernemental. Son financement provient des deniers publics et de recettes commerciales (publicité et redevances d'abonnement). Environ 60 p. 100 du financement provient du budget qui lui est alloué annuellement à même les crédits votés par le Parlement. À chaque année, la Société présente donc son plan d'entreprise au ministre du Patrimoine canadien (ministre), qui se charge de déposer un résumé devant chaque chambre du Parlement (articles 54 [mod. par L.C. 1994, ch. 18, art. 20] et 55 de la LR).

[10] Bien que les coûts de la main-d'œuvre et d'exploitation ne cessent d'augmenter à chaque année, il semble bien que le montant du financement public accordé à la Société ne suive pas la même courbe ascendante, celui-ci représentant environ 1 milliard de dollars annuellement. Par conséquent, pour boucler son budget d'opérations, la Société doit pouvoir compter sur les recettes commerciales. Toutefois, en vertu des conditions actuelles de licence, la Société n'est pas autorisée à faire de la publicité commerciale à la radio, de sorte que ce service public essentiel est nécessairement déficitaire.

[11] Or, en 2009, la Société fait face à un important manque à gagner de 171 millions de dollars, apparemment attribuable à la baisse anticipée des revenus publicitaires — à laquelle il faut ajouter l'écart entre le financement obtenu du Conseil du Trésor pour sa base salariale, l'augmentation réelle des salaires et d'autres facteurs comme, entre autres, l'augmentation des coûts de production. N'ayant pas été autorisée à effectuer un emprunt, la Société doit explorer d'autres options — toutes refusées par le gouvernement. Elle se voit donc contrainte de supprimer des postes partout au pays, de réduire les coûts de sa programmation et de geler les dépenses discrétionnaires.

[12] Consistent with its Recovery Plan, the Corporation abolished approximately 800 positions—60 percent of its overall budget being given over to salaries—which generated a further \$36 million in downsizing costs. For all French services, the cuts affected over 300 employees, including 64 in the regions. Needless to say, program production, and thus programming, was permanently affected. In making those cuts, the Corporation states having wanted to protect the regions as much as possible by limiting the cuts' effects on regional programs and by mainly targeting the French and English national networks and their supporting components, where 83 percent of the cuts were made.

[13] In Windsor, the 2009 budget cuts diminished CBEF's staff, which shrunk from ten employees (nine of whom were assigned to radio and one, to television) to three (a journalist-videographer, a broadcast journalist and a reporter in charge of producing local vignettes). It should be borne in mind that, in January 2009, three (of about thirty) programs were produced in Windsor:

- “Bonjour le monde”, aired from Monday to Friday from 6 a.m. to 9 a.m., which dedicated about 15 minutes per hour to local content, including news reports;
- “Grand Lacs Café Windsor”, aired on Saturday from 7 a.m. to 9 a.m., which dedicated about 10 minutes per hour to local content;
- “Au détroit de la nuit”, aired on Monday from midnight to 4 a.m., a national program without any regional content, broadcast nationwide.

These three programs were broadcast for the last time on June 19, 20, 21 and 22, 2009, respectively. According to the Corporation, the third program was cancelled for programming reasons and not as part of the Recovery Plan. According to the most recent information, CBEF Windsor still broadcasts about five hours a week of locally produced programs.

[14] Unsurprisingly, these changes to CBEF Windsor's radio programming drew the ire of many of the

[12] Conformément à son Plan de redressement, la Société élimine environ 800 postes — 60 p. 100 de son budget global étant consacré aux salaires — ce qui engendre des coûts additionnels de 36 millions de dollars en réduction d'effectifs. Pour l'ensemble des services français, les compressions touchent plus de 300 employés, dont 64 en région. Il va sans dire que la production d'émissions, donc la programmation, s'en trouve irrémédiablement affectée. Ce faisant, la Société dit vouloir protéger le plus possible les régions, en limitant l'effet des compressions sur les émissions régionales et en ciblant principalement les réseaux nationaux français et anglais et les composantes de soutien qui absorbent 83 p. 100 des réductions.

[13] À Windsor, les compressions budgétaires de 2009 se traduisent par une réduction du personnel de la station CBEF, qui passe de dix employés (dont neuf affectés à la radio et un à la télévision) à trois employés (dont un journaliste-vidéaste, un journaliste radio et un journaliste chargé de la production des fenêtres locales). Rappelons qu'en janvier 2009, trois émissions (sur une trentaine) étaient produites à Windsor :

- « Bonjour le monde », diffusée du lundi au vendredi de 6 h à 9 h, comportant environ 15 minutes par heure d'informations locales, incluant les bulletins de nouvelles;
- « Grand Lacs Café Windsor », diffusée le samedi de 7 h à 9 h, comportant environ 10 minutes par heure d'informations locales;
- « Au détroit de la nuit », diffusée le lundi de minuit à 4 h, une émission nationale, sans aucun contenu régional, diffusée à l'échelle du pays.

Ces trois émissions sont diffusées pour la dernière fois les 19, 20, 21 et 22 juin 2009 respectivement. Selon la Société, la troisième émission est annulée pour des motifs de programmation et non en vertu du Plan de redressement. Aux dernières nouvelles, CBEF Windsor diffuse hebdomadairement environ cinq heures d'émissions produites encore localement.

[14] Comme on peut s'y attendre, ces changements au niveau de la programmation radio de CBEF Windsor

region's Francophone residents. SOS CBEF, a volunteer association, was founded. Applicant Dr. Amellal is the association's vice-president. Apparently not knowing where to turn, members of SOS CBEF made individual complaints to the Corporation, the Minister, the Commissioner and the CRTC.

[15] In fact, some 876 complaints were made to the Commissioner about CBEF Windsor's programming. Incidentally, the Commissioner did not investigate the impact of these cuts on station CBE, which broadcasts Radio One with its local and/or regional English-language programming. On July 9, 2009, the Superior Court of Justice of Ontario refused to issue an interlocutory injunction, citing lack of jurisdiction: *LaRoque v. Société Radio-Canada*, 2009 CanLII 35736, 98 O.R. (3d) 220 (*LaRoque*). The applicants' objective was to maintain the *status quo* while the Commissioner investigated the complaints made to him.

[16] In *LaRoque*, Justice Templeton of the Superior Court of Justice of Ontario made the following observation at paragraph 41 of his decision:

Having reviewed all of the evidence, it is my impression that there has been a breakdown in communication with the francophone public concerning the rationale and criteria used in the decision-making process by the SRC. The reduction in local Windsor content will undoubtedly have a deleterious effect on the sense of sharing, support and intimacy from which this isolated francophone community derives its strength and identity. In my view, expert evidence is not required for such an observation. No matter the language, people rely on local media newspapers, television and/or radio to learn of matters concerning the community in which they live. A reduction of the time or space available to broadcast local affairs will have an impact on the community as a whole. [Emphasis added.]

[17] Although the injunction application was dismissed, it was absolutely clear to Justice Templeton that CBEF Windsor "serves as a pillar for the francophone community, enabling them to live in French" (*LaRoque*, above, at paragraph 12). Nonetheless, the judge was of the opinion that, by determination of Parliament, it was necessary to approach the CRTC—the specialized body

suscitent l'ire de nombreux résidents francophones de la région. SOS CBEF, une association volontaire, est constituée. Le codemandeur, le docteur Amellal, en est vice-président. Ne sachant apparemment pas vers qui se tourner, des membres de SOS CBEF déposent des plaintes individuelles auprès de la Société, du ministre, du commissaire et du CRTC.

[15] De fait, quelques 876 plaintes sont faites au commissaire relativement à la programmation de CBEF Windsor. Au passage, le commissaire ne fait pas enquête sur l'impact des compressions à la station CBE, qui diffuse Radio One avec sa programmation locale et/ou régionale de langue anglaise. Le 9 juillet 2009, la Cour supérieure de justice de l'Ontario refuse d'émettre une injonction interlocutoire au motif d'absence de compétence : *LaRoque c. Société Radio-Canada*, 2009 CanLII 35736 (*LaRoque*). L'objectif recherché par les demandeurs est alors de maintenir le statu quo en attendant que le commissaire enquête sur les plaintes dont il est saisi.

[16] Dans l'affaire *LaRoque*, la juge Templeton de la Cour supérieure de justice de l'Ontario notait au paragraphe 41 de sa décision :

Après avoir examiné l'ensemble de la preuve, j'ai l'impression qu'il y a eu une rupture de communication avec la population francophone en ce qui a trait aux motifs de la prise de décision de la SRC et aux critères utilisés pour en arriver à cette décision. Il ne fait aucun doute que la réduction du contenu local de Windsor aura un effet délétère sur le sentiment de partage, d'appui et d'intimité à partir desquels cette communauté francophone isolée puise [sic] sa force et son identité. Je reconnais que la preuve d'expert n'est pas nécessaire pour faire une telle observation. Quelle que soit la langue, la population se fie aux médias, stations radios et/ou journaux locaux pour se renseigner sur les questions qui touchent la communauté dans laquelle elle vit. Une réduction du temps ou de l'espace accordé à la radiodiffusion des affaires locales aura des répercussions sur l'ensemble de la communauté. [Non souligné dans l'original.]

[17] Bien que la demande d'injonction ait été rejetée, il était tout à fait clair alors pour la juge Templeton que CBEF Windsor « sert de pilier dans la communauté francophone pour permettre à la communauté de vivre en français » (*LaRoque*, précité, au paragraphe 12). N'empêche, celle-ci a estimé que, selon la volonté du Parlement, c'est au CRTC — l'organisme spécialisé chargé de la

responsible for monitoring and regulating radio broadcasting—regarding the dispute over the Corporation’s programming, and that this dispute “requires the adjudicator deciding the case to both understand the objectives of the Canadian Broadcasting system and its mandate pursuant to [section] 3 of the [BA] and assess the impact of financial constraints on those objectives” (*LaRoque*, above, at paragraph 51).

[18] That said, Justice Templeton did not rule out the possibility that the Commissioner could make a concurrent application to the Federal Court if he is of the opinion that the Corporation, as a federal institution, failed to comply with the OLA (*LaRoque*, above, at paragraph 55).

[19] In June 2010, following his investigation, the Commissioner recommended that the Corporation review its decision concerning CBEF Windsor in light of the duty of federal institutions, under section 41 [as am. by S.C. 2005, c. 41, s. 1; 2006, c. 9, s. 23] of the OLA, to take “positive measures”. At the same time, the Commissioner recommended that the Corporation set up actual mechanisms to consult on and assess the impact of its decisions on OLMCs. However, from the outset, the Corporation refused to cooperate and did not follow up on the Commissioner’s recommendations, which resulted in this application for a remedy.

[20] At this stage, presuming that the applicants’ allegations are true, the 2009 budget cuts come on top of other cutbacks made over the course of previous years. If the cumulative effects of these cutbacks are considered from the point of view of local and/or regional programming, their impact on the OLMC of southwestern Ontario is considerable.

[21] However, according to the Commissioner, federal institutions have the duty, under subsection 41(2) of the OLA, to:

(a) Take “positive measures”, compatible with the mandate of each institution, to enhance the development of OLMCs. However, every institution has some discretion in selecting those measures; and

surveillance et de la réglementation de la radiodiffusion — qu’il fallait adresser le différend concernant la programmation de la Société; lequel différend « doit être tranché par un arbitre qui comprend à la fois les objectifs du système canadien de radiodiffusion et le mandat prévu à [l’article] 3 de la [LR] et qui peut évaluer l’impact des compressions budgétaires sur ces objectifs » (*LaRoque*, précitée, au paragraphe 51).

[18] Cela dit, la possibilité qu’un recours devant la Cour fédérale puisse être exercé de façon concurrente par le commissaire, s’il estime que la Société, à titre d’institution fédérale, ne s’est pas conformée à la LLO, n’a pas pour autant été écartée par la juge Templeton (*LaRoque*, précitée, au paragraphe 55).

[19] En juin 2010, à la suite de son enquête, le commissaire recommande à la Société de revoir sa décision visant CBEF Windsor à la lumière de l’obligation qui incombe aux institutions fédérales en vertu de l’article 41 [mod. par L.C. 2005, ch. 41, art. 1; 2006, ch. 9, art. 23] de la LLO de prendre des « mesures positives ». Le commissaire recommande du même coup à la Société de mettre en place de véritables mécanismes de consultation et d’évaluation de l’impact de ses décisions sur les CLOSM. Or, la Société qui, dès le départ, refuse de collaborer à l’enquête, ne donne pas suite aux recommandations du commissaire, d’où le présent recours judiciaire.

[20] À ce stade, en tenant pour avérées les allégations des demandeurs, les compressions de 2009 s’ajoutent à d’autres compressions qui ont eu lieu au fil des années antérieures. Si l’on examine les effets cumulatifs des coupures du point de vue de la programmation locale et/ou régionale, leur impact sur la CLOSM du Sud-Ouest de l’Ontario est considérable.

[21] Or, selon le commissaire, il incombe aux institutions fédérales, en vertu du paragraphe 41(2) de la LLO, de :

a) Prendre des « mesures positives », compatibles avec le mandat de chaque institution, pour favoriser le développement des CLOSM. Chaque institution bénéficie cependant d’une certaine discrétion quant aux choix de mesures; et,

(b) Not hinder the development of any OLMC. In 2009, there was no true prior consultation with OLMCs, particularly when the Corporation did not really measure the impact of these cutbacks on the vitality of the OLMC of southwestern Ontario.

[22] Nevertheless, the Corporation is seeking to maintain some dialogue with the OLMCs. In addition, although from a regulatory perspective the minimum thresholds for local or regional content are currently subject not to the conditions of licence, but only to the CRTC's expectations, the Corporation voluntarily set up a panel for the regions in 2000. However, this is not a mechanism for engaging in prior consultations or for challenging and reviewing far-reaching corporate decisions made in the Corporation's highest echelons, such as the 2009 budget cuts, affecting staff and programming.

[23] In passing, following the official announcement of the 2009 cutbacks, the Corporation's representatives did try to calm matters down throughout the country by giving ad hoc explanations of its Recovery Plan and the reasons for the cuts in the regions. This did not stop SOS CBEF from continuing to take action against the Corporation; it seems that the few accommodations later made to CBEF's regional programming, which now comes largely from Toronto, failed to satisfy the members of the Francophone community.

