

2001 FCA 220  
A-555-00

2001 CAF 220  
A-555-00

**Commissioner of the Northwest Territories, Speaker of the Legislative Assembly of the Northwest Territories and Languages Commissioner of the Northwest Territories** (*Appellants*)

**Commissaire des Territoires du Nord-Ouest, Président de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest et Commissaire aux langues des Territoires du Nord-Ouest** (*appelants*)

v.

c.

**Her Majesty the Queen, Fédération Franco-ténoise, Éditions Franco-Ténoises/L'Aquilon, Fernand Denault, Suzanne Houde, Nadia Laquerre, André Légaré and Pierre Ranger** (*Respondents*)

**Sa Majesté la Reine, Fédération Franco-ténoise, Éditions Franco-Ténoises/L'Aquilon, Fernand Denault, Suzanne Houde, Nadia Laquerre, André Légaré et Pierre Ranger** (*intimés*)

and

et

**Commissioner of Official Languages of Canada** (*Intervener*)

**Commissaire aux langues officielles du Canada** (*intervenante*)

A-558-00

A-558-00

**Her Majesty the Queen** (*Appellant*)

**Sa Majesté la Reine** (*appelante*)

v.

c.

**Fédération Franco-ténoise, Éditions Franco-Ténoises/L'Aquilon, Fernand Denault, Suzanne Houde, Nadia Laquerre, André Légaré, Pierre Ranger, Commissioner of the Northwest Territories, Speaker of the Legislative Assembly of the Northwest Territories and Languages Commissioner of the Northwest Territories** (*Respondents*)

**Fédération Franco-ténoise, Éditions Franco-Ténoises/L'Aquilon, Fernand Denault, Suzanne Houde, Nadia Laquerre, André Légaré, Pierre Ranger, Commissaire des Territoires du Nord-Ouest, Président de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest et Commissaire aux langues des Territoires du Nord-Ouest** (*intimés*)

and

et

**Commissioner of Official Languages of Canada** (*Intervener*)

**Commissaire aux langues officielles du Canada** (*intervenante*)

*INDEXED AS: FÉDÉRATION FRANCO-TÉNOISE v. CANADA (C.A.)*

*RÉPERTORIÉ: FÉDÉRATION FRANCO-TÉNOISE c. CANADA (C.A.)*

Court of Appeal, Richard C.J., Décary and Létourneau J.J.A.—Yellowknife, Northwest Territories, May 2 and 3; Ottawa, July 4, 2001.

Cour d'appel, juge en chef Richard et juges Décary et Létourneau, J.C.A.—Yellowknife, Territoires du Nord-Ouest, 2 et 3 mai; Ottawa, 4 juillet 2001.

*Federal Court Jurisdiction — Trial Division — Action seeking declarations concerning minority language rights in Northwest Territories (N.W.T.) — Appeal from F.C.T.D.'s dismissal of motion to strike action against Commissioner of*

*Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Action visant à obtenir des déclarations concernant les droits linguistiques de la minorité dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) — Appel formé contre le rejet*

*N.W.T., Legislative Assembly, Government of N.W.T. for want of jurisdiction over defendants — Federal Court Act, s. 17 giving F.C.T.D. concurrent original jurisdiction in all cases where relief claimed against Crown — “Crown” contemplating federal Crown, meaning executive, not legislative or judicial, power — Speaker of Legislative Assembly of N.W.T. cannot be “Crown” within s. 17(1) — Legislative Assembly of N.W.T. legislative creature, not constitutional institution like Parliament of Canada — Languages Commissioner also not Crown — Appointed by Commissioner of N.W.T. — Not exercising executive power — Commissioner of N.W.T. not Crown — S. 17(2)(b) giving Court concurrent original jurisdiction over claim arising out of contract entered into by or on behalf of Crown, addressed to cases in which Crown defendant under s. 17(1) — Although Court having jurisdiction over part of action based on agreement whereunder federal Government agreed to fund costs of provision of French-language services by Government of N.W.T., Court not having jurisdiction over other defendants — Motions to dismiss for want of jurisdiction should have been allowed.*

*Practice — Stay of proceedings — Action for declaration regarding minority language rights in Northwest Territories — Appeal from F.C.T.D.’s dismissal of motion to stay proceedings against Queen on ground more appropriate for Court having jurisdiction to decide entire case to hear matter — Federal Court Act, s. 50 permitting Court to stay proceedings on ground claim being proceeded with in another jurisdiction or where for any other reason in interest of justice to do so — Although no action yet brought in Supreme Court of Territories, that Court having jurisdiction in relation to all defendants, remedies — Since Federal Court not having jurisdiction over defendants Speaker of Legislative Assembly, Languages Commissioner, Commissioner of Northwest Territories, application for stay should have been allowed — S. 50.1(1) ground for stay if statement of claim amended to claim relief only against Crown.*

*Constitutional Law — Distribution of Powers — Status of Northwest Territories — (1) Constitutionally, Territories not having same status as provinces — Creature of federal government subject in principle to good will of Government of Canada — (2) Legislatively, have plenary executive,*

*par la Section de première instance de la Cour fédérale d’une requête visant à radier une action intentée contre le Commissaire des T.N.-O., l’Assemblée législative et le gouvernement des T.N.-O. pour cause d’absence de compétence à l’égard des défendeurs — L’art. 17(1) de la Loi sur la Cour fédérale prévoit que la Section de première instance a compétence concurrente, en première instance, dans tous les cas de demande de réparation contre la Couronne — La «Couronne» vise la Couronne fédérale, ce qui désigne le pouvoir exécutif, et non pas le pouvoir législatif ou judiciaire — Le Président de l’Assemblée législative des T.N.-O. ne saurait être la «Couronne» aux fins de l’art. 17(1) — L’Assemblée législative des T.N.-O. est une créature législative et non pas une institution constitutionnelle comme le Parlement du Canada — Le Commissaire aux langues n’est pas non plus la Couronne — Il est nommé par le Commissaire des T.N.-O. — Il n’est pas le pouvoir exécutif — Le Commissaire des T.N.-O. n’est pas la Couronne — L’art. 17(2)b) accorde à la Cour une compétence concurrente en première instance lorsque la demande résulte d’un contrat conclu par ou pour la Couronne dans les cas où la Couronne est défenderesse selon l’art. 17(1) — Même si la Cour a compétence pour la partie de l’action qui se fonde sur l’accord en vertu duquel le gouvernement fédéral a convenu de financer le coût de la prestation de services en français par le gouvernement des T.N.-O., la Cour n’a pas pour autant compétence à l’égard des autres défendeurs — Les requêtes en rejet pour cause d’absence de compétence ont été accueillies.*

*Pratique — Suspension d’instance — Action en vue d’obtenir une déclaration concernant les droits linguistiques de la minorité dans les Territoires du Nord-Ouest — Appel formé contre le rejet par la Section de première instance de la Cour fédérale d’une requête visant à suspendre l’instance contre la Reine pour le motif qu’il serait plus approprié de saisir le seul tribunal ayant compétence pour trancher tout le litige — L’art. 50 de la Loi sur la Cour fédérale permet à la Cour de suspendre les procédures dans toute affaire au motif que la demande est en instance devant un autre tribunal ou lorsque, pour quelque autre raison, l’intérêt de la justice l’exige — Même si aucune procédure n’a encore été instituée devant la Cour suprême des Territoires, cette cour aurait compétence relativement à tous les défendeurs et relativement à tous les remèdes recherchés — Comme la Cour fédérale n’a pas compétence à l’égard des défendeurs territoriaux, soit le Président de l’Assemblée législative, la Commissaire aux langues et le Commissaire des Territoires du Nord-Ouest, la demande de suspension d’instance aurait dû être accueillie — L’art. 50.1(1) sert de fondement à la suspension des procédures si la déclaration était amendée pour demander réparation seulement contre la Couronne.*

*Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Statut des Territoires du Nord-Ouest — 1) Sur le plan constitutionnel, les Territoires n’ont pas le même statut que les provinces — Ils sont une créature fédérale, soumise en principe au bon vouloir du gouvernement du Canada — 2)*

*legislative, judicial powers just short of those associated with sovereign responsible government — Parliament reserved to Governor in Council ultimate control over exercise by Government of Territories of legislative power — Noted in legislation federal laws applied to institutions of Territories failing provision to contrary — (3) Politically, Government of Canada dealing with Territories as if province, but not changing reality that no “territorial” Crown in law.*

These were appeals from the Trial Division decision dismissing a motion to strike the statement of claim, and a motion for a stay of proceedings.

Representatives of the Francophone community of the Northwest Territories (the Franco-ténois) applied to the Federal Court for declarations concerning language rights, including alleged breaches by the Canadian government of Charter, sections 16 and 20 and the underlying fundamental principle of the Constitution of protection and respect for minority rights, by delegating much of its law-making authority to the government of the Northwest Territories (N.W.T.) without requiring that such delegate comply with the language rights of Canadian citizens residing in the N.W.T. They also sought declarations that the Commissioner of the N.W.T., the Legislative Assembly and the government of the N.W.T. (the territorial defendants) were subject to Charter, sections 16 and 20 and must comply with the *Official Languages Act* of the N.W.T. The territorial defendants moved to dismiss the statement of claim for want of jurisdiction of the Federal Court in regard to each of them. Her Majesty subsequently applied for a stay of the proceeding on the ground that the Federal Court did not have jurisdiction over all of the defendants, and that it would be more appropriate for the court having jurisdiction to decide the entire case, the Supreme Court of the Northwest Territories, to hear the matter. Both motions were dismissed by Rouleau J., a decision reported at [2001] 1 F.C. 241.

The Franco-ténois relied on *Federal Court Act*, subsection 17(1), which provides that the Trial Division has concurrent original jurisdiction in all cases where relief is claimed against the Crown. Subsection 17(2) lists specific situations in which the Trial Division has concurrent original jurisdiction i.e. where the claim arises out of a contract entered into by or on behalf of the Crown, and subsection 17(5), which provides that the Trial Division has concurrent original jurisdiction in proceedings of a civil nature in which the Crown or the Attorney General claims relief.

*Sur le plan législatif, ils ont la plénitude des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, s'arrêtant juste en deçà des pouvoirs associés à un gouvernement responsable souverain — Le Parlement a réservé au gouverneur en conseil le contrôle de l'exercice par le gouvernement des Territoires de son pouvoir législatif — Il a rappelé dans sa législation que les lois fédérales s'appliquaient aux institutions des Territoires à moins de dispositions contraires — 3) Sur le plan politique, le gouvernement du Canada traite avec les Territoires comme s'il traitait avec les provinces, mais cela ne change pas la réalité selon laquelle il n'existe pas, en droit, de Couronne «territoriale».*

Il s'agissait d'appels formés contre une décision par laquelle la Section de première instance a rejeté une requête en vue de la radiation de la déclaration et une requête en vue de la suspension de l'instance.