[24] In the meantime, the CRTC began the public process of renewing all of the Corporation's licences. Both the Commissioner and Dr. Amellal announced that they wished to intervene in this process. Unfortunately, the public hearings related to the licence renewals were postponed several times because of operational uncertainty related to the financial aspects of the Corporation's budget (Broadcasting notices of consultation 2011-379, 2011-379-1 and 2011-379-2).

[25] According to the latest information, the CRTC intends to begin a public hearing, as of November 19, 2012, to examine, in detail, both the Corporation's performance and budget plans and the renewal of its licences. As early as April 2012, the Corporation

b) Ne pas nuire au développement de toute CLOSM. En 2009, il n'y a aucune véritable consultation préalable auprès des CLOSM, et en particulier, alors que la Société n'a pas vraiment mesuré l'impact de ces compressions sur la vitalité de la CLOSM du Sud-Ouest de l'Ontario.

[22] Quoiqu'il en soit, la Société cherche à maintenir un certain dialogue avec les CLOSM. D'ailleurs, même si du point de vue réglementaire les seuils minimum de contenu local ou régional ne font pas actuellement l'objet de conditions de licence mais seulement d'attentes du CRTC, un panel des régions a volontairement été établi par la Société en 2000. Toutefois, ce n'est pas un mécanisme de consultation préalable, de remise en question et de révision des décisions corporatives d'envergure décidées aux plus hauts échelons de la Société, comme les coupures budgétaires de 2009, ayant un effet sur le personnel et la programmation.

[23] Au passage, suite à l'annonce officielle des compressions de 2009, des représentants de la Société ont bien tenté de calmer le jeu à travers le pays en expliquant, de façon ponctuelle, son Plan de redressement et les raisons des coupures dans les régions. Ceci n'a pas empêché SOS CBEF de poursuivre ses actions contre la Société; les quelques aménagements apportés ultérieurement à la programmation régionale de CBEF qui provient maintenant en plus grande partie de Toronto, n'ont pas, semble-t-il, satisfait les membres de la communauté francophone.

[24] Dans l'intervalle, le CRTC a amorcé le processus public de renouvellement de l'ensemble des licences de la Société. Tant le commissaire que le docteur Amellal ont annoncé leur désir d'y intervenir. Or, malheureusement, les audiences publiques relatives au renouvellement des licences ont été reportées à quelques reprises à cause des incertitudes opérationnelles reliées aux aspects financiers du budget de la Société (avis de consultation de radiodiffusion 2011-379, 2011-379-1 et 2011-379-2).

[25] Aux dernières nouvelles, le CRTC entend débiter dès le 19 novembre 2012 une audience publique visant à examiner de façon détaillée à la fois le rendement et les plans budgétaires de la Société et le renouvellement de ses licences. La Société a déjà annoncé en avril

announced that it wanted the CRTC to amend the licences for Radio Two, Espace Musique and their affiliated stations to allow national advertising to be broadcast, which would provide it with a means to obtain additional funding. In this regard, the CTRC is of the opinion that approving these amendments could have “perceptible effects on the way CBC radio implements its mandate over the next few years” (letter from John Traversy, Secretary General of the CRTC, to Hubert Lacroix, President and Chief Executive Officer of the Corporation, dated May 18, 2012, and entered in the CTRC’s public record).

[26] Ultimately, the evidence in the record shows that the federal government simply has not budged. However, the Standing Senate Committee on Official Languages has already publicly announced that it has undertaken a study of the Corporation’s duties under the BA and the OLA. A central focus of the Senate review is to determine whether the Corporation is still meeting the specific needs of OLMCs, at both the national and regional levels and through every form of media (television, radio and Internet). The Senate Committee also intends to determine whether the Corporation is fulfilling the requirements of Part VII [sections 41 to 45] of the OLA by taking positive measures for the vitality of OLMCs and the promotion of linguistic duality. Its report is due out in autumn 2012.

JURISDICTIONAL ISSUE

[27] Under subsection 56(1) of the OLA, it is the duty of the Commissioner to take all actions and measures within the authority of the Commissioner with a view to ensuring recognition of the status of each of the official languages and compliance with the spirit and intent of the OLA, including in relation to the advancement of English and French (Part VII of the OLA).

[28] To fulfill that purpose, the Commissioner has the duty to investigate either on his own initiative (subsection 56(2) of the OLA) or in response to any complaint made (subsection 58(1) of the OLA). This is not the first time that the Commissioner has examined the Corporation’s activities as part of the federal

2012 qu’elle désirait que le CRTC modifie les licences de Radio Two, Espace Musique et leurs stations affiliées afin de permettre la diffusion de publicité nationale, ce qui lui permettrait d’obtenir un financement additionnel. À ce chapitre, le CRTC est d’avis que l’approbation de ces demandes pourrait avoir « des répercussions perceptibles sur la façon dont la radio de la Société Radio-Canada s’acquittera de son mandat au cours des prochaines années » (lettre de John Traversy, secrétaire général du CRTC, adressée à Hubert Lacroix, président-directeur général de la Société, 18 mai 2012, et versée au dossier public du CRTC).

[26] Enfin, la preuve au dossier révèle que le gouvernement fédéral n’a tout simplement pas bougé. Mais d’ores et déjà, le Comité sénatorial permanent des langues officielles a déjà publiquement annoncé qu’il a entrepris une étude sur les obligations de la Société en vertu de la LR et de la LLO. Or, l’un des aspects au cœur de l’examen sénatorial porte notamment sur la question de savoir si la Société répond toujours aux besoins particuliers des CLOSM, tant au plan national qu’au plan régional et par le biais de toutes les plateformes (télé, radio et Internet). Le Comité sénatorial compte également déterminer si la Société satisfait aux exigences de la partie VII [articles 41 à 45] de la LLO en prenant des mesures positives pour l’épanouissement des CLOSM et la promotion de la dualité linguistique. Son rapport est attendu à l’automne 2012.

LA QUESTION DE COMPÉTENCE

[27] En vertu du paragraphe 56(1) de la LLO, il incombe au commissaire de prendre, dans le cadre de sa compétence, toutes les mesures visant à assurer la reconnaissance du statut de chacune des langues officielles et à faire respecter l’esprit de la LLO et l’intention du législateur, notamment en matière de promotion du français et de l’anglais (partie VII de la LLO).

[28] Pour s’acquitter de sa mission, le commissaire peut enquêter de sa propre initiative (paragraphe 56(2) de la LLO) ou à la suite de toute plainte reçue (paragraphe 58(1) de la LLO). Or, ce n’est pas la première fois que le commissaire examine les réalisations de la Société dans le cadre de l’engagement du

government's commitment to enhance the vitality of OLMCs (subsection 41(1) of the OLA).

[29] This application for a remedy made under Part X of the OLA is important for all of the parties to this case. The CRTC did not ask to intervene but did assist counsel by locating for them and providing them with the relevant documentation required by the Federal Court. This is a test case. Many other OLMCs, including those in Yellowknife in the Northwest Territories, Winnipeg and Thompson in Manitoba, Sudbury in Ontario and Sydney in Nova Scotia disagree with the cutbacks made in 2009 and the decrease in the regional and/or local programming offered.

[30] In this case, rather than taking a head-on approach against the federal government, which seems largely responsible for the Corporation's lack of funding, the Commissioner is claiming to have general oversight over all of the public broadcaster's decisions that could affect the vitality of French and English and the development of OLMCs. In sum, the Commissioner is asking the Federal Court to examine the legality of the Corporation's actions with respect to the duty to take "positive measures" set out at subsection 41(2) of the OLA, with which the Corporation is quite rightly taking issue.

[31] More specifically, in the course of these legal proceedings, during the examination of its representatives, the Corporation objected to their being examined regarding the internal discussions preceding or surrounding the budget cuts and the choices made by management. Rather than hear the appeals of the interlocutory decisions made by Prothonotary Tabib, the Court, with the parties' consent, held hearings in January and April 2012 to deal with the jurisdictional issue and has already scheduled hearings on the merits to be held in October 2012, if necessary.

[32] Today, the Corporation contends that this application for a remedy must be summarily dismissed on the ground that its programming activities, including the transmission and distribution of all radio broadcast services, are governed exclusively by the broadcasting

gouvernement fédéral de favoriser l'épanouissement des CLOSM (paragraphe 41(1) de la LLO).

[29] Le présent recours judiciaire en vertu de la partie X de la LLO est important pour toutes les parties en cause. Le CRTC n'a pas demandé d'intervenir mais a prêté son assistance aux procureurs en recherchant et mettant à leur disposition la documentation pertinente requise par la Cour fédérale. Il s'agit d'une cause type. Bien d'autres CLOSM ne sont pas d'accord avec les coupures de 2009 et la réduction de l'offre de la programmation régionale et/ou locale, entres autres à Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest), Winnipeg et Thompson (Manitoba), Sudbury (Ontario) et Sydney (Nouvelle-Écosse).

[30] En l'espèce, plutôt que d'attaquer de front le gouvernement fédéral qui semble en grande partie responsable du sous-financement de la Société, le commissaire revendique un droit général de regard sur toutes les décisions du radiodiffuseur public pouvant affecter la vitalité du français et de l'anglais, ainsi que le développement de toute CLOSM. En somme, le commissaire demande à la Cour fédérale d'examiner la légalité des actions de la Société, eu égard à l'obligation de prendre des « mesures positives » mentionnée au paragraphe 41(2) de la LLO, ce que conteste justement la Société.

[31] Plus particulièrement, dans le cadre du présent recours judiciaire, à l'occasion des interrogatoires de ses représentants, la Société s'est opposée à ce que ces derniers soient interrogés au sujet des discussions internes précédant ou entourant les coupures budgétaires et les choix de la direction. Plutôt que d'entendre les appels de décisions interlocutoires rendues par le proto-notaire Tabib, du consentement des parties, la Cour a tenu des audiences en janvier et avril 2012 afin de débattre de la question de compétence, et a déjà fixé la tenue d'audiences au mérite en octobre 2012, si nécessaire.

[32] Aujourd'hui, la Société prétend que le présent recours judiciaire doit être rejeté sommairement au motif que ses activités de programmation, y compris la transmission et la distribution de tout service de radio-diffusion, sont exclusivement régies par la politique

policy for Canada, the conditions of licence and the expectations set out in the CRTC's decisions made under the BA (sections 3, 18 [as am. by S.C. 2001, c. 34, s. 32(E)], 19 and 23 to 25 of the BA). Furthermore, section 12 of the BA provides that a complaint may be made with the CRTC where any person has failed to do any act or thing that the person is required to do pursuant to Part II [sections 5 to 13] or any applicable regulation, licence, decision or order or is doing any act or thing in contravention thereof, a section which the co-applicant, Dr. Amellal, made use of. Unfortunately, to the great frustration of those who made complaints in 2009 about the decrease in regional or local programming, the CRTC made it known that those complaints were entered in the public record for the Corporation's application to renew its licences.

[33] From the outset, the Corporation has taken up a line already very familiar to its principal protagonist, the Commissioner, since the Corporation used the same type of argument in the 1990s. Following the decrease in public funding, the Corporation had announced, in September 1996, budget cuts then totalling \$414 million (approximately one third of the Corporation's operational budget) spread over three years (1994–1995 to 1997–1998). In June 1997, the Commissioner had produced his investigation report on the complaints regarding the federal government's responsibility for the Corporation's budget cuts and programming changes.

[34] The fact that the CRTC was designated by Parliament as the body in charge of regulating and monitoring all aspects of the Canadian broadcasting system, including the national broadcaster, is not contested by the applicants, although they do emphasize that the OLA and the BA have separate and complementary purposes, whereas Parts I [section 4] to V [sections 4 to 38] of the OLA prevail over any inconsistencies between the BA and the regulations made under it (subsection 82(1) of the OLA). The discussions between the Commissioner and the Corporation to arrive at a solution that would allow the Corporation to remain independent while acknowledging its duties under the OLA were a failure on account of a disagreement over the definition and scope of the notion of "programming".

canadienne de radiodiffusion, les conditions de licence et les attentes que l'on retrouve dans les décisions du CRTC en vertu de la LR (articles 3, 18 [mod. par L.C. 2001, ch. 34, art. 32(A)], 19, 23 à 25 de LR). De plus, l'article 12 de la LR prévoit qu'on peut porter plainte au CRTC au sujet d'un manquement — par omission ou commission — aux termes d'une licence, à la partie II [articles 5 à 13] de la LR ou aux ordonnances, décisions, ou règlements applicables, ce dont le codemandeur, le docteur Amellal s'est d'ailleurs prévalu. Hélas, au grand dam des personnes qui se sont plaintes en 2009 de la réduction de la programmation régionale ou locale, le CRTC a fait savoir que les plaintes étaient versées au dossier public de la demande de renouvellement des licences de la Société.

[33] D'entrée de jeu, la Société reprend un discours déjà bien connu de son principal protagoniste, le commissaire, puisque dans les années 1990, la Société avait fait valoir le même type d'argumentaire. Suite aux réductions du financement public, la Société avait annoncé en septembre 1996 des compressions budgétaires totalisant alors 414 millions de dollars (environ le tiers du budget de fonctionnement de la Société) étalées sur trois ans (1994–1995 à 1997–1998). En juin 1997, le commissaire avait produit son rapport d'enquête sur des plaintes concernant la responsabilité du gouvernement fédéral dans les réductions budgétaires et dans les changements à la programmation de la Société.

[34] Le fait que le CRTC ait été désigné par le Parlement comme l'organisme chargé de réglementer et de surveiller tous les aspects du système canadien de radiodiffusion, y compris le radiodiffuseur public national, n'est pas contesté par les demandeurs qui soulignent toutefois que la LLO et la LR ont des objets distincts et complémentaires, alors que les parties I [article 4] à V [articles 4 à 38] de la LLO ont préséance sur toute disposition incompatible de la LR et de ses règlements d'application (paragraphe 82(1) de la LLO). Les discussions entre le commissaire et la Société en vue de s'entendre sur une solution qui permettrait à la Société de maintenir son indépendance tout en reconnaissant les obligations que lui impose la LLO ont été un échec en raison d'un désaccord quant à la définition et l'étendue de la notion de « programmation ».

[35] In any event, the Corporation states that, since 2005 (that is, since the amendments made to Parts VII and X of the OLA came into force), it has been complying with the duty set out at section 41 of the OLA as regards its “non-programming” activities. It thus submits to the Minister detailed annual action plans and status reports. These set out the positive measures taken to enhance the vitality and development of the OLMCs. It goes without saying that this annual action plan confers no right of consultation over budgetary and programming decisions. However, the question of how Part VII of the OLA applies to the Corporation’s programming activities has never been ruled on by the courts.

[36] However, the Corporation concedes that, in its communications with the public (excluding programming activities), it must comply with all of the applicable provisions of Part IV [sections 21 to 33] of the OLA (Communications with and services to the public). The Corporation also acknowledges that it is subject to Part V (Language of work) and Part VI [sections 39 to 40] (Participation of English-speaking and French-speaking Canadians). As for the duty set out at section 41, found at Part VII (Advancement of English and French), this can only apply to the Corporation’s “non-programming” activities.

[37] In passing, the Commissioner gave consideration in 2009 to television production for minority communities and concluded [at page II], in this regard, that “[t]he Government of Canada may not be able to meet its obligations and commitments under Part VII of the *Official Languages Act* if it allows the Canadian broadcasting system to broadcast programs primarily in a language that does not pass on Canada’s Francophone culture”. As a result, he had proposed ways of improving the production and broadcasting of programs that reflect Francophone culture, a number of which were directed at the national public broadcaster (Commissioner of Official Languages, *Shadows over the Canadian Television Landscape: The Place of French on the Air and Production in a Minority Context*, Ottawa, January 2009).

[35] Quoiqu’il en soit, depuis 2005 (c’est-à-dire depuis l’entrée en vigueur des amendements apportés aux parties VII et X de la LLO), la Société dit se conformer à l’obligation contenue à l’article 41 de la LLO pour ses activités « hors programmation ». Ainsi, elle soumet au ministre un plan annuel d’action et un état des réalisations détaillés. On y retrouve des mesures positives prises pour favoriser l’épanouissement et le développement des CLOSM. Il va sans dire que ce plan annuel d’action ne confère aucun droit de consultation au niveau des décisions d’ordre budgétaire et de programmation. Toutefois, la question de l’application de la partie VII de la LLO aux activités de programmation de la Société n’a jamais été tranchée judiciairement.

[36] Néanmoins, la Société concède que dans ses communications avec le public (excluant les activités de programmation), elle doit se conformer à toute disposition applicable de la partie IV [articles 21 à 33] de la LLO (Communications avec le public et prestation des services). La Société reconnaît également que la partie V (Langue de travail) et la partie VI [articles 39 à 40] (Participation des canadiens d’expression française et d’expression anglaise) s’appliquent à elle. Pour ce qui est de l’obligation mentionnée à l’article 41 et que l’on retrouve à la partie VII (Promotion du français et de l’anglais), celle-ci ne peut viser que les « activités hors programmation » de la Société.

[37] Au passage, le commissaire s’est penché en 2009 sur la production télévisuelle en situation minoritaire et concluait à ce chapitre [à la page II] que « [l]e gouvernement du Canada pourrait ne pas arriver à remplir ses obligations et ses engagements en vertu de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* s’il permet que le système de radiodiffusion canadien diffuse majoritairement des émissions dont la langue ne transmet pas la culture francophone du Canada ». Il avait donc proposé des mesures visant à améliorer la production et la diffusion d’émissions qui reflètent la culture francophone, dont un certain nombre s’adressait au radiodiffuseur public national (Commissariat aux langues officielles, *Ombres sur le paysage télévisuel canadien : Place du français sur les ondes et production en contexte minoritaire*, Ottawa, janvier 2009).

[38] In particular, the Commissioner was of the opinion that the Corporation should show greater transparency in order to fully perform its duties under the OLA. The Corporation's status reports on the results of implementing section 41 of the OLA and its reports to the CRTC were thus to provide a breakdown of expenditures for official language programs in a minority context and include the number of programming hours. That being said, the Commissioner did not seem to call into question the Corporation's power to cut staff in the regions or decrease the number of regional and/or local production hours, whether for television or radio.

[39] In 2010, therefore, the Commissioner took an important step when he questioned the legality of the Corporation's decision-making process that resulted in the 2009 cutbacks.

[40] Consequently, in his amended notice of application, the Commissioner asked the Federal Court to make various declarations and grant various remedies under section 77 of the OLA—and section 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [section 1 (as am. *idem*, s. 14)] (FCA), if necessary—to the effect that the Corporation is subject to the OLA, particularly Part VII, and that it failed to comply with section 41 of the OLA when, in June 2009, it made significant budget cuts to CBEF Windsor, without any prior consultation or impact analysis. The Commissioner is therefore seeking an order requiring the Corporation to review its decision concerning CBEF Windsor and to make the necessary arrangements to compensate for the negative impact of this decision on the OLMC of southwestern Ontario.

[41] The joint applicant, Dr. Amellal, supports the Commissioner's request and, as additional relief, is seeking a permanent injunction forcing the Corporation to return to the previous number of local and regional production hours, if it does not return to broadcasting the programs previously aired by CBEF Windsor which were cancelled.

[38] Le commissaire était notamment d'avis que la Société devrait faire preuve de plus de transparence afin de répondre pleinement à ses obligations en vertu de la LLO. Ainsi, les rapports de la Société sur l'état des réalisations axé sur les résultats de la mise en œuvre de l'article 41 de la LLO et ses rapports au CRTC devraient comprendre une ventilation des dépenses attribuées aux émissions de langue officielle en milieu minoritaire et inclure le nombre d'heures de programmation. Cela dit, le commissaire ne semblait pas remettre en question le pouvoir de la Société de couper du personnel dans les régions et de réduire le nombre d'heures de production régionale et/ou locale, qu'il s'agisse de la télévision ou de la radio.

[39] En 2010, le commissaire a donc franchi un pas important en questionnant la légalité du processus décisionnel suivi par la Société pour en arriver aux coupures de 2009.

[40] Aussi, par son avis de demande modifié, le commissaire recherche de la Cour fédérale diverses déclarations et remèdes en vertu de l'article 77 de la LLO — et l'article 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [article 1 (mod., *idem*, art. 14)] (LCF), si nécessaire — à l'effet que la Société est assujettie à la LLO, notamment à la partie VII, et qu'elle a contrevenu à l'article 41 de la LLO en procédant, en juin 2009, à d'importantes compressions budgétaires visant CBEF Windsor, sans consultation préalable et sans analyse d'impact. Le commissaire demande une ordonnance obligeant la Société à revoir sa décision concernant CBEF Windsor et de prendre les moyens nécessaires pour pallier à l'impact négatif qu'a eu cette décision sur la CLOSM du Sud-Ouest de l'Ontario.

[41] Le codemandeur, le docteur Amellal, appuie la demande du commissaire, et à titre de réparation additionnelle, recherche une injonction permanente obligeant la Société à revenir au nombre antérieur d'heures de production locale et régionale, à défaut de reprendre la diffusion des émissions antérieurement diffusées à l'antenne de CBEF Windsor qui ont été supprimées.

[42] The Federal Court must now rule on the jurisdictional issue raised as a preliminary ground by the Corporation.

EXCLUSIVE JURISDICTION OR CONCURRENT JURISDICTION

[43] Thus far, the provincial courts of original general jurisdiction have refused to issue injunctions or make declarations of right in respect of broadcasting undertakings in cases where the CRTC clearly has jurisdiction to resolve the dispute and where the rights claimed or the violations alleged solely concern the interpretation or application of provisions of the BA or of the regulations made under it (*Trieger v. Canadian Broadcasting Corp.* (1988), 66 O.R. (2d) 273 (H.C.J.), at pages 277–278; *Mahar v. Rogers Cablesystems Ltd.*, 1995 CanLII 7428, 25 O.R. (3d) 690 (Sup. Ct.), at paragraphs 17, 21, 22, 25, 33 and 34).

[44] Similarly, in *Canadian Union of Public Employees v. Canadian Broadcasting Corp.*, [1991] 2 F.C. 455 (T.D.), the Federal Court ruled that it did not have jurisdiction under sections 18 and 23 [as am. *idem*, s. 32] of the FCA to grant prerogative and injunctive relief directing the Corporation to comply with its mandate—referring here to its mandate under the *Broadcasting Act*, R.S.C., 1985, c. B-9 (the former BA)—and to adhere to and respect the requirements established by the CRTC. First, it was acknowledged that the Corporation is not a “federal board, commission or other tribunal” within the meaning of subsection 2(1) [as am. *idem*, s. 15] of the FCA, meaning that section 18 of the FCA cannot apply. In addition, since this was a matter where jurisdiction had been “otherwise specially assigned” under the BA, section 23 of the FCA also cannot not apply.

[45] The “exclusive jurisdiction” model suggested by the decisions above thus pertains to the exercise of injunctive power in civil matters or the supervisory power of the superior courts, including the Federal Court. However, another model, one of “concurrent jurisdiction”, has evolved in parallel in cases where there has been an assignment of separate jurisdiction by a statute

[42] Il incombe maintenant à la Cour fédérale de trancher la question de compétence soulevée de façon préliminaire par la Société.

COMPÉTENCE EXCLUSIVE OU COMPÉTENCE CONCURRENTTE

[43] Les cours de droit commun des provinces ont jusqu’ici refusé d’émettre des injonctions et de faire des déclarations de droit visant une entreprise de radiodiffusion dans les cas où le CRTC a manifestement compétence pour régler le litige et que les droits invoqués ou les violations alléguées concernent exclusivement l’interprétation ou l’application de dispositions de la LR ou de ses règlements d’application (*Trieger v. Canadian Broadcasting Corp.* (1988), 66 O.R. (2d) 273 (H.C.J.), aux pages 277 et 278; *Mahar v. Rogers Cablesystems Ltd.*, 1995 CanLII 7428, 25 O.R. (3d) 690 (C.S.), aux paragraphes 17, 21, 22, 25, 33 et 34).

[44] De façon analogue, dans l’affaire *Syndicat canadien de la Fonction publique c. Société Radio-Canada*, [1991] 2 C.F. 455 (1^{re} inst.), la Cour fédérale a jugé qu’elle n’a pas compétence en vertu des articles 18 et 23 [mod., *idem*, art. 32] de la LCF pour émettre un bref de prérogative et une injonction visant à obliger la Société à respecter son mandat — on parlait alors du mandat qui lui était conféré par la *Loi sur la radiodiffusion*, L.R.C. (1985), ch. B-9 (l’ancienne LR) — et à satisfaire aux exigences établies par le CRTC. D’une part, il est reconnu que la Société n’est pas un « office fédéral » au sens du paragraphe 2(1) [mod., *idem*, art. 15] de la LCF, de sorte que l’article 18 de la LCF ne peut s’appliquer. De plus, la Cour a jugé que s’agissant d’un pouvoir qui a fait l’objet d’une « attribution spéciale » en vertu de la LR, l’article 23 de la LCF ne peut non plus s’appliquer.

[45] Le modèle de « compétence exclusive » suggéré par les décisions plus haut vise donc l’exercice du pouvoir d’injonction dans des affaires civiles ou du pouvoir de surveillance des cours supérieures, incluant la Cour fédérale. Toutefois, un autre modèle de « compétence concurrente » s’est développé de façon parallèle, lorsqu’il y a eu, par ailleurs, attribution de compétence

other than the BA to an administrative tribunal, or even to the Federal Court.

[46] Thus, in *Vlug v. Canadian Broadcasting Corp.*, 2000 CanLII 5591, the Canadian Human Rights Tribunal (C.H.R.T.) ruled that the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6 (CHRA) required that the Corporation make all of its Newsworld television and English-language network programming accessible to the deaf and hard of hearing, as soon as practicable, despite the fact that subtitling is subject to the CRTC's expectations or conditions of licence (which, instead, set targets to be met).

[47] In *Canadian Broadcasting Corporation v. Canada (Information Commissioner)*, 2011 FCA 326, 344 D.L.R. (4th) 341 (*CBC v. ICC*), the Court had to interpret the scope of section 68.1 [as enacted by S.C. 2006, c. 9, s. 159] of the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1 (AIA). This provision excludes “any information that is under the control of the Canadian Broadcasting Corporation that relates to its journalistic, creative or programming activities, other than information that relates to its general administration” (emphasis added). Arguing that the courts have recognized the CBC's journalistic independence from any government interference and that the words, “journalistic, creative or programming” come from the BA [at section 52], which enshrines its independence, the Corporation objected to any prior examination by the Information Commissioner.

[48] Although the BA applies to the Corporation's programming activities, the Federal Court of Appeal did not exclude the possibility that the AIA applies concurrently, while confirming the Information Commissioner's power of examination [at paragraph 70 of *CBC v. ICC*]:

Although Parliament intended that information related to journalistic, creative or programming activities be excluded from the application of the Act, it also wanted that information related to the CBC's general administration – as defined in section 3.1 – not be excluded. Subject to what is said in paragraphs 73 and 74, below, it is the Commissioner's role to initially determine whether the exception applies and to exercise the recommendation power vested in her by the Act.

distincte par une autre loi que la LR à un tribunal administratif, voire à la Cour fédérale.

[46] Ainsi, dans l'affaire *Vlug c. Société Radio-Canada*, 2000 CanLII 5591, le Tribunal canadien des droits de la personne (T.C.D.P.) a décidé que la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6 (LCDP) forçait la Société à rendre accessible aux personnes sourdes et malentendantes toute la programmation télévisuelle de la chaîne Newsworld et du réseau de langue anglaise, dès que les circonstances le permettent, et ce, bien que le sous-titrage fasse l'objet de conditions de licence ou d'attentes du CRTC (qui établissent plutôt des cibles à atteindre).

[47] Dans l'affaire *Société Radio-Canada c. Canada (Commissaire à l'information)*, 2011 CAF 326 (*SRC c. CAI*), il s'agissait d'interpréter la portée de l'article 68.1 [édicte par L.C. 2006, ch. 9, art. 159] de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1 (LAI). Cette dernière disposition exclut les « renseignements qui relèvent de la Société Radio-Canada et qui se rapportent à ses activités de journalisme, de création ou de programmation, à l'exception des renseignements qui ont trait à son administration » (non souligné dans l'original). Faisant valoir que les tribunaux ont reconnu son indépendance journalistique face à toute ingérence gouvernementale, alors que les mots « de journalisme, de création ou de programmation » sont tirés de la LR [à l'article 52] qui consacre son indépendance, la Société s'opposait à tout examen préalable du commissaire à l'information.