Les représentants de la communauté francophone des Territoires du Nord-Ouest (les Franco-ténois) se sont adressés à la Cour fédérale en vue d'obtenir des déclarations concernant leurs droits linguistiques, selon lesquelles notamment le gouvernement canadien ne respecterait pas ses responsabilités en vertu des articles 16 et 20 de la Charte et du principe fondamental sous-jacent de la Constitution de protection et de respect des droits des minorités, en déléguant une grande partie de sa compétence législative au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) sans exiger que son délégué respecte lui-même les droits linguistiques des citoyens canadiens résidant aux T.N.-O. Ils voulaient également obtenir une déclaration selon laquelle le Commissaire des T.N.-O., l'Assemblée législative et le gouvernement des T.N.-O. (les défendeurs territoriaux) sont assujettis aux articles 16 et 20 de la Charte et doivent respecter la *Loi sur les langues officielles* des T.N.-O. Les défendeurs territoriaux demandaient par requête le rejet de la déclaration pour cause d'absence de compétence de la Cour fédérale à l'égard de chacun d'eux. Sa Majesté demandait par conséquent la suspension de l'instance, pour le motif que la Cour fédérale n'avait pas compétence sur tous les défendeurs et qu'il serait plus approprié de saisir le seul tribunal ayant compétence pour trancher tout le litige, soit la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest. Les deux requêtes ont été rejetées par le juge Rouleau, dont la décision est publiée à [2001] 1 C.F. 241.

Les Franco-ténois s'appuyaient sur le paragraphe 17(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, qui prévoit que la Section de première instance a compétence concurrente, en première instance, dans les cas de demande de réparation contre la Couronne. Le paragraphe 17(2) énumère des cas précis où la Section de première instance a compétence concurrente en première instance, c'est-à-dire lorsque la demande résulte d'un contrat conclu par ou pour la Couronne, et le paragraphe 17(5) prévoit que la Section de première instance a compétence concurrente, en première instance, dans les actions en réparation intentées au civil par la Couronne ou le procureur général.

The issues were: (1) in A-555-00, whether the Federal Court has jurisdiction in relation to the territorial defendants, and (2) in A-558-00, whether the action against Her Majesty the Queen should be stayed to allow the action to be moved to the Supreme Court of the Northwest Territories.

*Held*, the appeals should be allowed.

Constitutionally, the Territories do not have the same status as provinces. They are a creature of the federal government, subject in principle to the good will of the Government of Canada. Although some legislative and political arrangements may have the appearance of agreements between the Government of Canada and the Government of the Territories, these arrangements cannot convert the Territories into a province. The Territories cannot gain provincial status without an amendment to the Canadian Constitution.

Legislatively, the Parliament of Canada has vested the Territories with the attributes of a genuine responsible government and given this government the plenary executive, legislative and judicial powers that the country's Constitution allowed Parliament to delegate, stopping just short of the plenary powers associated with a sovereign responsible government, those powers being limited by the Constitution to the Government of Canada and the provincial governments. Parliament, has, however, reserved to the Governor in Council the ultimate control over the exercise by the Government of the Territories of its legislative power, and noted in its legislation that federal laws applied to the institutions of the Territories failing provision to the contrary. The Territories do not have the status of a servant or agent of the federal government. The Legislative Assembly of the Territories exercise legislative authority for and on behalf of itself.

Politically, the Government of Canada deals with the Territories as if it were dealing with provinces, inasmuch as this is allowed by the Constitution. But whatever the political appearances may be, there is not, in law, a "territorial" Crown, or a "territorial" province, or Her Majesty the Queen "in right of the Territories".

(1) In 1984, the Canadian government signed an agreement with the Government of the N.W.T. which provided that, in return for the territorial government's undertaking to have the Commissioner in Council adopt an ordinance on official languages guaranteeing the provision of French-language services by the Government of the Territories, the federal government would undertake to fund the costs associated therewith. The Commissioner of the Territories, with the consent of the Legislative Assembly, then enacted the Territories' *Official Languages Ordinance*. In 1988, Parliament adopted the *Official Languages Act* which amended the *Northwest Territories Act* so that the Territories' ordinance regarding official languages could be

Il s'agissait: 1) dans le dossier A-555-00, de savoir si la Cour fédérale a compétence à l'endroit des défendeurs territoriaux et 2), dans le dossier A-558-00, de savoir si l'action instituée contre Sa Majesté la Reine devrait être suspendue de manière à ce que l'action puisse se déplacer devant la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest.

*Arrêt*: les appels doivent être accueillis.

Sur le plan constitutionnel, les Territoires n'ont pas le même statut que les provinces. Ils sont une créature fédérale, soumise en principe au bon vouloir du gouvernement du Canada. Bien que des arrangements législatifs et politiques puissent avoir les apparences de conventions entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des Territoires, ces arrangements ne sauraient transformer les Territoires en province. Il n'est pas possible qu'un statut de province soit reconnu aux Territoires sans que soit modifiée la Constitution canadienne.

Sur le plan législatif, le Parlement du Canada a investi les Territoires des attributs d'un véritable gouvernement responsable et a confié à ce dernier la plénitude des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire que la Constitution du pays permettait au Parlement de déléguer, s'arrêtant juste en deçà de la plénitude des pouvoirs associée à un gouvernement responsable souverain, plénitude limitée par la Constitution au gouvernement du Canada et aux gouvernements provinciaux. Le Parlement a toutefois réservé au gouverneur en conseil le contrôle ultime de l'exercice par le gouvernement des Territoires de son pouvoir législatif et s'est fait fort de rappeler dans sa législation que les lois fédérales s'appliquaient aux institutions des Territoires à moins de dispositions contraires. Les Territoires n'ont pas le statut d'agent ou de mandataire du gouvernement fédéral. L'Assemblée législative des Territoires exerce un pouvoir législatif au même titre que le Parlement fédéral exerce les siens et elle agit pour elle-même et en son propre nom.

Sur le plan politique, le gouvernement du Canada traite avec les Territoires comme s'il traitait avec les provinces, jusqu'au maximum permis par la Constitution. Mais, quelles que soient les apparences politiques, il n'existe, en droit, ni Couronne «territoriale», ni province «territoriale», ni Sa Majesté la Reine «du chef des Territoires».

1) En 1984, le gouvernement du Canada a signé avec le gouvernement des T.N.-O. un accord prévoyant que, en contrepartie de l'engagement du gouvernement des Territoires de faire adopter par le Commissaire en conseil une ordonnance sur les langues officielles garantissant la prestation de services en français par le gouvernement des Territoires, le gouvernement fédéral s'engagerait à financer les coûts associés à cette prestation. Le Commissaire des Territoires, avec le consentement de l'Assemblée législative, a ensuite édicté l'*Ordonnance sur les langues officielles* des T.N.-O. En 1988, le Parlement a adopté la *Loi sur les langues officielles* qui modifiait la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* de sorte que l'ordonnance des Territoires

amended only if the amendment was concurred in by Parliament. The federal *Official Languages Act* did not apply to institutions in the Northwest Territories. The Territories' *Official Languages Ordinance* was amended to provide for the establishment of the office of Languages Commissioner, who is appointed by the Commissioner of the Territories.

The first requirement in establishing the jurisdiction of the Federal Court is the grant of jurisdiction by an Act of Parliament. As stated above, the Franco-ténois relied on *Federal Court Act*, section 17. The Crown contemplated by subsection 17(1) is the federal Crown, meaning the executive power, which in practice is exercised by the prime minister and his cabinet. The expression covers neither the legislative power nor the judicial power. Thus, neither the Speaker of the Legislative Assembly of the Territories nor the Languages Commissioner in the Territories could be the "Crown" for the purposes of subsection 17(1). At best, the Languages Commissioner is a "board, commission or other tribunal", but the action was not and could not be based on *Federal Court Act*, section 18 since the definition of "federal board, commission or other tribunal" in section 2 excludes a board, commission or tribunal constituted under an ordinance of the Territories. If the Territories' Languages Commissioner was a "federal board, commission or other tribunal", she could not be both a "federal board, commission or other tribunal" and "the Crown" and could not therefore be a defendant in an action brought under *Federal Court Act*, section 17. Furthermore, a declaratory judgment under subsection 18(3) cannot be obtained against a federal board, commission or other tribunal except by an application for judicial review, but the proceeding herein was an action. The Trial Division Judge therefore erred when he concluded that subsection 17(1) granted jurisdiction to the Federal Court in relation to the claim against the Speaker of the Legislative Assembly and the Languages Commissioner.

If the Commissioner of the N.W.T. were a "federal board, commission or other tribunal" since he exercises "jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament" (the *Northwest Territories Act*), he is not the Crown. The Federal Court might have jurisdiction if it were an application for judicial review under section 18, but not when it is a claim for relief against the Crown under section 17. If he is comparable to a head of government, the comparison would be with a lieutenant governor, and the Federal Court does not have jurisdiction in regard to a lieutenant governor. He is not an employee of the federal Crown according to the *Northwest Territories Act*, and cases that have held that, in exercising delegated powers of responsible government, the Commissioner of the Territories enjoys full autonomy. To argue that he is the Crown would place him in the strange situation of being liable in an action in damages in the Federal Court for the torts he committed personally, but not for the torts committed by a servant, as provided by *Crown Liability and Proceedings Act*, paragraph 3(a) since section

concernant les langues officielles ne pouvait être modifiée que si le Parlement donnait son agrément à cet effet. La *Loi sur les langues officielles* du gouvernement fédéral ne s'appliquait pas aux institutions des territoires du Nord-Ouest. L'*Ordinance sur les langues officielles* des Territoires a été modifiée afin de prévoir l'établissement du poste de Commissaire aux langues, qui est nommé par le Commissaire des Territoires.

La première exigence pour asseoir la compétence de la Cour fédérale est l'attribution d'une compétence à cette Cour par une loi du Parlement. Comme il a été mentionné précédemment, les Franco-ténois se sont appuyés sur l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*. La Couronne que vise le paragraphe 17(1) est la Couronne fédérale, ce qui désigne le pouvoir exécutif, lequel est en pratique exercé par le premier ministre et son cabinet. L'expression ne vise ni le pouvoir législatif ni le pouvoir judiciaire. Ainsi, ni le Président de l'Assemblée législative des Territoires ni la Commissaire aux langues des Territoires ne sauraient être la «Couronne» aux fins du paragraphe 17(1). Au mieux, la Commissaire aux langues est un «office», mais le recours ne se fondait ni ne pourrait se fonder sur l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* puisque la définition même d'«office fédéral» à l'article 2 exclut un office constitué en vertu d'une ordonnance des Territoires. Si la Commissaire aux langues des Territoires était un «office fédéral», elle ne saurait être à la fois un «office fédéral» et «la Couronne» et ne pourrait donc être défenderesse dans une action instituée en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*. De plus, un jugement déclaratoire, selon les termes du paragraphe 18(3), ne peut être obtenu à l'encontre d'un office fédéral que par une demande de contrôle judiciaire, mais la procédure en cause ici était une action. Le juge de la Section de première instance a donc erré lorsqu'il a conclu que le paragraphe 17(1) attribuait une compétence à la Cour fédérale relativement à la demande de réparation faite contre le Président de l'Assemblée législative et contre la Commissaire aux langues.