[48] Nonobstant le fait que la LR s'applique aux activités de programmation de la Société, la Cour d'appel fédérale n'a pas exclu la possibilité que la LAI s'applique de façon parallèle, tout en confirmant le pouvoir d'examen du commissaire à l'information [au paragraphe 70 de l'arrêt *SRC c. CAI*] :

Autant le législateur a-t-il voulu que les renseignements relevant des activités journalistiques, de la programmation et de la création soient exclus de l'application de la Loi, autant a-t-il voulu que ceux qui portent sur l'administration – tels que définis à l'article 3.1 – ne le soient pas. Sujet à ce qui est dit aux paragraphes 73 et 74 ci-après, il appartient à la commissaire de décider dans un premier temps si l'exception s'applique et d'exercer le pouvoir de recommandation que la Loi lui confère.

[49] Last, in *Quigley v. Canada (House of Commons)*, 2002 FCT 645, [2003] 1 F.C. 132, decided under Part X of the OLA, the applicant was a Rogers Cable subscriber in New Brunswick who had complained to the Commissioner that the Cable Public Affairs Channel (CPAC) broadcast the House of Commons debates in their original version only. As the applicant only spoke English, he was unable to understand those parts that are spoken in French. It should be noted that, under section 25 of the OLA, every federal institution has the duty to ensure that, where services are provided or made available by another person or organization on its behalf, any member of the public in Canada or elsewhere obtain those services from that person or organization in both languages in any case where the institution would itself be required to provide them in both languages. The Federal Court declared that the method used by the House of Commons and its Board of Internal Economy for providing public television broadcasts of parliamentary proceedings contravened section 25 of the OLA, and ordered that they take the necessary steps to bring their practices into compliance with this provision.

[50] Given the case law discussed above, the Court must refrain from swiftly and mechanically applying the CRTC's exclusive jurisdiction model simply because the Corporation's programming was affected by the 2009 budget cuts. See also: *Norton v. VIA Rail Canada*, 2009 FC 704 (*Norton*), at paragraph 55; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Québec (Attorney General)*, 2004 SCC 39, [2004] 2 S.C.R. 185, at paragraph 11.

[51] Therefore, having considered all of the parties' submissions in light of the applicable law and the evidence on record, I am of the opinion that there is no conflict between the OLA and the BA and that the court to which Part X applies, that is, the Federal Court (section 76 [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 183] of the OLA), has *prima facie* jurisdiction to determine the scope of subsection 41(2) of the OLA and to decide whether there was a failure to comply with the duty to take positive measures. Need we be reminded, the OLA reflects a social and political compromise; it gives the Commissioner the powers of a true linguistic ombudsman and creates a judicial process that provides for

[49] Enfin, dans l'affaire *Quigley c. Canada (Chambre des communes)*, 2002 CFPI 645, [2003] 1 C.F. 132, décidée en vertu de la partie X de la LLO, le demandeur était un abonné de Rogers Cable au Nouveau-Brunswick et s'était plaint au commissaire que la Chaîne d'affaires publiques par câble (CPAC) diffusait les débats de la Chambre des communes dans leur version originale seulement. Comme le demandeur ne parlait que l'anglais, il ne pouvait comprendre les parties présentées en français. Rappelons qu'en vertu de l'article 25 de la LLO, il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que, tant au Canada qu'à l'étranger, les services offerts aux publics par des tiers pour leur compte le soient dans les deux langues, dans le cas où elles seraient elles-mêmes obligés de les fournir dans les deux langues. La Cour fédérale a déclaré que la méthode qu'utilisaient la Chambre des communes et son Bureau de régie interne pour assurer la télédiffusion publique des débats parlementaires contrevenait à l'article 25 de la LLO, et leur a ordonné de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cette disposition.

[50] Compte tenu de la jurisprudence mentionnée plus haut, il faut donc s'abstenir d'appliquer rapidement et mécaniquement le modèle de la compétence exclusive du CRTC, et ce, tout simplement parce que les compressions budgétaires de 2009 ont affecté la programmation de la Société. Voir également : *Norton c. VIA Rail Canada*, 2009 CF 704 (*Norton*), au paragraphe 55; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*, 2004 CSC 39, [2004] 2 R.C.S. 185, au paragraphe 11.

[51] Aussi, ayant considéré l'ensemble des représentations des parties à la lumière du droit applicable et des preuves au dossier, je suis d'avis qu'il n'y a pas de conflit entre la LLO et la LR et que le tribunal visé à la partie X de la LLO, soit la Cour fédérale (article 76 [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 183] de la LLO), a compétence à première vue pour déterminer l'étendue du paragraphe 41(2) de la LLO et décider s'il y a eu manquement à l'obligation de prendre des mesures positives. Faut-il le rappeler, la LLO reflète un compromis social et politique; elle attribue au commissaire les pouvoirs d'un véritable ombudsman linguistique et elle crée un processus judiciaire qui permet d'obtenir

relief in the cases set out at subsection 77(1) of the OLA: *Canada (Attorney General) v. Viola*, [1991] 1 F.C. 373 (C.A.), at page 386; *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768, at pages 790 to 792; *Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency)*, 2004 FCA 263, [2004] 4 F.C.R. 276, at paragraphs 16 and 17; and *DesRochers v. Canada (Industry)*, 2009 SCC 8, [2009] 1 S.C.R. 194, at paragraphs 32–35.

[52] That said, although the Federal Court has jurisdiction, strictly speaking, under section 77 of the OLA according to the concurrent jurisdiction model, I am of the opinion that it is preferable for the CRTC to first decide the issue of the decrease in regional or local programming broadcast by CBEF Windsor before I determine whether it is appropriate to either dismiss this application or further examine the issues raised on the merits.

NATURE OF THE DISPUTE AND PARLIAMENT'S INTENT

[53] To decide which of the concurrent legal schemes should govern the dispute, the Court must first analyse the nature of the dispute to determine its essential character, since the key question is whether, in its factual context, the essential character of a dispute arises either expressly or inferentially from a legal scheme. Second, the Court must also determine whether Parliament intended for the dispute to be governed by the BA or by the OLA, depending on what is indicated in the relevant legal provisions: *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. v. Canadian Paper Workers Union, Local 219*, [1986] 1 S.C.R. 704; *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929; *Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, 2000 SCC 14, [2000] 1 S.C.R. 360; *Bisailon v. Concordia University*, 2006 SCC 19, [2006] 1 S.C.R. 666.

[54] Whatever opinion the Commissioner has today, there would not have been 876 complaints from Francophones in southwestern Ontario if the Corporation had not decreased the regional and/or local content in CBEF Windsor's radio programming. In that sense, from

réparation dans les cas prévus au paragraphe 77(1) de la LLO : *Canada (Procureur général) c. Viola*, [1991] 1 C.F. 373 (C.A.), à la page 386; *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, aux pages 790 à 792; *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d'inspection des aliments)*, 2004 CAF 263, [2004] 4 R.C.F. 276, aux paragraphes 16 et 17; et *DesRochers c. Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8, [2009] 1 R.C.S. 194, aux paragraphes 32 à 35.

[52] Cela dit, bien que la Cour fédérale ait compétence au sens strict en vertu de l'article 77 de la LLO, selon le modèle de la compétence concurrente, je juge qu'il est préférable que le CRTC se prononce d'abord sur la question de la réduction de la programmation régionale ou locale diffusée à l'antenne de CBEF Windsor, avant de décider s'il y a lieu de rejeter le présent recours ou bien de poursuivre l'étude des questions qui se soulèvent au mérite.

NATURE DU LITIGE ET INTENTION LÉGISLATIVE

[53] Pour décider lequel des régimes légaux concurrents devrait régir le litige, la Cour doit d'abord analyser la nature du litige afin de déterminer son essence, la question clé étant de savoir si l'essence du litige dans son contexte factuel est expressément ou implicitement visée par un régime légal. Dans un deuxième temps, la Cour doit également déterminer si le législateur voulait que le litige soit régi par la LR ou par la LLO, selon ce qu'indiquent les dispositions légales pertinentes : *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Syndicat canadien des travailleurs du papier (Section locale 219)*, [1986] 1 R.C.S. 704; *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, 2000 CSC 14, [2000] 1 R.C.S. 360; *Bisailon c. Université Concordia*, 2006 CSC 19, [2006] 1 R.C.S. 666.

[54] Quoiqu'en pense aujourd'hui le commissaire, il n'y aurait pas eu 876 plaintes de francophones du Sud-Ouest de l'Ontario si la Société n'avait procédé à aucune réduction du contenu régional et/ou local de la programmation radio de CBEF Windsor. En ce sens,

the complainants' perspective, what is at issue is indeed the effect of the cutbacks on the programming broadcast by CBEF Windsor, not the matter of whether the Corporation did or did not hold consultations before making its decision. The complainants are not claiming a right of consultation, although such a right could be granted to them as a remedy in the event of non-compliance with the OLA. What they want, first and foremost, is for CBEF Windsor's programming to strengthen Francophones' ties to the OLMC of southwestern Ontario. This cannot be achieved otherwise than by raising the CRTC's current expectations in terms of local and regional programming.

[55] Whereas the OLA constitutes a comprehensive code on linguistic rights (*Norton*, above, at paragraph 61), the BA also constitutes a comprehensive code—on broadcasting. The BA applies to “broadcasting undertakings”, which include distribution undertakings and programming undertakings, including networks (subsections 2(1) and 4(3) of the BA). The word “programming” extends to more than the mere words which go out over the air but the total process of gathering, assembling and putting out the programs generally (*CKOY Ltd. v. Her Majesty The Queen on the relation of Lorne Mahoney*, [1979] 1 S.C.R. 2, at page 13).

[56] Full effect must be given to Parliament's intent that the specific procedure in accordance with which the national public broadcaster provides its program offering, over the full network and in the regions, be substantively established by the CRTC as part of the public process to issue and renew the Corporation's licences. It goes without saying that the expectations and conditions of licence set by the CRTC must be consistent with all of the applicable provisions of the BA and the OLA, which includes ensuring adherence to the values and spirit of the BA and the OLA in promoting the equal status of both official languages and supporting the development of OLMCs.

[57] Parliament adopted and, over time, has amended the broadcasting policy for Canada set out at subsection 3(1) of the BA. The elements of this policy have been chosen by Parliament with great care, following profound consideration and extensive consultation and

dans la perspective des plaignants, c'est bien l'effet des coupures sur la programmation diffusée à l'antenne de CBEF Windsor qui est en cause, et non le fait que la Société ait tenu ou non des consultations avant de prendre sa décision. Les plaignants ne revendiquent pas un droit de consultation, même si celui-ci pourrait leur être accordé à titre de remède en cas de manquement à la LLO. Cela dit, ils veulent d'abord et avant tout que la programmation de CBEF Windsor renforce l'appartenance des francophones à la CLOSM du Sud-Ouest de l'Ontario. Cela ne peut se faire autrement que par un renforcement des attentes actuelles du CRTC en matière de programmation locale et régionale.

[55] Bien que la LLO soit un code complet en matière de droits linguistiques (*Norton*, précité, au paragraphe 61), la LR est également un code complet en matière de radiodiffusion. La LR s'applique aux « entreprise[s] de radiodiffusion », ce qui inclut les entreprises de distribution et de programmation, incluant les réseaux (paragraphe 2(1) et 4(3) de la LR). Or, le mot « programmation » n'englobe pas seulement les paroles diffusées sur les ondes, mais vise également toutes les étapes de la collecte d'informations, du montage et de la diffusion des émissions en général (*CKOY Ltd. c. Sa Majesté La Reine sur la dénonciation de Lorne Mahoney*, [1979] 1 R.C.S. 2, à la page 13).

[56] Il faut donner plein effet à la volonté du Parlement que les modalités particulières de fourniture de l'offre de programmation du radiodiffuseur public national, sur l'ensemble du réseau et en région, soient d'abord et avant tout fixées par le CRTC dans le cadre du processus public d'attribution et de renouvellement des licences de la Société. Il va sans dire que les attentes et conditions de licence fixées par le CRTC doivent être compatibles avec toute disposition applicable de la LR et de la LLO; ce qui inclut le respect des valeurs et de l'esprit de la LR et de la LLO en matière de promotion de l'égalité des deux langues officielles et d'appui au développement des CLOSM.

[57] Le Parlement a adopté et modifié au fil du temps la politique canadienne de radiodiffusion énoncée au paragraphe 3(1) de la LR. Les éléments de cette politique ont été minutieusement choisis par le législateur après un débat public précédé d'une profonde réflexion

then a public debate, both as regards the former 1968 statute (S.C. 1967-68, c. 25) and the new 1991 statute. Today, the policy contains a set of political, social, economic and cultural objectives that reflect the linguistic duality and the multicultural and multiracial nature of Canadian society.

[58] There is no conflict between the purposes of the OLA and those of the BA. In both statutes, the general will of Parliament is to foster the development and enhance the vitality of OLMCs, while leaving the choice of means in the hands of the federal institutions concerned and the broadcasters, including the national public broadcaster. The same may be said of the legal principles for the application of both statutes. As regards the OLA, the federal government's general commitment to enhancing linguistic duality is met by all of the federal institutions in their respective fields of activity, whereas as regards the BA, the general purposes of the broadcasting policy for Canada are implemented by all broadcasters, taking into account their individual characteristics and the complementarity of the programs offered by the broadcasting system as a whole.

[59] It would also be incorrect to think that the BA does nothing more than express wishful thinking by Parliament. It does, in fact, set out a functional legal groundwork and Parliament's statement of certain guiding legal principles that may be interpreted or even completed by the CRTC. For example, the equal status of both official languages is not merely "formal". Parliament also seeks to counteract all regional inequalities within the system and to do so in accordance with the specific interests of both official language communities. In this respect, it is not a matter of requiring the national public broadcaster to provide a single programming service broadcast simultaneously in both official languages. On the contrary, reference is made to two separate services, "reflecting the different needs and circumstances of each official language community, including the particular needs and circumstances of English and French linguistic minorities" (emphasis added) (subparagraph 3(1)(m)(iv) of the BA, while the Corporation's programming should also "strive to be of

et de vastes consultations, qu'il s'agisse de l'ancienne loi de 1968 (S.C. 1967-68, ch. 25) ou dans la nouvelle loi de 1991. On y retrouve aujourd'hui un ensemble d'objectifs politiques, sociaux, économiques et culturels de nature composite qui sont le reflet de la dualité linguistique et du caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne.

[58] Il n'y a pas de conflit entre les objectifs de la LLO et ceux de la LR. Dans les deux lois, la volonté générale du Parlement est de favoriser le développement et l'épanouissement des CLOSM, tout en laissant le choix des moyens aux institutions fédérales concernées, d'une part, et aux radiodiffuseurs, incluant le radiodiffuseur public national, d'autre part. On peut en dire tout autant des principes juridiques au niveau de l'application des deux lois. Au niveau de la LLO, l'engagement général du gouvernement fédéral de promouvoir la dualité linguistique est mis en œuvre par l'ensemble des institutions fédérales dans leur domaine d'exercice propre, tandis qu'au niveau de la LR, les objectifs généraux de la politique canadienne de radiodiffusion sont mis en œuvre par l'ensemble des radiodiffuseurs, en tenant compte de leur spécificité propre et de la complémentarité des programmations offertes par l'ensemble du système de radiodiffusion.

[59] On aurait également tort de penser que la LR se contente d'énumérer des vœux pieux du Parlement. Il y a bien une assise juridique fonctionnelle et une affirmation législative de certains principes juridiques conducteurs, susceptibles d'être interprétés, voire complétés par le CRTC. Par exemple, lorsqu'il est question d'égalité des deux langues officielles, il ne s'agit pas d'une égalité purement « formelle ». Le législateur cherche également à rétablir toute inégalité régionale à travers le système, et ce, en fonction des intérêts spécifiques des deux collectivités de langue officielle. À ce chapitre, il n'est pas question d'obliger le radiodiffuseur public national à fournir un service unique de programmation simultanément diffusé dans les deux langues officielles. Au contraire, on parle plutôt de deux services distincts « de manière à refléter la situation et les besoins particuliers des deux collectivités de langue officielle, y compris ceux des minorités de l'une ou l'autre langue » (non souligné dans l'original) (sous-alinéa 3(1)(m)(iv) de la LR, alors que la programmation de la Société devrait

equivalent quality in English and in French” (emphasis added) (subparagraph 3(1)(m)(v) of the BA).

[60] The documentary evidence on record confirms that the statement of the broadcasting policy for Canada is in continuous evolution and does indeed take into account the equal status of the official languages and the importance of fostering the development of OLMCs set out in both the former 1969 *Official Languages Act* (R.S.C. 1970, c. O-2) and the new 1990 statute. Having read all of the extensive documentation reproduced in the joint book of supplementary documents, it appears to me that Parliament’s wish, without limiting the Commissioner’s power in relation to carrying out investigations, is for the Commissioner to make public any complaint made by citizens or groups of citizens, including OLMC members, whether the complaint pertains to the Corporation’s relations and communications with the public, at its headquarters and in the regions, or to the very contents of its national and regional programming.

[61] However, the Corporation’s mandate and mission in terms of the programming offered and the distribution of its services in Canada are subject to a statutory framework set out, first, by section 3 of the BA, which addresses the broadcasting policy for Canada and the role of the national broadcaster (paragraphs 3(1)(l) and (m)) and, second, by sections 35 to 71 [Part III] of the BA, which relate directly to the Corporation’s operational methods and accountability. In fact, the national public broadcaster is not an instrument promoting the government and its ministers, but one promoting the broadcasting policy for Canada. That same policy was the will of Parliament, which entrusted the CRTC with supervising the system.

[62] Let me be clear: the government cannot interfere with the Corporation’s programming choices (subsections 4(1), 35(2), 46(5) and 52(2) of the BA). However, freedom of expression and journalistic independence do not constitute a general licence allowing the Corporation to avoid implementing the linguistic aspects of the broadcasting policy for Canada, to ignore the regions and the OLMCs and to decrease the contribution of artists and other local talents in its national and regional

également « chercher à être de qualité équivalente en français et en anglais » (non souligné dans l’original) (sous-alinéa 3(1)(m)(v) de la LR).

[60] La preuve documentaire au dossier confirme que l’articulation de la politique canadienne de radiodiffusion est sans cesse en mouvance et tient justement compte de l’égalité des deux langues officielles et de l’importance de favoriser le développement des CLOSM que l’on retrouve dans l’ancienne loi de 1969 sur les langues officielles ([*Loi sur les langues officielles*], S.R.C. 1970, ch. O-2) ou la nouvelle loi de 1990. Ayant lu l’ensemble de la vaste documentation reproduite dans le recueil conjoint de documentation supplémentaire, sans limiter les pouvoirs d’enquête du commissaire, il m’apparaît que le vœu du Parlement est que celui-ci rende publique toute doléance émanant de citoyens ou de groupes de citoyens, incluant les membres de CLOSM, qu’il s’agisse des rapports et des communications de la Société avec le public, au siège social et dans les régions, ou qu’il s’agisse du contenu même de sa programmation nationale et régionale.

[61] D’un autre côté, le mandat et la mission de la Société du point de vue de la programmation offerte et de la distribution de ses services au Canada sont encadrés législativement, d’une part par l’article 3 de la LR, qui traite de la politique canadienne de radiodiffusion et du rôle du radiodiffuseur national (alinéas 3(1)(l) et m)), et d’autre part, par les articles 35 à 71 [la partie III] de la LR, qui ont directement trait aux modes de fonctionnement et à l’imputabilité de la Société. En effet, le radiodiffuseur public national n’est pas l’instrument de promotion du gouvernement et de ses ministres, mais de la politique canadienne de radiodiffusion, celle-là même voulue par le Parlement qui a confié la surveillance du système au CRTC.

[62] Soyons clairs : le gouvernement ne peut s’ingérer dans les choix de programmation de la Société (paragraphes 4(1), 35(2), 46(5) et 52(2) de la LR). D’un autre côté, la liberté d’expression et l’indépendance journalistique de la Société ne constituent pas une licence générale lui permettant d’éviter de mettre en œuvre les aspects linguistiques de la politique canadienne de radiodiffusion, d’ignorer les régions et les CLOSM, et de diminuer la contribution des artistes et

programming. As well, the Corporation's programming for the people of Canada must include a certain proportion of regionally produced programs, with which listeners and television viewers will be able to identify. This is especially true in the case of OLMCs, which are threatened by assimilation and count on public radio and public television to preserve their language and cultural identity.

[63] Conversely, the national public broadcaster is ultimately responsible before Parliament, through the Minister, for the exercise of its activities (section 40 of the BA). In passing, the Minister is also the one who, in consultation with the other federal ministers, fosters and encourages coordination of the federal institutions' implementation of the commitment set out at subsection 41(1) of the OLA (section 42 [as am. by S.C. 1995, c. 11, s. 27] of the OLA). In addition, Canadian Heritage ensures that the Canadian broadcasting and digital communications sectors participate in achieving Canada's social, cultural and economic objectives as set out in the BA and promotes the creation and broadcasting of Canadian content through numerous forms of media.

[64] Since the broadcasting policy for Canada has not been repealed or amended by Parliament, the federal government must comply with it in full, not only in letter but also in spirit. The onus is on the government, the Minister and any other responsible minister to ensure that the Corporation receives adequate public funding on an annual basis and has the financial capacity to provide Canadians with programming that is consistent with the values, objectives and legitimate expectations under the BA, which itself mirrors some key aspects of the OLA.

[65] In particular, the will of Parliament is for a range of broadcasting services in French and English to be extended to all Canadians as resources become available (paragraph 3(1)(k) of the BA). As regards the Corporation's programming, the public broadcaster's mandate expressly includes promoting both official

autres talents locaux dans sa programmation nationale et régionale. Aussi, dans la programmation que la Société offre à la population canadienne, il doit y avoir une certaine part d'émissions produites en région, où les auditeurs et les téléspectateurs pourront se reconnaître. Ceci est encore plus vrai dans le cas des CLOSM qui sont menacées d'assimilation et qui comptent sur la radio et la télévision publiques pour maintenir leur langue et leur identité culturelle.

[63] D'autre part, le radiodiffuseur public national est responsable en dernier ressort devant le Parlement, par l'intermédiaire du ministre, de l'exercice de ses activités (article 40 de la LR). Au passage, c'est également le ministre, qui en consultation avec les autres ministres fédéraux, suscite et encourage la coordination de la mise en œuvre par les institutions fédérales de l'engagement que l'on retrouve au paragraphe 41(1) de la LLO (article 42 [mod. par L.C. 1995, ch. 11, art. 27] de la LLO). D'ailleurs, Patrimoine canadien veille à ce que les secteurs canadiens de la radiodiffusion et des communications numériques participent à la réalisation des objectifs sociaux, culturels et économiques du Canada qui sont énoncés dans la LR et favorisent la création et la diffusion de contenu canadien sur de multiples plateformes.

[64] Puisque la politique canadienne de radiodiffusion n'a pas été abrogée ou modifiée par le Parlement, celle-ci doit être intégralement respectée par le gouvernement fédéral, non seulement dans sa lettre mais dans son esprit également. Il incombe particulièrement au gouvernement, au ministre et à tout autre ministre responsable de s'assurer que la Société reçoive annuellement un financement public adéquat et ait la capacité financière de fournir aux Canadiens une programmation qui respecte les valeurs, les objectifs et les attentes légitimes découlant de la LR, qui reprend elle-même certains aspects clés de la LLO.

[65] C'est notamment le désir du Parlement qu'une gamme de services de radiodiffusion en français et en anglais soit progressivement offerte à tous les Canadiens, au fur et à mesure de la disponibilité des moyens (alinéa 3(1)(k) de la LR). S'agissant de la programmation de la Société, le mandat du radiodiffuseur public comprend

languages, preserving the identity of French-speaking and English-speaking minorities within the Canadian federation and contributing to shared national consciousness and identity (subparagraphs 3(1)(m)(iv), (v) and (vi) of the BA). That is the law, and everyone must obey it, including Her Majesty in right of Canada or a province (subsection 4(1) of the BA).

[66] On this level, it is interesting to note that the BA is more restrictive than the OLA in terms of the accessibility of program services provided by the national broadcaster. In the OLA, the availability of services in either official language is contingent on the type of office (i.e. head or central office) or the criterion of a “significant demand” outside the National Capital Region, but the BA instead uses the criterion of “resources ... available” (subparagraph 3(1)(m)(vii) of the BA). As it is, the Corporation must have regard to the principles and purposes of the OLA when planning to extend broadcasting services (subsection 46(4) of the BA). Parliament could not have been clearer.

[67] The duty to take “positive measures” set out at subsection 41(2) of the OLA must be interpreted and applied in light of the programming undertakings already assumed by the Corporation under the BA or which the CRTC may require in the form of expectations and conditions of licence. It is difficult to see how the Commissioner or the Federal Court can, for example, require that the Corporation offer radio programming in a given region simply because an OLMC is located there. In fact, to do so, the Corporation must hold a licence from the CRTC, presuming that a frequency is available and it has been allocated to the Corporation. Furthermore, the antenna and facilities of the affiliated station broadcasting the signal must have received Industry Canada’s approval in accordance with the *Radiocommunication Act*, R.S.C., 1985, c. R-2, and its regulations.

[68] The CRTC has vast powers under sections 9 [as am. by S.C. 1994, c. 26, s. 10(F)] to 13 of the BA

explicitement la promotion des deux langues officielles et le maintien de l’identité des minorités francophones et anglophones au sein de la fédération canadienne, en plus de contribuer au partage d’une conscience et d’une identité nationales (sous-alinéas 3(1)(m)(iv), (v) et (vi) de la LR). C’est la loi, tous et toutes doivent la respecter, incluant Sa Majesté du chef du Canada ou d’une province (paragraphe 4(1) de la LR).

[66] À ce chapitre, il est intéressant de noter que la LR est plus contraignante que la LLO au niveau de l’accessibilité des services de programmation du radiodiffuseur national. Tandis que dans la LLO, l’offre de services des institutions fédérales dans l’une ou l’autre des langues officielles est subordonnée à la nature du bureau (e.g. siège ou administration centrale) ou au critère de la « demande importante » en dehors de la région de la capitale nationale, la LR utilise plutôt le critère de la « disponibilité des moyens » (sous-alinéa 3(1)(m)(vii) de la LR). Au demeurant, la Société doit tenir compte, dans ses projets d’extension de services de radiodiffusion, des principes et des objectifs de la LLO (paragraphe 46(4) de la LR). Le législateur ne pouvait s’exprimer plus clairement.

[67] L’obligation de prendre des « mesures positives » inscrite au paragraphe 41(2) de la LLO doit donc être interprétée et appliquée à la lumière des engagements au niveau de la programmation déjà pris par la Société en vertu de la LR ou que le CRTC peut prescrire sous forme des conditions de licence et d’attentes. On voit mal comment le commissaire ou la Cour fédérale peuvent exiger, par exemple, que la programmation radio de la Société soit offerte dans une région donnée, simplement parce qu’il y a une CLOSM. En effet, pour ce faire la Société doit détenir une licence du CRTC, ce qui suppose qu’il y ait une fréquence disponible et que celle-ci ait été allouée à la Société. De plus, il faut que l’antenne et les installations de la station affiliée diffusant le signal aient été approuvées par Industrie Canada en vertu des dispositions de la *Loi sur la radiocommunication*, L.R.C. (1985), ch. R-2, et de ses règlements d’application.

[68] Le CRTC possède de vastes pouvoirs en vertu des articles 9 [mod. par L.C. 1994, ch. 26, art. 10(F)]

and, under section 17 of the BA, “has authority to determine questions of fact or law in relation to any matter within its jurisdiction under this Act.” In *Genex Communications v. Canada (Attorney General)*, 2005 FCA 283, [2006] 2 F.C.R. 199, at paragraphs 72 and 73, the Federal Court of Appeal noted the following about the scope of its powers:

This independent authority, the CRTC, was required by section 15 to regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system. Thus, in the performance of its duty of supervision and regulation, it was given exclusive power by Parliament to issue licences, to make regulations respecting standards of programs and advertising, to define the classes of persons who could be allowed to hold broadcasting licences and to prescribe the conditions for the operation of broadcasting stations as part of a network and the conditions for the broadcasting of network programs ...