Si le Commissaire des T.N.-O. était un «office fédéral», puisqu'il exerce «une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale» (la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*), il n'est pas la Couronne. La Cour fédérale aurait peut-être compétence s'il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 18, mais il s'agit d'une demande de réparation contre la Couronne en vertu de l'article 17. S'il est assimilable à un chef de gouvernement, la comparaison se ferait avec un lieutenant-gouverneur, or la Cour fédérale n'a pas compétence à l'égard d'un lieutenant-gouverneur. Il n'est pas un employé de la Couronne fédérale selon la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* ainsi que la jurisprudence qui veut qu'en exerçant des pouvoirs délégués de gouvernement responsable, le Commissaire des Territoires jouit d'une pleine autonomie. Prétendre qu'il serait la Couronne le placerait dans l'étrange situation d'être passible d'une action en dommages en Cour fédérale pour les délits civils qu'il commettrait personnellement, mais pour les délits civils commis par un préposé, ce que prévoit

2 excludes from the definition of “servant” any person appointed or employed by or under the authority of an ordinance of the Northwest Territories. Since the claim herein against the Crown contemplated by *Federal Court Act*, subsection 17(1) is the action in damages based on the *Crown Liability and Proceedings Act*, and since the liability of the master is generally associated with that of his servants, the Federal Court would have jurisdiction over a tort committed by the Commissioner provided that none of his servants was implicated. That is an impracticable result that Parliament cannot have intended. The same reasoning applies in regard to *Federal Court Act*, paragraph 17(5)(b), which assigns jurisdiction to the Court “in proceedings in which relief is sought against any person for anything done or omitted to be done in the performance of the duties of that person as an officer, servant or agent of the Crown”. This paragraph, by its very language, refers to the *Crown Liability and Proceedings Act* which does not apply to employees of the Territories. From whatever angle the status of the Commissioner of the Territories is envisaged, section 17 is meaningless if the Commissioner is the Crown.

There is a definite symmetry in an interpretation that leads to the conclusion that the Government of the Territories is no more the target of section 17 than are its institutions in *Federal Court Act*, section 18. For the purposes of applying section 18, it has been held that the Ministers and institutions of the Territories are not “federal boards, commissions or other tribunals” in regard to which the Federal Court may exercise a power of review. This interpretation also reconciles the Federal Court’s mandate to oversee the lawfulness of the actions taken by the central administration and the status of responsible government charged with the local administration of the Territories that the Government of the Territories is acknowledged to have. It would be contrary to political and legislative history to make the Federal Court, in the Territories, a sort of instrument of federal judicial trusteeship over activities of a local nature when the federal executive and legislative trusteeships have for all practical purposes disappeared.

Furthermore, there exists in the Territories a superior court capable of ensuring the lawfulness of the actions taken by the government of the Territories. In language rights matters, the Territories’ *Official Languages Act*, an ordinance that has not been disallowed by the Governor in Council, has established the office of the Languages Commissioner and empowered this official to apply to the Supreme Court of the Territories to enforce language rights. Thus there exists, for the Territories, the equivalent of what exists federally. There is a symmetry in the administration of justice that appears to have been the intention of both Parliament and the Legislative Assembly of the Territories.

pourtant l’alinéa 3a) de la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif* puisque l’article 2 exclut de la définition de «préposés» les personnes nommées ou engagées sous le régime d’une ordonnance des Territoires du Nord-Ouest. Comme la demande en l’espèce contre la Couronne que vise le paragraphe 17(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* est l’action en dommages-intérêts fondée sur la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif* et comme la responsabilité du maître est généralement associée à celle de ses préposés, la Cour fédérale aurait compétence à l’égard d’un délit commis par le Commissaire à condition qu’aucun de ses préposés ne soit impliqué. C’est là un résultat impracticable que le Parlement ne peut avoir souhaité. Le même raisonnement vaut à l’égard de l’alinéa 17(5)b) de la *Loi sur la Cour fédérale*, qui confère compétence à la Cour «dans les actions en réparation intentées [. . .] contre un fonctionnaire, préposé ou mandataire de la Couronne pour des faits—actes ou omissions—survenus dans le cadre de ses fonctions». Cet alinéa, par ses termes mêmes, renvoie à la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif*, laquelle ne s’applique pas aux employés des Territoires. Quel que soit l’angle sous lequel le statut du Commissaire des Territoires est envisagé, l’article 17 n’a aucun sens si le Commissaire est la Couronne.

Il y a une symétrie certaine dans une interprétation qui mène à la conclusion que le gouvernement des Territoires n’est pas davantage visé à l’article 17 que ne le sont ses institutions à l’article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Aux fins de l’application de l’article 18, il a été jugé que les ministres et institutions des Territoires ne sont pas des «offices fédéraux» à l’égard desquels la Cour fédérale peut exercer un pouvoir de contrôle. Cette interprétation concilie aussi le mandat donné à la Cour fédérale de veiller à la légalité des actes posés par l’administration centrale et le statut de gouvernement responsable chargé de l’administration locale des Territoires qui est dorénavant reconnu au gouvernement des Territoires. Ce serait aller contre l’histoire politique et législative que de faire de la Cour fédérale, dans les Territoires, une sorte d’instrument de tutelle judiciaire fédérale à l’égard des activités de nature locale alors que les tutelles exécutive et législative fédérales sont à toutes fins utiles disparues.

De plus, il existe dans les Territoires une cour supérieure capable d’assurer la légalité des actes posés par le gouvernement des Territoires. En matière de droits linguistiques, la *Loi sur les langues officielles* des Territoires, une ordonnance non désavouée par le gouverneur en conseil, a établi l’office du Commissaire des langues officielles et permis expressément à ce dernier de s’adresser à la Cour suprême des Territoires pour faire respecter les droits linguistiques dans les Territoires. Il existe ainsi, pour les Territoires, l’équivalent de ce qui existe au niveau fédéral. Il y a une symétrie dans l’administration de la justice qui paraît voulue par le Parlement et par l’Assemblée législative des Territoires.

The Franco-ténois rely on the language rights agreement signed between the Government of the Territories and the Government of Canada. *Federal Court Act*, paragraph 17(2)(b) is addressed to cases in which, under subsection 17(1), the Crown is a defendant. While subsection 17(2) grants jurisdiction to the Federal Court over that part of the action that is based on the agreement and that designates her Majesty in right of Canada as a defendant, the Court does not have jurisdiction in regard to the other defendants which are not the Crown for the purposes of subsection 17(1).

The Federal Court lacked jurisdiction as well in regard to the action against the Commissioner of the Territories. The motion to dismiss the proceedings for want of jurisdiction presented by the Commissioner of the Territories, the Speaker of the Legislative Assembly of the Territories and the Languages Commissioner of the Territories should have been allowed.

(2) *Federal Court Act*, section 50 permits the Court to stay proceedings on the ground that the claim is being proceeded with in another jurisdiction or where, for any other reason, it is in the interest of justice that the proceedings be stayed. The Court may stay a proceeding even though no other proceeding is pending before another court. Although no action has yet been brought in the Supreme Court of the Territories, there is in the Territories a superior court that would have jurisdiction in relation to all of the defendants and in relation to all of the remedies that are sought. Since the Federal Court does not have jurisdiction over the action brought against the three territorial defendants, the application for a stay of proceedings should be allowed.

*Federal Court Act*, subsection 50.1(1) requires the Court to stay proceedings on application of the Attorney General of Canada where the Crown desires to institute a counterclaim or third party proceedings in respect of which the Court lacks jurisdiction. If the statement of claim were amended to claim relief only against Her Majesty, and the Attorney General of Canada so requested, the Court would have to order a stay of proceedings.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, s. 3.  
*Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, ss. 123(1) (as am. by S.C. 1993, c. 28, s. 78, Sch. III, item 89), 167(1) (as am. *idem*, item 90).  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 16, 20, 30, 31, 32.  
*Canadian Environmental Assessment Act*, S.C. 1992, c. 37, s. 2.

Les Franco-ténois s'appuient sur l'accord relatif aux droits linguistiques conclu entre le Gouvernement des Territoires et le Gouvernement du Canada. L'alinéa 17(2)(b) de la *Loi sur la Cour fédérale* vise les cas où, selon le paragraphe 17(1), la Couronne est défenderesse. Si le paragraphe 17(2) confère compétence à la Cour fédérale relativement à cette partie de l'action qui se fonde sur l'accord et qui désigne Sa Majesté du chef du Canada comme partie défenderesse, la Cour n'a pas pour autant compétence à l'égard des autres défendeurs, lesquels ne sont pas la Couronne pour les fins du paragraphe 17(1).

La Cour fédérale n'avait pas non plus compétence à l'égard de l'action prise contre le Commissaire des Territoires. La requête en rejet des procédures pour défaut de compétence présentée par le Commissaire des Territoires, par le Président de l'Assemblée législative des Territoires et par la Commissaire aux langues des Territoires aurait dû être accueillie.

2) L'article 50 de la *Loi sur la Cour fédérale* permet à la Cour de suspendre les procédures dans toute affaire au motif que la demande est en instance devant un autre tribunal ou lorsque, pour quelque autre raison, l'intérêt de la justice l'exige. La Cour peut suspendre une instance quand bien même aucune autre instance ne serait pendante devant un autre tribunal. Même si aucune procédure n'a encore été instituée devant la Cour suprême des Territoires, il existe dans les Territoires une cour supérieure qui aurait compétence relativement à tous les défendeurs et relativement à tous les remèdes recherchés. Comme la Cour fédérale n'a pas compétence à l'égard de l'action intentée contre chacun des trois défendeurs territoriaux, la demande de suspension d'instance devrait être accueillie.

Le paragraphe 50.1(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* exige que la Cour ordonne la suspension des procédures sur requête du procureur général du Canada lorsque la Couronne entend présenter une demande reconventionnelle ou procéder à une mise en cause pour lesquelles la Cour n'a pas compétence. Si la déclaration des Franco-ténois était amendée pour demander réparation seulement contre Sa Majesté, et que le procureur général du Canada en fasse la demande, la Cour devrait ordonner la suspension de l'instance.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 16, 20, 30, 31, 32.  
*Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 123(1) (mod. par L.C. 1993, ch. 28, art. 78, ann. III, art. 89), 167(1) (mod., *idem*, item 90).  
*Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, ch. 37, art. 2.

- Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, ss. 63 (as am. by S.C. 1993, c. 28, s. 78, Sch. III, item 69), 66(1) (as am. *idem*, item 70).
- Canadian Multiculturalism Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 24, s. 2 “federal institution” (as am. by S.C. 1993, c. 28, s. 78, Sch. III, item 16).
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 101.
- Constitution Act, 1871*, 34 & 35 Vict., c. 28 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 5) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 11], s. 4.
- Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 42(1), 44, 55.
- Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. C-50 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 21), ss. 2 “servant” (as am. by S.C. 1998, c. 15, s. 21), 3(a).
- Department of Justice Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. 97 (4th Supp.), s. 5(c).
- Emergency Preparedness Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 6, s. 2.
- Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2(1) “Crown”, “federal board, commission or other tribunal” (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1), 17 (as am. *idem*, s. 3), 18 (as am. *idem*, s. 4), 50, 50.1 (as enacted *idem*, s. 16).
- Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106, r. 182.
- Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11, s. 2.
- Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 35 “Act” (as am. by S.C. 1998, c. 15, s. 28), “lieutenant governor” (as am. by S.C. 1993, c. 28, s. 78, Sch. III, item 82), “lieutenant governor in council” (as am. *idem*), “province” (as am. *idem*).
- National Archives of Canada Act*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 1, s. 2.
- Nunavut Act*, S.C. 1993, c. 28.
- Northwest Territories Act*, R.S.C., 1985, c. N-27, ss. 43.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, s. 98), 43.2 (as enacted *idem*).
- Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, ss. 3(1) “federal institution” (as am. by S.C. 1993, c. 28, s. 78, Sch. III, item 116), 7(3) (as am. *idem*, item 117), 98.
- Official Languages Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. O-1, ss. 12 (as am. by R.S.N.W.T. 1988, c. 56 (Supp.), s. 10), 13 (as am. *idem*, ss. 11, 21), 18 (as am. *idem*, s. 15), 19 (as am. *idem*), 26 (as am. *idem*, ss. 17, 18).
- Official Languages Ordinance*, S.N.W.T. 1984(2), c. 2.
- Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, s. 3.
- Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35, s. 2.
- Status of the Artist Act*, S.C. 1992, c. 33, s. 6.
- Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 63 (mod. par L.C. 1993, ch. 28, art. 78, ann. III, art. 69), 66(1) (mod., *idem*, art. 70).
- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 101.
- Loi constitutionnelle de 1871*, 34 & 35 Vict., ch. 28 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 5) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 11], art. 4.
- Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 42(1), 44, 55.
- Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 35 «loi provinciale» (mod. par L.C. 1993, ch. 28, art. 78, ann. III, art. 82), «lieutenant-gouverneur» (mod. *idem*), «lieutenant-gouverneur en conseil» (mod., *idem*), «province» (mod., *idem*).
- Loi sur l’accès à l’information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 3.
- Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 2(1) «Couronne», «office fédéral» (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1), 17 (mod., *idem*, art. 3), 18 (mod., *idem*, art. 4), 50, 50.1 (édicte *idem*, art. 16).
- Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11, art. 2.
- Loi sur la protection civile*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 6, art. 2.
- Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 3.
- Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. C-50 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 21), art. 2 «préposés» (mod. par L.C. 1998, ch. 15, art. 21), 3a).
- Loi sur le ministère de la Justice*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. 97 (Suppl.), art. 5(c).
- Loi sur le multiculturalisme canadien*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 24, art. 2 «institution fédérale» (mod. par L.C. 1993, ch. 28, art. 78, ann. III, art. 16).
- Loi sur le Nunavut*, L.C. 1993, ch. 28.
- Loi sur le statut de l’artiste*, L.C. 1992, ch. 33, art. 6.
- Loi sur les Archives nationales du Canada Act*, L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 2.
- Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, art. 3(1) «institutions fédérales» (mod. par L.C. 1993, ch. 28, art. 78, ann. III, art. 116), 7(3) (mod., *idem*, art. 117), 98.
- Loi sur les langues officielles*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. O-1, art. 12 (mod. par L.R.T.N.-O. 1988, ch. 56 (Suppl.), art. 10), 13 (mod., *idem*, art. 11, 21), 18 (mod., *idem*, art. 15), 19 (mod., *idem*), 26 (mod., *idem*, art. 17, 18).
- Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35, art. 2.



*Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, L.R.C. (1985), ch. N-27, art. 43.1 (édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, art. 98), 43.2 (édicte, *idem*).  
*Ordonnance sur les langues officielles*, L.T.N.-O. 1984(2), ch. 2.  
*Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106, règle 182.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Northwest Territories v. P.S.A.C.* (1999), 183 D.L.R. (4th) 175; 180 F.T.R. 20 (F.C.T.D.); *Morin v. Northwest Territories* (1999), 14 Admin. L.R. (3d) 284; 29 C.P.C. (4th) 362 (N.W.T. S.C.); *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752; (1986), 28 D.L.R. (4th) 641; 34 B.L.R. 251; 68 N.R. 241; *McArthur, Matthew v. The King*, [1943] Ex. C.R. 77; [1943] 3 D.L.R. 225; *Fortier Arctic Ltd. and Liquor Control Board of the Northwest Territories, (Re)* (1971), 21 D.L.R. (3d) 619; [1971] 5 W.W.R. 63 (N.W.T. Terr. Ct.); *Johnston v. Attorney General of Canada*, [1977] 2 F.C. 301; (1977), 72 D.L.R. (3d) 615; 32 C.C.C. (2d) 463 (C.A.); *Pfeiffer and Commissioner of the Northwest Territories (Re)* (1977), 75 D.L.R. (3d) 407 (N.W.T.S.C.).

## DISTINGUISHED:

*Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada*, 2001 FCA 162; [2001] F.C.J. No. 791 (C.A.) (QL).

## REFERRED TO:

*Royal Bank of Canada v. Scott* (1971), 20 D.L.R. (3d) 728; [1971] 4 W.W.R. 491 (N.W.T. Terr. Ct.); *R. v. Lynn Holdings Ltd.* (1969), 68 W.W.R. 64 (Y. Mag. Ct.); *Canada Labour Relations Board et al. v. Yellowknife*, [1977] 2 S.C.R. 729; (1977), 76 D.L.R. (3d) 85; 77 CLLC 14,073; 14 N.R. 72; *Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada*, [1996] 3 F.C. 182; (1996), 112 F.T.R. 167 (T.D.); *affd.* (1997), 208 N.R. 385 (F.C.A.); leave to appeal dismissed, S.C.C. 25924, Aug. 28, 1997; *Minister of National Revenue & Queen (The) v. Creative Shoes Ltd.*, [1972] F.C. 993; (1972), 29 D.L.R. (3d) 89; 73 DTC 5127 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused, [1972] F.C. 1425.

## AUTHORS CITED

Beaudoin, Gérald-A. *Le fédéralisme au Canada: les institutions, le partage des pouvoirs*. Montréal: Wilson & Lafleur, 2000.

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Territoires du Nord-Ouest c. A.F.P.C.* (1999), 183 D.L.R. (4th) 175; 180 F.T.R. 20 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Morin v. Northwest Territories* (1999), 14 Admin. L.R. (3d) 284; 29 C.P.C. (4th) 362 (C.S. T.N.-O.); *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752; (1986), 28 D.L.R. (4th) 641; 34 B.L.R. 251; 68 N.R. 241; *McArthur, Matthew v. The King*, [1943] R.C.É. 77; [1943] 3 D.L.R. 225; *Fortier Arctic Ltd. and Liquor Control Board of the Northwest Territories, (Re)* (1971), 21 D.L.R. (3d) 619; [1971] 5 W.W.R. 63 (C. terr. T.N.-O.); *Johnston c. Procureur général du Canada*, [1977] 2 C.F. 301; (1977), 72 D.L.R. (3d) 615; 32 C.C.C. (2d) 463 (C.A.); *Pfeiffer and Commissioner of the Northwest Territories (Re)* (1977), 75 D.L.R. (3d) 407 (C.S. T.N.-O.).

## DISTINCTION FAITE D'AVEC:

*Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada*, 2001 CAF 162; [2001] A.C.F. n° 791 (C.A.) (QL).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Royal Bank of Canada v. Scott* (1971), 20 D.L.R. (3d) 728; [1971] 4 W.W.R. 491 (C. terr. T.N.-O.); *R. v. Lynn Holdings Ltd.* (1969), 68 W.W.R. 64 (C. mag. Y.); *Conseil canadien des relations du travail et autre c. Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729; (1977), 76 D.L.R. (3d) 85; 77 CLLC 14,073; 14 N.R. 72; *Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada*, [1996] 3 C.F. 182; (1996), 112 F.T.R. 167 (1<sup>re</sup> inst.); *conf. par* (1997), 208 N.R. 385 (C.A.F.); permission d'appeler rejetée, C.S.C. 25924, 28 août 1997; *Le ministre du Revenu national et la Reine c. Creative Shoes Ltd.*, [1972] C.F. 993; (1972), 29 D.L.R. (3d) 89; 73 DTC 5127 (C.A.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [1972] C.F. 1425.

## DOCTRINE

Beaudoin, Gérald-A. *Le fédéralisme au Canada: les institutions, le partage des pouvoirs*. Montréal: Wilson & Lafleur, 2000.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1992.

Hogg, Peter W. and Patrick J. Monahan. *Liability of the Crown*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 2000.

Immarigeon, Henriette. *La responsabilité extra-contractuelle de la Couronne au Canada*. Montréal: Wilson et Lafleur, 1965.

Morin, Jacques-Yvan and José Woehrling. *Les constitutions du Canada et du Québec: du régime français à nos jours*. Vol. 1, Montréal: Éditions Thémis, 1994.

APPEALS from the Trial Division order dismissing a motion to strike the statement of claim, and a motion for a stay of proceedings (*Fédération Franco-Ténoise v. Canada*, [2001] 1 F.C. 241 (T.D.)). Appeals allowed.

#### APPEARANCES:

*Roger Tassé, Q.C.* and *Maxime Faille* for appellants in A-555-00 and respondents in A-558-00, Commissioner of the Northwest Territories, Speaker of the Legislative Assembly of the Northwest Territories and Languages Commissioner of the Northwest Territories.

*Alain Préfontaine* and *Cynthia C. Myslicki* for respondent in A-555-00 and appellant in A-558-00, Her Majesty the Queen.

*Peter B. Bergbusch* and *Roger J. F. Lepage* for respondents in both A-555-00 and A-558-00 Fédération Franco-ténoise, Éditions Franco-Ténoises/L'Aquilon, Fernand Denault, Suzanne Houde, Nadia Laquerre, André Légaré and Pierre Ranger.

*Johane Tremblay* for intervener in both A-555-00 and A-558-00.

#### SOLICITORS OF RECORD:

*Gowling Lafleur Henderson LLP*, Ottawa, for appellants in A-555-00 and respondents in A-558-00, Commissioner of the Northwest Territories, Speaker of the Legislative Assembly of the Northwest Territories and Languages Commissioner of the Northwest Territories.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent in A-555-00 and appellant in A-558-00, Her Majesty the Queen.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1992.

Hogg, Peter W. and Patrick J. Monahan. *Liability of the Crown*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 2000.

Immarigeon, Henriette. *La responsabilité extra-contractuelle de la Couronne au Canada*. Montréal: Wilson et Lafleur, 1965.

Morin, Jacques-Yvan et José Woehrling. *Les constitutions du Canada et du Québec: du régime français à nos jours*. T. 1, Montréal: Éditions Thémis, 1994.

APPELS formé contre une ordonnance de la Section de première instance rejetant une requête en radiation de la déclaration et une requête en suspension d'instance (*Fédération Franco-Ténoise c. Canada*, [2001] 1 C.F. 241 (1<sup>re</sup> inst.)). Appels accueillis.

#### ONT COMPARU:

*Roger Tassé, c.r.* et *Maxime Faille* pour les appelants dans le dossier A-555-00 et les intimés dans le dossier A-558-00, le Commissaire des Territoires du Nord-Ouest, le Président de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest et la Commissaire aux langues des Territoires du Nord-Ouest.

*Alain Préfontaine* et *Cynthia C. Myslicki* pour l'intimée dans le dossier A-555-00 et l'appelante dans le dossier A-558-00, Sa Majesté la Reine.

*Peter B. Bergbusch* et *Roger J. F. Lepage* pour les intimés dans les dossiers A-555-00 et A-558-00 la Fédération Franco-ténoise, les Éditions Franco-Ténoises/L'Aquilon, Fernand Denault, Suzanne Houde, Nadia Laquerre, André Légaré et Pierre Ranger.