The broadcasting policy enunciated by the Act was also addressed to a number of issues of public interest including the language of broadcasting, the need for a national public broadcasting service, diversity and quality of programming, and recognition and supervision of broadcasting undertakings, to mention only a few of these issues.

[69] In the past, the CRTC has shown that it was prepared to make any order necessary to promoting either official language and fostering the development of an OLMC. This is what the CRTC did, for example, when in 1999 it forced broadcasting distribution undertakings (BDUs) to distribute the French-language television service of Groupe TVA Inc. (TVA) across the country, thus responding to “a long-standing desire on the part of French-speaking communities outside Quebec” and being, in addition, persuaded that “national distribution of this television service will contribute to promoting Canada’s linguistic duality and cultural diversity” (Public Notice CRTC 1999-27, Order respecting the distribution of the French-language television service of TVA Group Inc., February 12, 1999).

[70] Therefore, far from wishing to minimize the Commissioner’s role as ombudsman—since he must continue to receive complaints and conduct any

à 13 de la LR, et en vertu de l’article 17 de la LR, il « connaît de toute question de droit ou de fait dans les affaires relevant de sa compétence ». Dans l’affaire *Genex Communications c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 283, [2006] 2 R.C.F. 199, aux paragraphes 72 et 73, la Cour d’appel fédérale a rappelé l’étendue de ces pouvoirs :

Cet organisme autonome, le CRTC, s’est vu imposer par l’article 15 l’obligation de réglementer et de surveiller tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne. C’est ainsi que, pour l’exécution de son devoir de surveillance et de réglementation, il obtint du Parlement le pouvoir exclusif d’émettre des licences, d’établir des règlements concernant les normes des émissions et la publicité, de définir les catégories de personnes pouvant se voir attribuer un permis de radiodiffusion et de prescrire les conditions de l’exploitation des stations de radiodiffusion en tant qu’éléments d’un réseau ainsi que les conditions de radiodiffusion des émissions de réseaux [...]

La politique de radiodiffusion édictée par la Loi s’adressait aussi à un certain nombre de questions d’intérêt public dont celles de la langue de diffusion, la nécessité d’un service public national de radiodiffusion, la diversité et la qualité de la programmation, la reconnaissance et l’encadrement d’entreprises de radiodiffusion, pour ne mentionner que quelques-unes de ces questions.

[69] Par le passé, le CRTC a démontré qu’il était prêt à rendre toute ordonnance utile pour promouvoir l’une ou l’autre des langues officielles et favoriser le développement de toute CLOSM. C’est ce qu’il a fait, par exemple, lorsqu’il a forcé en 1999 les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) à distribuer à l’échelle nationale le service de télévision de langue française du Groupe TVA inc. (TVA), répondant « a une attente de longue date des collectivités francophones hors Québec » et étant par ailleurs convaincu que « la distribution de ce service de télévision à l’échelle nationale contribuera à promouvoir la dualité linguistique et la diversité culturelle du Canada » (Avis public CRTC 1999-27, Ordonnance de distribution du service de télévision de langue française du Groupe TVA inc., 12 février 1999).

[70] Aussi, loin de vouloir diminuer le rôle d’ombudsman du commissaire — celui-ci devant continuer à recevoir des plaintes et faire toute enquête qu’il estime

investigations he deems useful under the OLA—I am nonetheless of the opinion that the general jurisdiction of the court identified under Part X of the OLA, the Federal Court, to grant a “remedy” in the event of noncompliance with the OLA is necessarily only concurrent with the CRTC’s specialized jurisdiction in broadcasting matters under Part II [sections 5 to 34] of the BA.

APPROPRIATENESS OF THE CURRENT REGULATORY FRAMEWORK

[71] A great deal of effort has been expended by both parties to satisfy me, as Trial Judge, to continue the hearing on the merits of this application for a remedy, or to dismiss it summarily, on the ground that the Federal Court could grant an appropriate remedy, or else could not do so, assuming that the facts alleged by the applicants are proven.

[72] At this stage, as made clear in the paragraphs that follow, I am of the opinion that the complaints made to the Commissioner may appropriately be decided on the merits by another authority: in this case, the CRTC. It must be remembered that, according to subsection 77(5) of the OLA, “[n]othing in this section abrogates or derogates from any right of action a person might have other than the right of action set out in this section” (emphasis added). It is clear that the applicants have not waived their right to intervene before the CRTC.

[73] Moreover, in the intervention he filed on July 8, 2011, Dr. Amellal asked the CRTC [TRANSLATION] “to re-establish the programs produced locally at CBEF 540, in accordance with the programming that was current under Decision CRTC 2001-529”, alleging the following in that regard:

[TRANSLATION]

The CBC’s decisions and its plan for the future of CBEF are contributing to Francophone assimilation in southwestern Ontario. The CBC has taken no steps to implement its commitment towards the Francophone minority of southwestern Ontario to enhance its vitality and support its development.

utile en vertu de la LLO —, je considère néanmoins que la compétence générale que le tribunal désigné en vertu de la partie X de la LLO, la Cour fédérale, possède pour accorder une « réparation » en cas de manquement à la LLO ne peut être que concurrente à la compétence spécialisée en matière de radiodiffusion que possède le CRTC en vertu de la partie II [articles 5 à 34] de la LR.

CARACTÈRE APPROPRIÉ DU CADRE RÉGLEMENTAIRE ACTUEL

[71] Beaucoup d’efforts ont été consacrés de part et d’autre pour me convaincre comme juge du fond de poursuivre l’audition au mérite du présent recours judiciaire, ou de le rejeter sommairement, au motif que la Cour fédérale pouvait accorder, ou au contraire ne pouvait pas accorder une réparation appropriée, en supposant que les faits allégués par les demandeurs soient prouvés.

[72] À ce stade, tel qu’il est explicité dans les paragraphes qui suivent, je suis d’avis qu’il peut être statué de façon appropriée sur le fond des plaintes portées devant le commissaire dans une autre instance, ici le CRTC. Rappelons que selon le paragraphe 77(5) de la LLO, « [l]e présent article ne porte atteinte à aucun autre droit d’action » (non souligné dans l’original). Or, il est manifeste que les demandeurs n’ont pas renoncé à leur droit d’intervenir devant le CRTC.

[73] D’ailleurs dans l’intervention qu’il a déposée le 8 juillet 2011, le docteur Amellal demande au CRTC « de rétablir les émissions produites localement à CBEF 540, selon la programmation qui existait dans le cadre de la décision CRTC 2001-529 », alléguant à ce chapitre :

Les décisions qu’ont prises la SRC et son plan pour l’avenir de la station CBEF contribuent à l’assimilation des francophones dans le Sud-Ouest de l’Ontario. La SRC n’a pas pris des mesures pour mettre en œuvre son engagement envers la minorité francophone du Sud-Ouest de l’Ontario pour favoriser son épanouissement et appuyer son développement.

The CBC failed to consult the community of southwestern Ontario before making major cuts to the CBEF 540 station and neglected to assess the negative impact that those cuts could have on the community. Those failings were detrimental to the vitality of our minority community.

The CBC is failing to comply with the *Broadcasting Act*, is failing to comply with the current licence issued by the CRTC and has made crushing decisions for the official language minority population.

We believe that, as an institution that regulates and supervises compliance with the *Broadcasting Act* and claims to take the reality of official language minority communities into account, the CRTC must intervene in this situation.

[74] In my opinion, the process of renewing the Corporation's licences is the forum favoured by Parliament for discussions to be held on the decrease in local or regional French-language programming. For the time being, I must assume that the CRTC will give particular attention to the applicants' criticisms of the Corporation. This is part of its mandate as regulator of the broadcasting system.

[75] By nature, radio is more regulated than television and still largely broadcast by radio waves. In fact, these frequencies are a public good whose allocation to a broadcaster presupposes a public review process, upon completion of which the CRTC issues an operating licence to the licence holder that will best be able to serve the people, taking into account the policies in effect, the public interest and government guidelines.

[76] Subject to directions from the Governor in Council—particularly as regards the reservation of channels or frequencies for the use of the Corporation or for any special purpose (subsection 26(1) of the BA)—the allocation of frequencies is a competitive process, such that the Corporation may even propose new networks (*Métromédia CMR Montréal Inc.*, decision CRTC 99-151, June 21, 1999; *Société Radio-Canada v. Métromédia Cmr Montréal Inc.*, 1999 CanLII 8947, 254 N.R. 266 (F.C.A.)).

[77] Since 1970, the Corporation has been operating an AM radio programming undertaking in the region of

La SRC n'a pas consulté la communauté du Sud-Ouest de l'Ontario avant de faire des compressions majeures à la station CBEF 540 et elle a omis d'évaluer l'impact négatif que ces dernières pouvaient avoir sur la communauté. Ces manques ont nui à l'épanouissement de notre communauté minoritaire.

La SRC ne respecte pas la *Loi sur la radiodiffusion*, ne respecte pas la licence actuelle émise par le CRTC et a pris des décisions écrasantes pour la population minoritaire de langue officielle.

En tant qu'institution qui réglemente et surveille le respect de la *Loi sur la radiodiffusion* et qui dit tenir compte de la réalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire, nous croyons que le CRTC doit intervenir dans cette situation.

[74] À mon avis, le processus de renouvellement des licences de la Société constitue le forum privilégié par le législateur pour débattre de la réduction de la programmation régionale ou locale de langue française. Je dois, pour le moment, présumer que le CRTC portera une attention particulière aux reproches formulés par les demandeurs contre la Société. Cela fait partie de son mandat de régulateur du système de radiodiffusion.

[75] De par sa nature, la radio est plus réglementée que la télévision, la première étant encore largement diffusée sur ondes hertziennes. En effet, les fréquences constituent un bien public collectif dont l'attribution à un radiodiffuseur suppose un processus d'examen public au terme duquel le CRTC délivrera une licence d'exploitation au titulaire qui pourra le mieux desservir la population, compte tenu des politiques en vigueur, de l'intérêt public et des directives du gouvernement.

[76] Sous-réserve des instructions du gouverneur en conseil — notamment quant aux canaux ou aux fréquences à réserver à l'usage de la Société ou à toute fin particulière (paragraphe 26(1) de la LR) — le processus d'attribution d'une fréquence est concurrentiel, de sorte que la Société peut même présenter de nouveaux projets de chaîne (*Métromédia CMR Montréal inc.*, décision CRTC 99-151, 21 juin 1999; *Société Radio-Canada c. Métromédia Cmr Montréal Inc.*, 1999 CanLII 8947 (C.A.F.)).

[77] Depuis 1970, la Société opère une entreprise de programmation de radio AM dans la région du

southwestern Ontario on the frequency 540 KHz (AM), known by the name CBEF Windsor. Using its rebroadcaster at Leamington, CBEF-1 FM, the Corporation broadcasts the same programming at 103.1 MHz (FM), which ensures improved broadcasting of la Première Chaîne in this part of the country, which is served almost exclusively by English-language networks on both sides of the border.

[78] However, since CBEF is the only French-language station in the Windsor region, and a great many Francophones in the area understand English, the lack of a French-language FM station encouraged them to tune into English-language stations instead. As a result, in 2008, the CRTC also allowed the Corporation to operate an overlapping rebroadcasting FM transmitter at Windsor, operating at 102.3 MHz and covering about the same area as CBEF Windsor.

[79] Let us leave aside, for the moment, the fact that la Première Chaîne's network programming, produced primarily in Montréal, is broadcast throughout the country. One thing is clear: all of the stakeholders agree that, in order for the public broadcaster to fulfill its mandate, it is not enough for it to broadcast nationwide in French. First, its programming must be mainly Canadian. Second, that programming must also reflect the regions and the people who live there, if not be produced locally or regionally.

[80] Furthermore, in its application for licence renewal for CBEF Windsor in 1993, the Corporation itself acknowledged that [TRANSLATION] "French radio must remain regional radio", and that [TRANSLATION] "in many parts of the country, only the CBC is able to make regional programming available in French". Stating next that [TRANSLATION] "it is therefore through regional programming that French radio will secure the loyalty of listeners, whom it will then be able to provide with a choice of programs that are clearly distinctive in terms of their content and crafting", the Corporation claimed it was [TRANSLATION] "persuaded that it inhabits a unique niche in the radio landscape of Windsor and the surrounding area".

Sud-Ouest de l'Ontario sur la fréquence 540 kHz (AM) et connue sous le nom de CBEF Windsor. Grâce à son réémetteur situé à Leamington, CBEF-1 FM, celle-ci diffuse la même programmation sur la fréquence 103,1 MHz (FM); ce qui assure une meilleure diffusion de la Première Chaîne dans cette région du pays desservie presque exclusivement par des chaînes anglophones des deux côtés de la frontière.

[78] D'autre part, parce que CBEF est la seule station francophone de la région Windsor et qu'un grand nombre de francophones de la région comprennent l'anglais, l'absence d'une station FM de la Société de langue française les encourageait plutôt à syntoniser des stations de langue anglaise. Aussi, en 2008, le CRTC a également autorisé la Société à exploiter un réémetteur FM imbriqué à Windsor, exploité sur la fréquence 102,3 MHz, couvrant à peu près le même rayon que CBEF Windsor.

[79] Oublions pour le moment que la programmation réseau de la Première Chaîne, qui est produite principalement à Montréal, soit diffusée à travers le pays. Une chose est claire : tous les intervenants s'entendent pour dire qu'il ne suffit pas au radiodiffuseur public, pour remplir son mandat, de diffuser en français à l'échelle du pays. D'une part, sa programmation doit être principalement canadienne. Au demeurant, celle-ci doit également refléter les régions et leurs habitants, voire être produite localement ou régionalement.

[80] D'ailleurs, en 1993, dans sa demande de renouvellement de licence de la station CBEF Windsor, la Société reconnaissait elle-même que « [l]a radio française doit demeurer une radio régionale », alors que « dans plusieurs régions du pays, seule Radio-Canada est en mesure d'offrir une programmation régionale en français ». Affirmant alors que « [c]'est donc d'abord par le biais d'une programmation régionale que la radio française devra préserver la fidélité d'un auditoire à qui elle pourra ensuite offrir un choix d'émissions nettement distinctives quant à leur contenu et à leur facture », la Société disait être « convaincue d'occuper un créneau unique dans le paysage radiophonique de Windsor et de ses environs ».

[81] In Decision CRTC 2001-529 [*Canadian Broadcasting Corporation*], the CRTC clearly stated that the Corporation has a duty to fulfill its responsibility to broadcast local and regional programming on each of its affiliated stations [at paragraph 3]:

In March 1999, the Commission held a series of public consultations. During these consultations, a number of representatives of Francophones from areas other than Quebec complained about the lack of coverage of their communities in the programs broadcast by the CBC. As the Commission noted when it last renewed the CBC's network licences in January 2000, "given Canada's cultural and social diversity and the needs and interests of Anglophone as well as Francophone audiences, the CBC should emphasize programming that reflects all the communities of this country. This obligation is at the very heart of the CBC's mandate. If Canada's many voices and faces are to be represented on the public broadcasting service, the CBC must have a stronger presence in all parts of the country and must be committed to regional talent." The Commission reaffirms the particular importance it attaches to the CBC's responsibilities to provide regional programming on its individual stations. Accordingly, the Commission expects the CBC to maintain the levels of regional and subregional programming currently broadcast on each of these stations. The Commission also strongly encourages the licensee to surpass these levels during the new licence term. [Emphasis added.]

[82] From a regulatory standpoint, a distinction should be made between "regional" programs, which may be produced outside an affiliated station (but within the same province) and so-called "local" (sub-regional) programs, produced at the affiliated station itself. Therefore, in 2001, when the Corporation's licences were most recently renewed, the CRTC stated that it expected the Corporation to maintain the current levels of regional and local (sub-regional) programming at its affiliated stations, while strongly encouraging it to surpass those levels during the new licence term—referring then to the period from September 1, 2001 to August 31, 2007.

[83] However, the cutbacks over the last years have had a substantial impact on the hours of programming produced by CBEF Windsor, to such an extent that one may well ask whether it still fulfills its role as a local French-language information station on the AM band (simultaneously rebroadcast on the FM band)

[81] Dans la décision du CRTC 2001-529 [*Société Radio-Canada*], le CRTC a clairement indiqué qu'il incombe à la Société de s'acquitter de sa responsabilité de diffuser de la programmation locale et régionale sur les ondes de chacune de ses stations affiliées [au paragraphe 3] :

En mars 1999, le Conseil a tenu une série de consultations publiques. Au cours de ces consultations, plusieurs représentants de francophones à l'extérieur du Québec ont déploré le manque de couverture de leur communauté dans les émissions diffusées par la SRC. Comme le Conseil l'a souligné au moment du renouvellement des licences des réseaux de la SRC en janvier 2000, « compte tenu de la diversité culturelle et sociale canadienne et des besoins et intérêts des auditoires tant francophones qu'anglophones, la SRC doit mettre l'accent sur une programmation qui reflète l'ensemble des collectivités du pays. Cette obligation est inscrite au cœur même de son mandat. Pour que la pluralité des voix et des visages des Canadiens puisse s'exprimer sur les ondes du service public, celui-ci doit être bien ancré dans toutes les régions et miser sur les talents qui en sont issus ». Pour le Conseil, il demeure particulièrement important que la SRC s'acquitte de sa responsabilité de diffuser de la programmation régionale sur les ondes de chacune de ses stations. Il s'attend donc que la SRC maintienne les niveaux actuels de programmation régionale et sous-régionale de ses stations et il encourage fortement la titulaire à les dépasser au cours de la nouvelle période d'application des licences. [Non souligné dans l'original.]

[82] Du point de vue réglementaire, il faut donc distinguer entre les émissions dites « régionales », pouvant être produites à l'extérieur de la station affiliée (mais dans la même province), et les émissions dites « locales » (sous-régionales), produites à la station affiliée elle-même. Ainsi, en 2001, lors du dernier renouvellement des licences de la Société, le CRTC a indiqué qu'il s'attendait à ce que la Société maintienne les niveaux existants de programmation régionale et locale (sous-régionale) des stations affiliées, tout en l'encourageant fortement à les dépasser au cours de la nouvelle période d'application des licences — on parlait alors du 1^{er} septembre 2001 au 31 août 2007.

[83] Or, les compressions des dernières années ont eu un impact substantiel au niveau des heures de programmation produite par la station CBEF à Windsor, à telle enseigne qu'on peut se demander si elle remplit toujours son rôle de station locale francophone d'information sur la bande AM (incidemment rediffusée sur la

in Windsor's radio landscape. In June 2010, the Commissioner made the following observation at page 22 of his final investigation report:

[TRANSLATION] The near-total loss of local radio content spells the effective loss of the radio station that was considered part of the infrastructures providing institutional support to the official language minority community of southwestern Ontario. Its disappearance is detrimental to the minority community's vitality and development. Owing to the Francophone population's lack of interest in the new format and the loss of the only tool in which the community saw itself reflected each day, the Francophone community is now turning to English-language radio, which will most likely be detrimental to its identity.

[84] And yet, in brighter days—meaning the state of affairs before 1996—CBEF Windsor had some 25 regular employees, 15 of whom were assigned to programming and 7 of whom worked on news and information. That said, following the 2009 budget cuts, it seems that the affiliated station in Toronto, CJBC, benefited from an increase in local and/or regional production, to the detriment of CBEF Windsor. In fact, in 2001, CJBC broadcast approximately 27.5 hours a week of programs produced in Toronto, whereas, during the 2010-2011 period, programs produced in Toronto reached 32 hours a week.

[85] Ten years have passed since the Corporation's licences were last renewed. It is therefore high time that the Corporation provide Canadians with an explanation of its programming choices and of its vision for the future in a setting where the interested parties will have the opportunity to be heard. In this case, I believe that the best forum is indeed the CRTC, which acts as regulator and lawmaker (by delegation) in the area of broadcasting. In all likelihood, the stakeholders and other interested parties will make submissions to the CRTC insisting that the Corporation now be required, by conditions of licence, to meet a minimum threshold for local and/or regional programs that are regionally broadcast and produced. Presumably, if the Corporation fails to compromise, it is to be expected that the battle before the CRTC for a return to the previous level of local programming in Windsor will be very bitter. One might even have to call it a "fight to the finish" between

bande FM) dans l'environnement radiophonique de Windsor. En juin 2010, dans son rapport d'enquête final, le commissaire notait à la page 22 :

La perte de la quasi-totalité du contenu local des émissions constitue en définitive la perte du poste de radio qui était vu et considéré comme faisant partie des infrastructures servant de support institutionnel à la communauté minoritaire de langue officielle du sud-ouest de l'Ontario. Sa disparition nuit à la vitalité et au développement de la communauté minoritaire. En raison du désintéressement de la population francophone au nouveau format, en raison de la perte du seul outil dans lequel la communauté se voyait refléter au quotidien, celle-ci se tourne maintenant vers des postes de radio d'expression anglaise, ce qui va vraisemblablement nuire à sa construction identitaire.

[84] Pourtant, dans des jours moins sombres — on parle ici de la situation avant 1996 — CBEF Windsor comptait quelques 25 employés réguliers et dont une quinzaine étaient affectés à la programmation et 7 travaillaient aux nouvelles et à l'information. Cela dit, suite aux compressions budgétaires de 2009, il semble que la station affiliée de Toronto, CJBC, a profité d'un accroissement de production locale et/ou régionale au détriment de la station CBEF Windsor. En effet, CJBC diffusait en 2001 approximativement 27,5 heures par semaine d'émissions produites à Toronto, alors que pour la période 2010-2011, on parlait de 32 heures par semaine d'émissions produites à Toronto.

[85] Plus de dix ans ont passé depuis le dernier renouvellement des licences de la Société. Il est donc grand temps que la Société explique aux Canadiens ses choix de programmation et sa vision pour l'avenir dans un cadre où tous les intéressés auront la possibilité de se faire entendre. En l'espèce, je crois que le meilleur forum, c'est bien le CRTC, qui fait office de régulateur et législateur (par délégation) dans le domaine de la radio-diffusion. Vraisemblablement, les intervenants et d'autres intéressés insisteront auprès du CRTC pour que la Société soit maintenant contrainte, par condition de licence, à diffuser et produire en région un seuil minimum d'émissions locales et/ou régionales. On peut penser que si aucun compromis n'est fait par la Société, la bataille devant le CRTC pour le retour des niveaux antérieurs de programmation locale à Windsor s'annonce très âpre. Peut-être faut-il même parler d'une « lutte à finir » entre la Société, le commissaire et la population

the Corporation, the Commissioner and the Francophone population of southwestern Ontario, which is not desirable in a context where the “public interest” must come first.

[86] To go by the documentation currently in the public record, the Corporation’s plan for the next licence term is for 20 hours and up of the weekly broadcast to be locally produced at “main” stations and, by contrast, for 5 to 20 hours of the weekly broadcast to be locally produced at “remote” stations. The Corporation now wants the CRTC to set out expectations backing the organizational and operational changes that have been made in terms of content produced locally and/or regionally. According to the plans announced by the Corporation in 2011, in Ontario, the affiliated stations in Ottawa, Toronto and Sudbury, which broadcast la Première Chaîne, would all become “main” stations, whereas the Windsor station, which also broadcasts la Première Chaîne, would become a “remote” station. In the case of CBEF Windsor, this means only five hours of local production a week, unless, of course, the Corporation revises its plans or is forced to do so.

[87] The 2009 cutbacks were made over three years ago, so I have trouble seeing how, today, the Federal Court can legally force the resumed broadcasting of cancelled programs or set a minimum threshold for local or regional production. This power belongs instead to the Canadian broadcasting system regulator, the CRTC, which has an overall picture of the Corporation’s broadcasting activities and its future plans for programming produced in the major centres and in the regions. In this case, nothing has shown me that it will not be possible for the complaints made to the Commissioner in 2009 to be decided appropriately on the merits. In my opinion, the fact that the CRTC considers other factors in addition to the language issue is not, in itself, sufficient for me to agree to entertain this application for a remedy at this stage. Concern for judicial economy strongly favours letting matters play out.

[88] In this regard, the CRTC’s practice is to integrate the purposes of section 41 of the OLA into the activities

francophone du Sud-Ouest de l’Ontario, ce qui n’est pas souhaitable dans un contexte où l’« intérêt public » doit primer.

[86] Si l’on se fie à la documentation actuellement au dossier public, la Société prévoit qu’au cours de la prochaine période de licence, les stations « principales » diffuseront 20 heures et plus de production locale par semaine, tandis que les stations « périphériques » diffuseront de 5 à 20 heures de production locale par semaine. La Société veut maintenant faire avaliser par le CRTC, sous forme d’attentes, les changements organisationnels et opérationnels survenus au niveau de la production locale et/ou régionale. En Ontario, selon les plans annoncés en 2011 par la Société, les stations affiliées d’Ottawa, de Toronto et de Sudbury, qui diffusent la Première Chaîne, deviendraient toutes trois des stations « principales », tandis que la station de Windsor, qui diffuse également la Première Chaîne, deviendrait une station « périphérique ». Dans le cas de la station CBEF Windsor, on parle donc de seulement 5 heures de production locale par semaine, à moins, bien entendu, que la Société ne révise ses plans ou qu’elle soit forcée de le faire.

[87] Les compressions de 2009 ont déjà eu lieu il y a trois ans, et je vois mal comment la Cour fédérale peut légalement forcer aujourd’hui la reprise de la diffusion d’émissions supprimées ou prescrire un seuil minimum d’heures de production locale ou régionale. Cette faculté appartient plutôt au régulateur du système canadien de radiodiffusion, le CRTC, qui a une vue d’ensemble sur les activités de radiodiffusion de la Société et ses plans futurs en matière de programmation produite dans les grands centres et en région. On ne m’a pas ici démontré qu’il ne pourra être statué de façon appropriée sur le fond des plaintes ayant été portées en 2009 au commissaire. À mon avis, le fait que le CRTC considère d’autres facteurs, en plus de la question linguistique, n’est pas suffisant en soit pour que j’accepte, à ce stade, d’entendre le présent recours judiciaire. L’économie des ressources judiciaires milite fortement que la chance soit laissée au coureur.

[88] À ce titre, le CRTC a comme pratique d’intégrer les objectifs de l’article 41 de la LLO dans la réalisation

it carries out. It takes into account its duties under that provision by making certain to consider the needs of OLMCs in respect of the hearings held, policies developed and decisions made, in addition to other factors that it has to take into account. As well, in July 2009, the CRTC accepted the Commissioner's proposal to conduct an analysis of the impact of its decisions on the OLMCs as part of its decision-making process. As a result, the CRTC announced that it intended to engage in this process systematically to show that it is fulfilling its duties and to demonstrate in its decisions that consideration was given to all of the factors. Similarly, given the importance of the Corporation's radio programming in the communities and within the broadcasting system, the CRTC intends to review the Corporation's contributions to the reflection of those communities when its licences are renewed (*Report to the Governor in Council on English- and French-language broadcasting services in English and French linguistic minority communities in Canada*).

[89] It is true that subsection 77(4) of the OLA allows the designated court (the Federal Court) to “grant such remedy as it considers appropriate and just in the circumstances”; nonetheless, the exercise of that power cannot directly conflict with the powers of the CRTC. Indeed, Parliament has stated in the BA that the objectives of the broadcasting policy for Canada can best be achieved by providing for the regulation and supervision of the Canadian broadcasting system by a single independent public authority, namely, the CRTC (subsection 3(2) of the BA).

[90] Consequently, although in the narrow sense the Federal Court does have jurisdiction to entertain this application under sections 76 to 81 [Part X] of the OLA, I am of the opinion that the CRTC is in a better position than the Federal Court to assess the impact of the budget cuts on the Corporation's programming, including as broadcast by CBEF Windsor. After consulting with the Corporation, the CRTC will, if necessary, be able to strengthen the current expectations, if not propose new conditions of licence, in order to enhance the vitality and support the development of OLMCs. This will not

de ses activités. Il tient compte de ses obligations en vertu de cette disposition en prenant soin de considérer les besoins des CLOSM dans la tenue d'instances, l'élaboration de politiques et la prise de décisions, en sus des autres facteurs dont il doit tenir compte. De plus, en juillet 2009, le CRTC a retenu la proposition du commissaire de procéder à une analyse de l'incidence de ses décisions sur les CLOSM dans le cadre de son processus décisionnel. Le CRTC a ainsi annoncé qu'il entendait systématiser cette pratique afin de démontrer qu'il respecte ses obligations et d'inclure dans ses décisions la démonstration que l'ensemble des facteurs ont été considérés. De la même manière, étant donné l'importance de la programmation des services radiophoniques de la Société dans les communautés et au sein du système de radiodiffusion, le CRTC entend examiner les contributions de la Société au reflet des communautés lors du renouvellement de ses licences (*Rapport à la gouverneure en conseil sur les services de radiodiffusion de langues française et anglaise dans les communautés francophones et anglophones en situation minoritaire au Canada*).