*Johane Tremblay* pour l'intervenante dans les dossiers A-555-00 et A-558-00.

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Gowling Lafleur Henderson LLP*, Ottawa, pour les appelants dans le dossier A-555-00 et les intimés dans le dossier A-558-00, le Commissaire des Territoires du Nord-Ouest, le Président de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest et la Commissaire aux langues des Territoires du Nord-Ouest.

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimée dans le dossier A-555-00 et l'appelante dans le dossier A-558-00, Sa Majesté la Reine.

*Balfour Moss*, Regina, for respondents in both A-555-00 and A-558-00 Fédération Franco-ténoise, Éditions Franco-Ténoises/L'Aquilon, Fernand Denault, Suzanne Houde, Nadia Laquerre, André Légaré and Pierre Ranger.  
*Office of the Commissioner of Official Languages* for interveners in both A-555-00 and A-558-00.

*The following is the English version of the reasons for judgment rendered by*

[1] DÉCARY J.A.: These two appeals result from a language rights declaratory action accompanied by a claim in damages that was brought in the Federal Court of Canada by the Fédération Franco-ténoise and some representatives of the Francophone community of the Northwest Territories (the Franco-ténois) against Her Majesty the Queen, the Commissioner of the Northwest Territories (the Commissioner of the Territories), the Speaker of the Legislative Assembly of the Northwest Territories (the Speaker of the Legislative Assembly) and the Languages Commissioner of the Northwest Territories (the Languages Commissioner). It will help the reader if I use the word Territories to refer to the Northwest Territories and I will sometimes combine the Commissioner of the Territories, the Speaker of the Legislative Assembly and the Languages Commissioner under the expression “the territorial defendants”.

[2] The two appeals were combined for the purposes of hearing and reasons for judgment. In docket A-555-00, the substantial issue is whether the Federal Court has jurisdiction in relation to the territorial defendants. In docket A-558-00, the issue is whether the action validly brought in the Federal Court against Her Majesty the Queen should not be stayed to allow the action to be moved to the Supreme Court of the Northwest Territories (the Supreme Court of the Territories).

#### A. Proceedings

[3] On January 25, 2000, the Franco-ténois applied to the Federal Court of Canada by way of an action under section 17 of the *Federal Court Act* [R.S.C.,

*Balfour Moss*, Regina, pour les intimés dans les dossiers A-555-00 et A-558-00 la Fédération Franco-ténoise, les Éditions Franco-Ténoises/L'Aquilon, Fernand Denault, Suzanne Houde, Nadia Laquerre, André Légaré et Pierre Ranger.  
*Le Bureau de la Commissaire aux langues officielles* pour l'intervenante dans les dossiers A-555-00 et A-558-00.

*Voici les motifs du jugement rendus en français par*

[1] LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: Ces deux appels résultent d'une action en déclaration de droits linguistiques assortie d'une réclamation en dommages qui a été instituée en Cour fédérale du Canada par la Fédération Franco-ténoise et des représentants de la communauté francophone des Territoires du Nord-Ouest (les Franco-ténois) contre Sa Majesté la Reine, le Commissaire des Territoires du Nord-Ouest (le Commissaire des Territoires), le Président de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest (le Président de l'Assemblée législative) et le Commissaire aux langues des Territoires du Nord-Ouest (le ou la Commissaire aux langues). Pour faciliter la lecture, j'utiliserai le mot Territoires pour désigner les Territoires du Nord-Ouest et je regrouperai à l'occasion le Commissaire des Territoires, le Président de l'Assemblée législative et la Commissaire aux langues sous l'expression «les défendeurs territoriaux».

[2] Les deux appels ont été réunis pour fins d'audition et de motifs de jugement. Dans le dossier A-555-00, il s'agit essentiellement de décider si la Cour fédérale a compétence à l'endroit des défendeurs territoriaux. Dans le dossier A-558-00, il s'agit de décider si l'action validement instituée en Cour fédérale contre Sa Majesté la Reine ne devrait pas être suspendue de manière à ce que l'action puisse se déplacer devant la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest (la Cour suprême des Territoires).

#### A. Les procédures

[3] Le 25 janvier 2000, les Franco-ténois s'adressaient à la Cour fédérale du Canada par voie d'action pour obtenir en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la*

1985, c. F-7 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 3)] to obtain the following relief:

[TRANSLATION]

**The Government of Canada:**

- (a) a declaration that the Canadian government is not fulfilling its responsibilities under sections 16 and 20 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (hereinafter the “*Charter*”) and the underlying fundamental principle of the Constitution of protection and respect for minority rights in delegating a major share of its authority to make laws to the government of the N.W.T. without requiring or ensuring that its delegate itself complies with the language rights of the Canadian citizens residing in the N.W.T.;
- (b) a declaration that, in abdicating its language obligations in the aforementioned manner, the Canadian government is reneging on its commitment to enhance the vitality of the French linguistic minority community in the N.W.T., to support and assist its development, and to foster the full recognition and use of French in Canadian society, as stipulated in Part VII of Canada’s *Official Languages Act*;
- (c) owing to the failure, since 1982, of Her Majesty the Queen and the Government of Canada to guarantee the plaintiffs full compliance with their constitutional language rights in the N.W.T.:
  - (i) general damages;
  - (ii) special damages;
  - (iii) punitive damages;

...

**The Government of the Northwest Territories:**

- (f) a declaration that the Commissioner of the N.W.T., the Legislative Assembly and the Government of the Northwest Territories are subject to sections 16 and 20 of the *Charter* and must comply with the *Official Languages Act* of the Northwest Territories and, without limiting the above, a declaration that:
  - (i) any member of the public has the right to communicate in French, and to receive some services from, any head or central office of an institution of the N.W.T. Government under sections 16 and 20 of the *Charter* and section 14 of the *Official Languages Act* of the N.W.T.;
  - (ii) there is a significant demand for the use of French in the following institutions of the N.W.T. Government or it is reasonable due to the nature of the office, under sections 16 and 20 of the *Charter* and section 14 of the *Official Languages Act* of the N.W.T.:

*Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 3)] les réparations suivantes:

**Le gouvernement du Canada:**

- (a) une déclaration que le gouvernement canadien ne respecte pas ses responsabilités en vertu des articles 16 et 20 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (ci-après la «*Charte*») et du principe fondamental sous-jacent de la Constitution de protection et de respect des droits des minorités, en déléguant une grande partie de sa compétence législative au gouvernement des T.N.-O. sans exiger ou s’assurer que son délégué respecte lui-même les droits linguistiques des citoyens canadiens résidant aux T.N.-O.;
- (b) une déclaration qu’en abdiquant ses obligations linguistiques de la manière susmentionnée, le gouvernement canadien renie son engagement à favoriser l’épanouissement de la minorité francophone aux T.N.-O., à appuyer son développement et à promouvoir la pleine reconnaissance et l’usage du français dans la société canadienne, tel que stipulé à la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* du Canada;
- (c) en raison de l’omission, depuis 1982, de Sa Majesté La Reine et du gouvernement du Canada d’assurer aux demandeurs le plein respect des droits linguistiques constitutionnels aux T.N.-O.:
  - (i) dommages-intérêts généraux;
  - (ii) dommages-intérêts spéciaux;
  - (iii) dommages-intérêts punitifs;

[. . .]

**Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest:**

- (f) une déclaration que le Commissaire des T.N.-O., l’Assemblée législative, et le gouvernement des T.N.-O. sont assujettis aux articles 16 et 20 de la *Charte* et doivent respecter la *Loi sur les langues officielles* des T.N.-O. et, sans limitation de la susdite, une déclaration que:
  - (i) le public a droit de communiquer en français avec le siège ou l’administration centrale de toutes les institutions du gouvernement des T.N.-O. ou pour en recevoir des services, en vertu des articles 16 et 20 de la *Charte* et l’article 14 de la *Loi sur les langues officielles* des T.N.-O.;
  - (ii) l’emploi du français dans les institutions suivantes du gouvernement des T.N.-O. fait l’objet d’une demande importante ou se justifie par la vocation du bureau, en vertu des articles 16 et 20 de la *Charte* et l’article 14 de la *Loi sur les langues officielles* des T.N.-O.:

- The Languages Commissioner;
- The Department of Education, Culture and Employment;
- The Department of Finance;
- The Department of Justice;
- The Department of Municipal and Community Affairs;
- The Department of Health and Social Services;
- The Department of Transportation;
- The Department of Public Works;
- The Department of Resources, Wildlife and Economic Development;
- The Boards, Commissions and Agencies of the N.W.T., including:
  - Business Credit Corporation;
  - Aurora College;
  - Water Board;
  - Social Assistance Appeal Board;
  - Liquor Licensing Board;
  - Workers’ Compensation Board;
  - Legal Services Board;
  - Labour Standards Board;
  - Highway Transport Board;
  - Territorial Board of Revision;
  - Status of Women Council;
  - Territorial Development Corporation;
  - Science Institute;
  - Northwest Territories Power Corporation;
  - Northwest Territories Housing Corporation;
  - Assessment Appeal Tribunal;
  - Financial Management Board Secretariat;
- La Commissaire aux langues;
- Le ministère de l’Éducation, de la Culture et de la Formation;
- Le ministère des Finances;
- Le ministère de la Justice;
- Le ministère des Affaires communautaires et municipales;
- Le ministère de la Santé et des Services sociaux;
- Le ministère des Transports;
- Le ministère des Travaux publics;
- Le ministère des Ressources renouvelables, de la Faune et du Développement économique;
- Les Conseils, commissions et agences des T.N.-O., notamment:
  - Bureau territorial du crédit;
  - Collège Aurora;
  - Commission des eaux;
  - Commission d’appel de l’assistance sociale;
  - Commission des licences d’alcool;
  - Commission des accidents du travail;
  - Commission des services légaux;
  - Commission des normes du travail;
  - Commission du transport routier;
  - Conseil territorial de révision;
  - Conseil du statut de la femme;
  - Conseil territorial du développement;
  - Institut des sciences;
  - Société d’énergie des T.N.-O.;
  - Société d’habitation des T.N.-O.;
  - Tribunal d’appel de l’évaluation;
  - Secrétariat du bureau de gestion des finances;

(iii) these institutions of the N.W.T. government required to communicate with the public and provides services to the public in French must make an “active offer” in French under sections 16 and 20 of the *Charter* and section 14 of the *Official Languages Act* of the N.W.T.;

(iii) ces institutions du gouvernement des T.N.-O. tenues de communiquer avec le public et lui offrir des services en français doivent faire une «offre active» en français, en vertu des articles 16 et 20 de la *Charte* et l’article 14 de la *Loi sur les langues officielles* des T.N.-O.;

(g) a declaration that the policy and guidelines of the N.W.T. government issued for the purpose of implementing the *Official Languages Act* of the N.W.T. are, in their entirety, in conflict with sections 8, 10, 11 and 14 of the said Act and sections 16 and 20 of the *Charter*;

(g) une déclaration que, dans leur intégralité, la politique et les lignes directrices du gouvernement des T.N.-O. émises comme mesure de mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* des T.N.-O. vont à l’encontre des articles 8, 10, 11 et 14 de ladite loi et des articles 16 et 20 de la *Charte*;

- (h) a declaration that the Legislative Assembly of the N.W.T. is subject to section 18 of the *Charter*;
- (i) a declaration that, in so far as section 11 of the *Official Languages Act* of the N.W.T. does not require that any instrument in writing issuing from the Legislature or the Government of the N.W.T. that is addressed to the public be drawn up in the French language, it is inconsistent with sections 16 and 20 of the *Charter* and, to the extent of the inconsistency, is of no force or effect;
- (j) against the Commissioner of the N.W.T., the Legislative Assembly of the N.W.T. and the Languages Commissioner, an order to take the necessary steps within a reasonable period to comply with their responsibilities under the *Official Languages Act* of the N.W.T. and sections 16 and 20 of the *Charter*, including:
- (i) within one year, to fulfill their institutional language obligations concerning services to the public, in particular by creating and filling bilingual positions in the head or central office of all the institutions of the Government of the N.W.T. and in each office in which there is a significant demand for communications with and services from that office or it is reasonable due to the nature of the office;
  - (ii) henceforth, to print and publish in French all of the instruments in writing issuing from the Legislative Assembly or the Government of the N.W.T. that are addressed to the public and, within one year, to print and publish all of the instruments in writing produced by the said entities since 1982; and
  - (iii) henceforth, to communicate effectively in French, in particular by disseminating all announcements of the Government of the N.W.T. in French through the media serving the Franco-ténois, including the newspaper *l'Aquilon*;
- (k) against the Legislative Assembly of the N.W.T., an order to take the necessary steps within a reasonable period to comply with its responsibilities under section 18 of the *Charter*, including henceforth printing and publishing in French all of the records, minutes and proceedings of the Legislative Assembly and, within one year, printing and publishing in French all of the records, minutes and proceedings of the Legislative Assembly since 1982;
- (l) owing to the flagrant and ongoing breach of their language obligations and the rights of the public to obtain services in French and to communicate in French with the authorities of the Assembly and the Government of the N.W.T.:
- (h) une déclaration que l'Assemblée législative des T.N.-O. est assujettie à l'article 18 de la *Charte*;
- (i) une déclaration que, dans la mesure où l'article 11 de la *Loi sur les langues officielles* des T.N.-O. n'exige pas que tout acte écrit émanant de la Législature ou du gouvernement des T.N.-O. qui s'adresse au public soit établi en français, il est incompatible avec les articles 16 et 20 de la *Charte* et est nul et sans effet dans la mesure de cette incompatibilité;
- (j) contre le Commissaire des T.N.-O., l'Assemblée législative des T.N.-O. et la Commissaire aux langues, une ordonnance de prendre, dans un délai raisonnable, les mesures nécessaires pour respecter leurs responsabilités en vertu de la *Loi sur les langues officielles* des T.N.-O. et les articles 16 et 20 de la *Charte*, notamment:
- (i) dans un délai d'un an, de respecter leurs obligations linguistiques institutionnelles concernant les services au public, notamment en créant et comblant des postes bilingues, au siège ou l'administration centrale de toutes les institutions du gouvernement des T.N.-O., et à chaque bureau où la communication et la prestation de services en français fait l'objet d'une demande importante ou se justifie par la vocation du bureau;
  - (ii) dorénavant, d'imprimer et de publier en français tous les actes écrits émanant de l'Assemblée législative ou du gouvernement des T.N.-O. qui s'adressent au public et, dans un délai d'un an, d'imprimer et de publier tous les actes écrits produit par lesdites entités depuis 1982; et
  - (iii) dorénavant, de communiquer en français de façon efficace, notamment en diffusant toutes annonces du gouvernement des T.N.-O. en français par les médias qui desservent les Franco-ténois, notamment le journal *l'Aquillon*;
- (k) contre l'Assemblée législative des T.N.-O. une ordonnance de prendre, dans un délai raisonnable, les mesures nécessaires pour respecter ses responsabilités en vertu de l'article 18 de la *Charte*, notamment d'imprimer et de publier en français dorénavant toutes les archives, comptes rendus et procès-verbaux de l'Assemblée législative et, dans un délai d'un an, d'imprimer et de publier en français toutes les archives, comptes rendus et procès-verbaux de l'Assemblée législative depuis 1982;
- (l) en raison de la violation flagrante et continue, depuis 1982, de leurs obligations linguistiques et des droits du public d'obtenir des services en français et de communiquer en français avec les instances de l'Assemblée et du gouvernement des T.N.-O.:

- (i) general interests;
- (ii) special damages;
- (iii) punitive damages;

- (i) dommages-intérêts généraux;
- (ii) dommages-intérêts spéciaux;
- (iii) dommages-intérêts punitifs;

[4] On March 9, 2000, Her Majesty availed herself of the provisions of rule 182 of the *Federal Court Rules, 1998* [SOR/98-106] (the Rules) and third partyed her three co-defendants, the territorial defendants, in the main action. Through this third party proceeding, Her Majesty was asking the Court to order that the said co-defendant(s) indemnify Her Majesty should the claim for relief against Her Majesty be allowed on the basis of some breach attributable to one of the said co-defendants.

[4] Le 9 mars 2000, Sa Majesté se prévalait des dispositions de la Règle 182 des *Règles de la Cour fédérale (1998)* [DORS/98-106] (les Règles) et mettait en cause ses trois co-défendeurs dans l'action principale, soit les défendeurs territoriaux. Par cette mise en cause, Sa Majesté demandait à la Cour, dans l'éventualité où la demande de réparation visant Sa Majesté était accordée sur la base d'un manquement imputable à l'un desdits co-défendeurs, d'ordonner que le ou lesdits co-défendeurs indemnisent Sa Majesté.

[5] On March 10, 2000, the territorial defendants, each represented by the Territories Department of Justice, moved to dismiss the statement of claim for want of jurisdiction of the Federal Court in regard to each of them. Should the Court conclude that it does have jurisdiction in regard to one but not all of them, the Court was urged to decline jurisdiction so as to allow the proceedings to be brought instead in the Supreme Court of the Territories.

[5] Le 10 mars 2000, les défendeurs territoriaux, représentés chacun par le ministère de la Justice des Territoires, demandaient par requête le rejet de la déclaration pour cause d'absence de compétence de la Cour fédérale à l'égard de chacun d'eux. Dans l'hypothèse où la Cour en viendrait à la conclusion qu'elle a compétence à l'égard de l'un d'eux mais pas à l'égard de tous, la Cour était invitée à décliner juridiction de manière à permettre que les procédures soient instituées, plutôt, devant la Cour suprême des Territoires.

[6] On March 13, 2000, Her Majesty, relying on paragraph 50(1)(b) of the *Federal Court Act*, applied for a stay of the proceeding on the ground that the Federal Court did not have jurisdiction over all of the defendants and that it would be more appropriate to hear and determine the matter in the only court having jurisdiction to decide the entire case, the Supreme Court of the Territories.

[6] Le 13 mars 2000, Sa Majesté, s'appuyant sur l'alinéa 50(1)b) de la *Loi sur la Cour fédérale*, demandait la suspension de l'instance, pour le motif que la Cour fédérale n'avait pas compétence sur tous les défendeurs et qu'il serait plus approprié de saisir le seul tribunal ayant compétence pour trancher tout le litige, soit la Cour suprême des Territoires.

[7] On September 8, 2000, Mr. Justice Rouleau dismissed both motions (*Fédération Franco-Ténoise v. Canada*, [2001] 1 F.C. 241 (T.D.)).

[7] Le 8 septembre 2000, le juge Rouleau rejetait les deux requêtes (*Fédération Franco-Ténoise c. Canada*, [2001] 1 C.F. 241 (1<sup>re</sup> inst.)).

[8] In regard to the motion for dismissal filed by the territorial defendants, the Judge found that the conditions set out by the Supreme Court of Canada in *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752, at page 766 for establishing jurisdiction of the Federal Court are fulfilled in this instance: the three territorial defendants being part of the "federal Crown" in his

[8] En ce qui a trait à la requête en rejet présentée par les défendeurs territoriaux, le juge en vient à la conclusion que les conditions requises par la Cour suprême du Canada dans *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752, à la page 766, pour asseoir la compétence de la Cour fédérale sont ici rencontrées: les trois défendeurs territoriaux faisant à son avis

opinion, there is, through section 17 of the *Federal Court Act*, a grant of jurisdiction to the Federal Court; the ordinances enacted by the Government of the Territories constitute federal law; and as the law relied on in this case is in the last analysis the *Northwest Territories Act*, R.S.C., 1985, c. N-27, it is a law of Canada within the meaning of section 101 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982 c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]].

[9] In regard to the motion to stay the proceeding filed by Her Majesty, the Judge simply disposed of it in the following words, at paragraph 36:

In light of the Court's finding with respect to jurisdiction, I propose to dismiss this motion.

[10] The territorial defendants and Her Majesty appealed Mr. Justice Rouleau's order.

[11] The reasons that follow will occasionally refer to some provisions of constitutional documents preceding the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] that still have no official French version. I will use the texts that were proposed in 1990 by the report of the French Constitutional Drafting Committee, which was assigned to prepare a draft French version of certain constitutional documents pursuant to section 55 of the *Constitution Act, 1982* [*Final Report of the French Constitutional Drafting Committee Responsible for Providing the Minister of Justice of Canada with a Draft Official French Version of Certain Constitution Enactments*].

[12] The *Northwest Territories Act* calls an "ordinance" what the Legislative Assembly of the Territories refers to as an "Act". The word "ordinance", of course, is the correct one, but in practice nothing hangs on the use of either word, neither of which is disallowed by the Parliament of Canada. I note that the *Nunavut Act*, which received royal assent in June

partie de la «Couronne fédérale», il y a, par le biais de l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*, attribution de compétence à la Cour fédérale; les ordonnances édictées par le gouvernement des Territoires constituent des règles de droit fédéral; et la loi invoquée en l'espèce étant en fin de compte la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, L.R.C. (1985), ch. N-27, il s'agit là d'une loi du Canada au sens de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]].

[9] En ce qui a trait à la requête en suspension d'instance présentée par Sa Majesté, le juge se contente d'en disposer dans les termes suivants, au paragraphe 36:

Étant donné la conclusion de la Cour quant à la question de la compétence, je suggère de rejeter la requête sur cette question.

[10] Les défendeurs territoriaux et Sa Majesté en ont appelé de l'ordonnance du juge Rouleau.

[11] Les motifs qui suivent renverront à l'occasion à des dispositions de textes constitutionnels antérieurs à la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] qui n'ont toujours pas de version française officielle. J'utiliserai les textes qu'a proposés en 1990 le rapport du comité de rédaction constitutionnelle française chargé d'établir, sous le régime de l'article 55 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, un projet de version française de certains textes constitutionnels [*Rapport définitif du comité de rédaction constitutionnelle française chargé d'établir, à l'intention du ministre de la Justice du Canada, un projet de version française officielle de certains textes constitutionnels*].

[12] La *Loi sur les territoires du Nord-Ouest* appelle «ordonnance» ce que l'Assemblée législative des Territoires appelle «loi». C'est le terme «ordonnance», bien sûr, qui est correct, mais rien ne découle en pratique de l'emploi de l'un ou l'autre des termes que ne désavoue d'ailleurs pas le Parlement du Canada. Je note que la *Loi sur le Nunavut*, sanctionnée en juin



1993 (S.C. 1993, c. 28), uses the word “Act” to refer to a statute adopted by the Legislature of Nunavut.