[89] Il est vrai que le paragraphe 77(4) de la LLO permet au tribunal désigné (la Cour fédérale) « [d'] accorder la réparation qu'il estime convenable et juste eu égard aux circonstances », mais encore faut-il que l'exercice de ce dernier pouvoir n'entre pas directement en conflit avec les pouvoirs du CRTC. Or, il est déclaré par le Parlement dans la LR que la meilleure façon d'atteindre les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion consiste à confier la réglementation et la surveillance du système canadien de radiodiffusion à un seul organisme public autonome, en l'occurrence le CRTC (paragraphe 3(2) de la LR).

[90] Par conséquent, même si la Cour fédérale a compétence au sens strict en vertu des articles 76 à 81 [la partie X] de la LLO pour entendre le présent recours judiciaire, je suis d'avis que le CRTC est mieux placé que la Cour fédérale pour évaluer l'impact des compressions budgétaires au niveau de la programmation de la Société, incluant à l'antenne de la station CBEF Windsor. Le cas échéant, le CRTC pourra renforcer les attentes actuelles, voire proposer des nouvelles conditions de licence, après consultation avec la Société, aux fins de favoriser l'épanouissement des CLOSM et

affect the Corporation's right to later submit any condition of licence to the Minister for consideration, if the Corporation is of the opinion that the condition would unreasonably impede it in providing its programming (section 23 of the BA).

CONCLUSIONS AND STAY ORDER

[91] If it is correct on the jurisdictional issue, the Corporation asks that I, as Trial Judge, decline to hear the case on the merits, make certain declarations of right, summarily dismiss this application and make any other order that the Court may deem appropriate and fair.

[92] In this case, since I am rejecting the exclusive jurisdiction model proposed by the Corporation and applying the concurrent jurisdiction model accepted by the Court, it seems to me that, at this stage, the CRTC is in a better position than the Federal Court to determine the dispute on its merits and to grant the applicants appropriate relief, if applicable.

[93] However, I note that the CRTC has thus far not wished to inquire into the merits of the numerous complaints that have been brought to its attention since the 2009 budget cuts and filed in the public record of the Corporation's licence renewal application. Furthermore, I understand that the CRTC wants to have an overall picture before it makes a decision on the specific re-primations of the OLMCs regarding regional and/or local programming, including the programming broadcast by CBEF Windsor.

[94] I also note that, in July 2009, the CRTC accepted the Commissioner's proposal that it perform an analysis on the impact of its decisions on the OLMCs as part of its decision-making process. As a result, the CRTC announced that it intended to implement this practice systematically in order to show that it is fulfilling its duties and to demonstrate in its decisions that consideration was given to all of the factors.

[95] In my opinion, the applicants therefore have a legitimate expectation to be heard and to express their

d'appuyer leur développement, et ce, sans préjudice au droit de la Société de soumettre ultérieurement à l'examen du ministre toute condition de licence, lorsqu'elle a la conviction que cette dernière la gênerait outre mesure dans la fourniture de sa programmation (article 23 de la LR).

CONCLUSIONS ET ORDONNANCE DE SUSPENSION

[91] Si elle a raison sur la question de compétence, la Société m'invite, à titre de juge du fond, à ne pas entendre l'affaire au mérite, à prononcer certaines déclarations de droit, à rejeter sommairement le présent recours judiciaire et à rendre toute autre ordonnance que la Cour pourra juger opportune et juste.

[92] En l'espèce, rejetant le modèle de compétence exclusive proposé par la Société, selon le modèle de compétence concurrente retenu par la Cour, il m'apparaît, à ce stade, que le CRTC est mieux placé que la Cour fédérale pour trancher le fond du litige et accorder aux demandeurs une réparation appropriée, le cas échéant.

[93] Je note cependant que le CRTC n'a pas voulu enquêter jusqu'ici sur le bien fondé des nombreuses plaintes qui ont été portées à son attention depuis les compressions budgétaires de 2009 et qui ont été versées au dossier public de la demande de renouvellement des licences de la Société. Je comprends par ailleurs que le CRTC veut avoir une vue d'ensemble avant de disposer des réprimations particulières des CLOSM au niveau de la programmation régionale et/ou locale, incluant la programmation diffusée par CBEF Windsor.

[94] Je note également qu'en juillet 2009, le CRTC a retenu la proposition du commissaire de procéder à une analyse de l'incidence de ses décisions sur les CLOSM dans le cadre de son processus décisionnel. Le CRTC a ainsi annoncé qu'il entendait systématiser cette pratique afin de démontrer qu'il respecte ses obligations et d'inclure dans ses décisions la démonstration que l'ensemble des facteurs ont été considérés.

[95] À mon avis, les demandeurs ont donc une expectation légitime d'être entendus et de faire valoir leur

point of view within the process that has been initiated to have the Corporation's licences renewed. The applicants also have a legitimate expectation that the CRTC will conduct an analysis of the impact on the OLMC of southwestern Ontario of its potential decision to renew the licence of the radio programming undertaking operated by the affiliated CBEF Windsor station. At that stage, it can be assumed that the CRTC will pay particular attention to the Commissioner's findings in his final investigation report from June 2010 concerning the negative impact of the 2009 budget cuts on the development of the OLMC of southwestern Ontario.

[96] Some aspects of the Corporation's application to renew its licences are completely unprecedented, such as its new applications to have the licences for Radio Two, Espace Musique and their affiliated stations amended to allow national advertising to be broadcast. On May 18, 2012, the CRTC asked the Corporation to submit an update of all of its applications by no later than July 16, 2012, after which the notice of consultation formally announcing the hearing and inviting the public to intervene would be released (letter from John Traversy, Secretary General of the CRTC, to Hubert Lacroix, President and Chief Executive Officer of the Corporation, dated May 18, 2012, and entered in the CRTC's public record).

[97] However, aside from the hearing to be held in Gatineau, Quebec, starting on November 19, 2012, to hear the application to renew the Corporation's licences, the CRTC still, to this day, has not announced whether a public hearing will subsequently be held in Windsor, nor has it made known other special conditions for hearing the stakeholders, including the Commissioner, Dr. Amellal and the members of the OLMC of southwestern Ontario.

[98] At this stage, it is not possible to predict the final outcome or the Corporation's arguments in response to the interventions of the applicants and the other interested parties; moreover, the Corporation has until July 16, 2012, to bring its applications up to date. It is still unknown whether, over a reduced licence term (five years rather than seven), the Corporation will have the financial capacity to fulfill all of its promises to meet its

point de vue dans le cadre du processus amorcé de renouvellement des licences de la Société. Les demandeurs ont également une expectative légitime que le CRTC procédera à une analyse de l'incidence sur la CLOSM du Sud-Ouest de l'Ontario de sa décision éventuelle de renouveler la licence de l'entreprise de programmation de radio exploitée par la station affiliée CBEF Windsor. On peut présumer à ce stade que le CRTC portera une attention particulière aux constatations faites par le commissaire dans son rapport d'enquête final de juin 2010 concernant l'impact négatif des compressions budgétaires de 2009 sur le développement de la CLOSM du Sud-Ouest de l'Ontario.

[96] Certains aspects de la demande de renouvellement des licences de la Société sont totalement inédits, comme ses nouvelles demandes en vue de modifier les licences de Radio Two, Espace Musique et leurs stations affiliées afin de permettre la diffusion de publicité nationale. Le 18 mai 2012, le CRTC demandait à la Société de déposer une mise à jour de toutes les demandes au plus tard le 16 juillet 2012, après quoi l'avis de consultation annonçant formellement l'audience et invitant les parties intéressées à déposer de nouvelles interventions devrait être publié (lettre de John Traversy, secrétaire général du CRTC, adressée à Hubert Lacroix, président-directeur général de la Société, 18 mai 2012, et versée au dossier public du CRTC).

[97] Toutefois, à ce jour, le CRTC n'a pas encore annoncé si une audience publique — excluant celle qui débutera à Gatineau (Québec) à partir du 19 novembre 2012 pour entendre la demande de renouvellement des licences de la Société — sera par la suite tenue à Windsor, ni a-t-il annoncé d'autres modalités particulières relativement à l'audition des intervenants, incluant le commissaire, le docteur Amellal et les membres de la CLOSM du Sud-Ouest de l'Ontario.

[98] On ne peut à ce stade prédire le résultat final, ni quels arguments seront apportés par la Société en réponse aux interventions des demandeurs et des autres intéressés — la Société a d'ailleurs jusqu'au 16 juillet 2012 pour mettre à jour ses demandes. Un flou perdure encore au sujet de la capacité financière de la Société à réaliser sur une période réduite de licence (cinq ans plutôt que sept) toutes ses promesses de réalisation et

commitments, particularly to the regions and the OLMCs, if it does not obtain all of the public funding expected or if it is not authorized to engage in national advertising in certain cases (Radio Two, Espace Musique).

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

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

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

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

[102] Although the Federal Court is not a “tribunal”, it is nonetheless the “Court” designated by Parliament

ses engagements, notamment à l’égard des régions et des CLOSM, si elle n’obtient pas tout le financement public escompté ou si on ne lui permet pas de faire de la publicité nationale dans certains cas (Radio Two, Espace Musique).

[99] Compte tenu du climat d’incertitude qui règne actuellement et du souhait de la Cour d’éviter des frais supplémentaires ou inutiles aux parties en les forçant à poursuivre des procédures judiciaires longues et coûteuses dont le résultat final sera toujours incertain, et plutôt que de rejeter aujourd’hui sommairement le présent recours judiciaire, dans l’exercice de ma discrétion judiciaire, il m’apparaît plus juste et équitable d’ordonner la suspension des procédures dans ce dossier, tout en préservant les droits des parties.

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

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

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

[102] Bien que la Cour fédérale ne soit pas un « tribunal administratif », c’est néanmoins le « tribunal »

to hear a complaint made under Part X of the OLA. However, the CRTC has made no decision as yet. To be prudent, jurisdiction should therefore be reserved in the interim.

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

[104] The continuation of all examinations already scheduled and the hearing on the merits set to begin on October 15, 2012, will therefore be adjourned *sine die*. Once the CRTC has made its decision, it will be open to any of the parties to ask the Court to extend or put an end to the stay of proceedings, resume examining the record or dismiss this application, having consideration for the applicable laws and all of the legal principles applicable in this case.

[105] If appropriate, this Court could then determine whether the issue decided by the CRTC is essentially the same as the one raised in this application and whether the process followed by the CRTC (regardless of how closely it mirrors the procedure of the designated Court under section 76 of the OLA) gave the applicants the opportunity to present their case and make their arguments (*Figliola*, above, at paragraph 37).

[106] In the interim, as judge in this case, I reserve jurisdiction to issue any other direction or make any other order, on my own initiative or upon the application of a party, in the event of any new developments.

[107] Last, no award of costs should be made to either party.

ORDER

THE COURT ORDERS that:

désigné par le Parlement pour entendre une plainte en vertu de la partie X de la LLO. Or, aucune décision n'a encore été rendue par le CRTC. Prudence oblige, il est donc préférable de réserver compétence dans l'interim.

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

[104] La poursuite de tout interrogatoire déjà fixé et l'audition au mérite prévue à partir du 15 octobre 2012 seront donc ajournées *sine die*. Après que le CRTC aura rendu sa décision, toute partie pourra demander à la Cour de prolonger ou de mettre fin à la suspension des procédures, de reprendre l'étude du dossier ou de rejeter le présent recours, compte tenu des lois en vigueur et de tout principe de droit applicable en l'espace.

[105] Le cas échéant, la Cour pourra alors vérifier si la question tranchée par le CRTC est essentiellement la même que celle qui est soulevée dans le présent recours judiciaire et si le processus suivi par le CRTC (qu'il ressemble ou non à la procédure du tribunal désigné en vertu de l'article 76 de la LLO) a permis aux demandeurs de présenter leur cause et de faire valoir leurs arguments (*Figliola*, précité, au paragraphe 37).

[106] Dans l'intervalle, le juge soussigné réserve compétence pour émettre toute autre directive ou rendre toute autre ordonnance, de sa propre initiative ou à la demande d'une partie, dans le cas de tout nouveau développement.

[107] Enfin, il n'est pas opportun d'accorder des dépens à l'une ou l'autre des parties.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE que :

1. The proceedings in this case are stayed to allow the CRTC to make its decision on the applications for renewal of the Corporation's licences and on any complaint or intervention by the applicants in respect of the decrease in local and/or regional programming hours broadcast by CBEF Windsor;

2. The continuation of any examinations already scheduled and the hearing on the merits set to begin on October 15, 2012, are adjourned *sine die*;

3. Once the CRTC has made its decision regarding the applications for renewal of the Corporation's licences, it will be open to any of the parties, upon application, to ask the Court to extend or put an end to the stay of proceedings, to resume examining the record or to dismiss this application, having consideration for the applicable laws and all of the legal principles applicable in this case;

4. In the interim, the judge in this case reserves jurisdiction to issue any other direction or make any other order, on his own initiative or upon the application of a party, in the event of any new developments; and

5. Without costs.

1. Les procédures dans le présent dossier sont suspendues aux fins de permettre au CRTC de se prononcer dans le cadre des demandes de renouvellement de licences de la Société, sur toute plainte ou intervention des demandeurs relativement à la réduction des heures de programmation locale ou régionale diffusée à l'antenne de CBEF Windsor;

2. La poursuite de tout interrogatoire déjà fixé et l'audition au mérite prévue à partir du 15 octobre 2012 sont ajournées *sine die*;

3. Après que le CRTC aura rendu sa décision à l'égard des demandes de renouvellement de licences de la Société, toute partie aux présentes pourra, par requête, demander à la Cour de prolonger ou de mettre fin à la suspension des procédures, de reprendre l'étude du dossier ou de rejeter le présent recours, compte tenu des lois en vigueur et de tout principe de droit applicable en l'espèce;

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

5. Le tout sans dépens.