**B. Limited framework of the submissions in the Court in docket A-555-00**

[13] The Court is asked to characterize the status of the Commissioner of the Territories, the Speaker of the Legislative Assembly and the Languages Commissioner solely for the purposes of determining whether they may be sued in Federal Court in an action based on section 17 of the *Federal Court Act*. That section reads as follows:

17. (1) Except as otherwise provided in this Act or any other Act of Parliament, the Trial Division has concurrent original jurisdiction in all cases where relief is claimed against the Crown.

(2) Without restricting the generality of subsection (1), the Trial Division has concurrent original jurisdiction, except as otherwise provided, in all cases in which

- (a) the land, goods or money of any person is in the possession of the Crown;
- (b) the claim arises out of a contract entered into by or on behalf of the Crown;
- (c) there is a claim against the Crown for injurious affection; or
- (d) the claim is for damages under the *Crown Liability and Proceedings Act*.

...

(5) The Trial Division has concurrent original jurisdiction

- (a) in proceedings of a civil nature in which the Crown or the Attorney General of Canada claims relief; and
- (b) in proceedings in which relief is sought against any person for anything done or omitted to be done in the performance of the duties of that person as an officer, servant or agent of the Crown.

[14] It is trite law that the Federal Court has jurisdiction in relation to that part of the action that is directed against Her Majesty the Queen in right of Canada.

1993 (L.C. 1993, ch. 28), emploie le terme «loi» pour désigner un texte législatif qu’adopte la législature du Nunavut.

**B. Le cadre limité du débat devant la Cour dans le dossier A-555-00**

[13] La Cour est appelée à qualifier le statut du Commissaire des Territoires, du Président de l’Assemblée législative et de la Commissaire aux langues aux seules fins de déterminer s’ils peuvent être poursuivis en Cour fédérale dans une action fondée sur l’article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Cet article se lit comme suit:

17. (1) Sauf disposition contraire de la présente loi ou de toute autre loi fédérale, la Section de première instance a compétence concurrente, en première instance, dans les cas de demande de réparation contre la Couronne.

(2) La Section de première instance a notamment compétence concurrente en première instance, sauf disposition contraire, dans les cas de demande motivés par:

- a) la possession par la Couronne de terres, biens ou sommes d’argent appartenant à autrui;
- b) un contrat conclu par ou pour la Couronne;
- c) un trouble de jouissance dont la Couronne se rend coupable;
- d) une demande en dommages-intérêts formée au titre de la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif*.

[. . .]

(5) La Section de première instance a compétence concurrente, en première instance, dans les actions en réparation intentées:

- a) au civil par la Couronne ou le procureur général du Canada;
- b) contre un fonctionnaire, préposé ou mandataire de la Couronne pour des faits—actes ou omissions—survenus dans le cadre de ses fonctions.

[14] Il est acquis que la Cour fédérale a compétence relativement à cette partie de l’action qui vise Sa Majesté la Reine du chef du Canada.

[15] It is conceded that the Supreme Court of the Territories would have jurisdiction to hear the case in its entirety as regards the four co-defendants, should the matter come before it.

[16] This Court is not ruling on the merits of the claim of the Franco-ténois. It is not deciding the validity of the delegation the Government of Canada made of its statutory jurisdiction over the language rights of Francophones in the Territories. It is not deciding whether the Territories are a “federal institution” “within the meaning of sections 16 and 20 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] (the Charter). It is not deciding whether Her Majesty or any of the territorial defendants has breached a constitutional or statutory language rights obligation.

[17] The Court must also presume, at the stage of these interlocutory motions, that the federal statutes and territorial ordinances cited by the parties are valid.

[18] Nor is the Court called upon to prejudge the quality of the French-language services that the Franco-ténois would receive in the Supreme Court of the Territories should the action ultimately be disposed of in that Court. Section 12 [as am. by R.S.N.W.T. 1988, c. 56 (Supp.), s. 10] of the Territories’ *Official Languages Act* [R.S.N.W.T. 1988, c. O-1] allows the use of French in the Territories’ courts and in any pleading in or process issuing from a court, and section 13 [as am. *idem*, ss. 11, 21] of the Act requires that final decisions, orders and judgments, including any reasons given for them, shall be issued in both English and French. We are entitled to assume, therefore, that the right of the Franco-ténois to be tried in French would be respected if the proceedings were to be brought in the Supreme Court of the Territories.

[19] I note in passing that the action was not brought against the Government of the Northwest Territories in the strict sense (which was held to have standing in

[15] Il est admis que la Cour suprême des Territoires aurait compétence pour entendre l’affaire dans son intégralité, à l’égard des quatre co-défendeurs, si elle en était saisie.

[16] La Cour n’est pas saisie du mérite de la demande des Franco-ténois. Elle ne décide pas de la validité de la délégation qu’a faite le gouvernement du Canada de sa compétence législative relativement aux droits linguistiques des francophones des Territoires. Elle ne décide pas si les Territoires sont une “institution fédérale” au sens des articles 16 et 20 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] (la Charte). Elle ne décide pas s’il y a violation par Sa Majesté ou par l’un ou l’autre des défendeurs territoriaux d’une obligation constitutionnelle ou législative en matière de droits linguistiques.

[17] La Cour doit aussi présumer, au stade de ces requêtes de nature interlocutoire, que les lois fédérales et les ordonnances territoriales invoquées par les parties sont valides.

[18] La Cour n’est pas appelée, non plus, à préjuger de la qualité des services en français que les Franco-ténois recevraient en Cour suprême des Territoires si l’action était ultimement décidée en cette Cour. L’article 12 [mod. par L.R.T.N.-O. 1988, ch. 56 (Suppl.), art. 10] de la *Loi sur les langues officielles* [L.R.T.N.-O. 1988, ch. O-1] des Territoires permet l’usage du français devant les tribunaux des Territoires ainsi que dans les actes de procédure et l’article 13 [mod., *idem*, art. 11, 21] de la Loi exige que les décisions définitives, exposé des motifs compris, soient rendues en français et en anglais. Nous devons donc supposer que le droit des Franco-ténois d’avoir un procès en français serait respecté si les procédures étaient éventuellement entamées devant la Cour suprême des Territoires.

[19] Je note au passage que l’action n’a pas été instituée contre le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest proprement dit (auquel notre Cour a

our Court in *Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada*, 2001 FCA 162; [2001] F.C.J. No. 791 (C.A.) (QL), paragraph 15) nor was it brought against the Attorney General of the Territories (who, under paragraph 5(c) of the *Department of Justice Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. 97 (Supp.), “shall superintend and conduct all litigation for or against the Government of the Northwest Territories or any department of the Government of the Northwest Territories in respect of any subject within the authority or jurisdiction of the Legislature”).

### C. Status of the Territories

[20] Counsel for the Government of the Territories does not argue that the Territories have a constitutional status equivalent to that of the provinces. It is indeed certain, in the jurisprudence, that such is not the case (see *Morin v. Northwest Territories* (1999), 14 Admin. L.R. (3d) 284 (N.W.T. S.C.), Vertes J.; *Royal Bank of Canada v. Scott* (1971), 20 D.L.R. (3d) 728 (N.W.T. Terr. Ct.), Morrow J.A.; *R. v. Lynn Holdings Ltd.* (1969), 68 W.W.R. 64 (Y. Mag. Ct.), Varcoe J.; *Canada Labour Relations Board et al. v. Yellowknife*, [1977] 2 S.C.R. 729; *Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada*, [1996] 3 F.C. 182 (T.D.), affd on jurisdictional aspect by (1997), 208 N.R. 385 (F.C.A.), leave to appeal dismissed, S.C.C. 25924, August 28, 1997). The legal scholars are of the same inclination (see Jacques-Yvan Morin and José Woehrling, *Les constitutions du Canada et du Québec: du régime français à nos jours*, Vol. 1 Éditions Thémis, 1994, page 406; Gérald-A. Beaudoin, *Le fédéralisme au Canada: les institutions, le partage des pouvoirs*, Wilson & Lafleur, 2000, page 894; Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3rd ed. Carswell, 1992, page 38).

[21] In *Northwest Territories v. P.S.A.C.* (1999), 183 D.L.R. (4th) 175, Dubé J. seems to me to have accurately described the status of the Territories when he stated, at paragraphs 31-32:

I cannot accept the argument of the GNWT that there was an evolution to a separate Crown in the NWT and that this evolution towards responsible government would give rise to a separate entity placing the NWT on the same footing as the ten Canadian provinces. As mentioned by counsel for the CHRC, such a theory would create “constitutional

reconnu qualité pour ester en justice dans *Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada*, 2001 CAF 162; [2001] A.C.F. n° 791 (C.A.) (QL), paragraphe 15) non plus que contre le procureur général des Territoires (lequel, aux termes de l’alinéa 5c) de la *Loi sur le ministère de la Justice*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. 97 (Suppl.), «est chargé des intérêts du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ou de tout autre ministère dans tout litige où ils sont parties et portant sur des matières relevant de la compétence de la Législature»).

### C. Le statut des Territoires

[20] Le procureur du gouvernement des Territoires ne prétend pas que les Territoires ont un statut constitutionnel équivalent à celui des provinces. Il est en effet certain, selon la jurisprudence, que tel n’est pas le cas: voir *Morin v. Northwest Territories* (1999), 14 Admin. L.R. (3d) 284 (C.S.T.N.-O.), juge Vertes; *Royal Bank of Canada v. Scott* (1971), 20 D.L.R. (3d) 728 (C. Terr. T.N.-O.), juge d’appel Morrow; *R. v. Lynn Holdings Ltd.* (1969), 68 W.W.R. 64 (C. mag. Y.), juge Varcoe; *Conseil canadien des relations du travail et autre c. Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729; *Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada*, [1996] 3 C.F. 182 (1<sup>re</sup> inst.), conf. relativement à l’aspect juridictionnel par (1997), 208 N.R. 385 (C.A.F.), permission d’appeler rejetée, C.S.C. 25924, 28 août 1997. La doctrine va dans le même sens: voir Jacques-Yvan Morin et José Woehrling, *Les constitutions du Canada et du Québec: du régime français à nos jours*, t. 1, Éditions Thémis, 1994, page 406; Gérald-A. Beaudoin, *Le fédéralisme au Canada: les institutions, le partage des pouvoirs*, Wilson & Lafleur, 2000, page 894; Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3<sup>e</sup> éd., Carswell, 1992, page 38).

[21] Le juge Dubé, dans *Territoires du Nord-Ouest c. A.F.P.C.* (1999), 183 D.L.R. (4th) 175, me paraît avoir bien décrit le statut des Territoires lorsqu’il s’est exprimé en ces termes, aux paragraphes 31 et 32:

Je ne peux pas accepter l’argument du GTNO qu’il y a eu une évolution vers une Couronne distincte dans les TNO et que cette évolution vers un gouvernement responsable a donné lieu à une entité distincte, ce qui a mis les TNO sur un pied d’égalité avec les dix provinces canadiennes. Comme l’a mentionné l’avocat de la CCDP, cette théorie

Darwinism". In biology, the theory of evolution teaches that a species is born out of a rudimentary species and becomes a different and more complex entity.

Undoubtedly, the powers and authority of the GNWT have increased over the years, but the source of its increased powers and authority remains the Federal Crown. The English Crown has divested itself of its power and authority over Canada in favour of Parliament and the Legislatures of the provinces but not in favour of the territories until they have achieved full provincial status. The *Northwest Territories Act* is purely a federal statute providing for a local government headed by a federal appointee. The NWT has not become a province by evolution but it is still a territory under simple delegation of power.

[22] This is also the interpretation the Canadian government adopts in its relations with the Territories, as is indicated by an Instruction given to the Commissioner of the Territories on March 29, 2000 by the federal Minister of Indian Affairs and Northern Development. Although this instruction was not filed in the proceedings before Rouleau J., the Court agreed to its being filed on appeal. It is a public document that clarifies the discussion and is part of the historic framework within which the status of the Territories must be determined. I think it is worth reproducing certain extracts from this Instruction:

The Government of Canada is committed to the principles of representative and responsible government in the Northwest Territories. The Government of the Northwest Territories is empowered under federal constitutional authority and is established to represent and serve all its residents consistent with the *Charter of Rights and Freedoms*. The legal framework for its essential structure of government is provided by the *Northwest Territories Act (Act)*.

The Office of Commissioner is dealt with primarily in Sections 3 through 5 of the Act. In particular, Section 3 creates the Office of Commissioner, while Section 5 requires the Commissioner to "administer the government of the Territories under instructions, from time-to-time, given by the Governor in Council or the Minister." Although you are to act in accordance with instructions issued by former Ministers, where there are conflicts, this letter supersedes all previous instructions.

...

It is appropriate that the Commissioner's role continue to evolve in a manner consistent with, and supportive of,

créerait un «darwinisme constitutionnel». En biologie, la théorie de l'évolution enseigne qu'une espèce descend d'une espèce primitive et devient une entité différente et plus complexe.

Il ne fait aucun doute que les pouvoirs et la compétence législative du GTNO se sont accrus au fil des ans, mais leur source demeure la Couronne fédérale. La Couronne britannique a abandonné ses pouvoirs et sa compétence législative à l'égard du Canada en faveur du Parlement et des législatures provinciales, mais pas en faveur des territoires avant qu'ils n'aient atteint le statut de provinces à part entière. La *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* n'est qu'une loi fédérale prévoyant la création d'un gouvernement local dirigé par une personne nommée par le gouvernement fédéral. Les TNO ne sont pas devenus une province par évolution, mais sont toujours un territoire en vertu d'une simple délégation de pouvoir.

[22] Cette interprétation est d'ailleurs celle que le gouvernement canadien adopte dans ses relations avec les Territoires, tel qu'il appert d'une instruction donnée au Commissaire des Territoires, le 29 mars 2000, par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Bien que cette instruction n'ait pas été déposée devant le juge Rouleau, la Cour accepte qu'elle soit déposée en appel. Il s'agit en effet d'un document public qui éclaire le débat et qui fait partie de la trame historique dans le cadre de laquelle le statut des Territoires doit être déterminé. Je crois utile de reproduire certains extraits de cette instruction:

Le gouvernement du Canada maintient son engagement à l'égard des principes d'un gouvernement représentatif et responsable dans les Territoires du Nord-Ouest. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest tient ses pouvoirs de l'autorité constitutionnelle fédérale. Il a été établi pour représenter et servir tous les résidents conformément à la *Charte des droits et libertés*. Le cadre juridique de sa structure gouvernementale fondamentale est précisé dans la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*.

La charge de commissaire est abordée principalement dans les articles 3 à 5 inclusivement de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*. En particulier, l'article 3 crée le poste de commissaire, tandis que l'article 5 exige du commissaire qu'il «exerce le gouvernement des Territoires suivant les instructions du gouverneur en conseil ou du ministre». Vous devez agir conformément aux instructions données par les ministres antérieurs mais, en cas de conflit, la présente lettre remplace toutes les instructions précédentes.

[. . .]

Il est opportun que le rôle du commissaire continue d'évoluer à l'appui d'un gouvernement responsable dans les

responsible government in the Northwest Territories. The framework for this relationship is to be found in the applicable provisions of the Act and the conventions of responsible government. As a general guide, and having due regard to the constitutional differences between provinces and territories, you shall carry out your role as Commissioner in a manner similar in practice to that of a provincial Lieutenant Governor.

The Executive Council, established by Section 9 of the Act, is the paramount institution for the exercise of executive authority in the Government of the Northwest Territories. Consistent with Canadian constitutional conventions, you shall act by and with the advice of your Premier and the Executive Council in all those manners [*sic*] relating to territorial policy and administrative decisions which fall within the competence of your office. There are only a few instances where your Premier alone has the capacity to provide direction or where the prerogatives you possess, similar to those held by a provincial Lieutenant Governor, may be of relevance.

[23] Counsel for the Government of the Territories argues, however, that the *Federal Court Act* should be interpreted as meaning that the Court's jurisdiction in relation to the federal administration does not extend to a territorial administration that bears a closer resemblance to a provincial government than it does to the federal government. He makes much of the fact that Parliament, in the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, has treated the Territories as tantamount to a province and, moreover, has ensured that certain significant federal legislation does not apply in the Territories.

[24] Section 35 of the *Interpretation Act* stipulates that in all federal enactments—subject, of course, to particular provisions in a given statute—the expression “province” [as am. by S.C. 1993, c. 28, s. 78, Sch. III, item 82] includes the Northwest Territories and that the expressions “lieutenant governor” [as am. *idem*] and “lieutenant governor in council” [as am. *idem*] include the Commissioner of the Territories. Section 35 also states that “Act” [as am. by S.C. 1998, c. 15, s. 28], meaning an Act of a provincial legislature, when used in a federal enactment, includes the ordinances of the Territories.

[25] The *Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. C-50, states, in section 2 [as am. by

Territoires du Nord-Ouest. Les grandes lignes des rapports susmentionnés se trouvent dans les dispositions pertinentes de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* et les conventions applicables à un gouvernement responsable. À titre de lignes de conduite générales, et compte tenu des différences constitutionnelles entre les territoires et les provinces, vous devez exercer vos fonctions de commissaire, sur le plan pratique, d'une façon semblable aux fonctions d'un lieutenant gouverneur d'une province.

Le Conseil exécutif est l'institution suprême pour l'exercice des pouvoirs exécutifs au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Il est établi par l'article 9 de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*. Conformément aux conventions constitutionnelles du Canada, vous devez agir selon l'avis de votre premier ministre et du Conseil exécutif pour toutes les questions touchant la politique territoriale et les décisions administratives relevant de votre compétence. Il n'existe que quelques cas où votre premier ministre a seul la capacité de décider ou encore où vous pouvez vous servir de vos prerogatives, lesquelles sont semblables à celles des lieutenants gouverneurs provinciaux.

[23] Le procureur du gouvernement des Territoires soutient cependant que la *Loi sur la Cour fédérale* devrait s'interpréter de manière à ce que la compétence de la Cour relativement à l'administration fédérale ne s'étende pas à une administration territoriale qui tient davantage d'une administration provinciale que de l'administration fédérale. Il fait grand état de ce que le Parlement du Canada a, dans la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, assimilé les Territoires à une province et qu'il s'est par ailleurs assuré que certaines lois fédérales d'importance ne s'appliquent pas aux Territoires.

[24] L'article 35 de la *Loi d'interprétation* stipule en effet que dans tous les textes fédéraux—sous réserve, bien sûr, de dispositions particulières dans un texte donné—l'expression «province» [mod. par L.C. 1993, ch. 28, art. 78, ann. III, art. 82] vise les Territoires du Nord-Ouest et que les expressions «lieutenant-gouverneur» [mod., *idem*] et «lieutenant-gouverneur en conseil» [mod., *idem*] visent le Commissaire des Territoires. Ce même article 35 précise que l'expression «loi provinciale» [mod., *idem*] utilisée dans tout texte fédéral comprend les ordonnances des Territoires.

[25] La *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. C-50

S.C. 1998, c. 15, s. 21], that servants and agents of the federal Crown do not include “any person appointed or employed by or under the authority of an ordinance of . . . the Northwest Territories”.

[26] Subsection 3(1) [as am. by S.C. 1993, c. 28, s. 78, Sch. III, item 116] of the *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31 and section 2 [as am. by S.C. 1993, c. 28, s. 78, Sch. III, item 16] of the *Canadian Multiculturalism Act*, R.S.C., 1985, (4th Supp.), c. 24 state that the expression “federal institution” does not include, for the purposes of enforcement of these Acts, “any institution of the Council or government of the Northwest Territories”. In addition, subsection 7(3) [as am. by S.C. 1993, c. 28, s. 78, Sch. III, item 117] of the *Official Languages Act* states that ordinances of the Territories and the instruments made thereunder are not subject to the bilingualism requirements applicable to legislation made in the execution of a legislative power by the Governor in Council or federal ministers.

[27] A 1993 amendment (c. 28, s. 78, Sch. III, item 69) to the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, provides, in section 63, that “Where a complaint under this Part [Part III, Discriminatory Practices and General Provisions] relates to an act or omission that occurred in the . . . Northwest Territories . . . , it may not be dealt with under this Part unless the act or omission could be the subject of a complaint under this Part had it occurred in a province.” Subsection 66(1) [as am. *idem*, item 70] of this Act, moreover, states that “This Act is binding on Her Majesty in right of Canada, except in matters respecting the Government of . . . the Northwest Territories. . .”

[28] The *Canada Labour Code* [R.S.C., 1985, c. L-2] provides, in subsections 123(1) [as am. by S.C. 1993, c. 28, s. 78, Sch. III, item 89] and 167(1) [as am. *idem*, item 90], that Part II of the Code (Occupational Safety and Health) and Part III of the Code (Standard Hours, Wages, Vacations and Holidays) do not apply in respect of employment in an undertaking or business of a local or private nature in the Territories.

précise, à l'article 2 [mod. par L.C. 1998, ch. 15, art. 21], que les préposés et mandataires de l'État fédéral ne comprennent pas «les personnes nommées ou engagées sous le régime d'une ordonnance [. . .] des Territoires du Nord-Ouest».

[26] Le paragraphe 3(1) [mod. par L.C. 1993, ch. 28, art. 78, ann. III, art. 116] de la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31 et l'article 2 [mod. par L.C. 1993, ch. 28, art. 78, ann. III, art. 16] de la *Loi sur le multiculturalisme canadien*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 24 précisent que l'expression «institutions fédérales» ne comprend pas, pour les fins d'application de ces lois, «les institutions du conseil ou de l'administration [. . .] des Territoires du Nord-Ouest». Le paragraphe 7(3) [mod. par L.C. 1993, ch. 28, art. 78, ann. III, art. 117] de la *Loi sur les langues officielles* énonce, par ailleurs, que les ordonnances des Territoires et les actes en découlant ne sont pas sujets aux exigences de bilinguisme qui s'appliquent aux actes pris dans l'exercice d'un pouvoir législatif par le gouverneur en conseil ou par un ministre fédéral.

[27] Un amendement apporté en 1993 (ch. 28, art. 78, ann. III, art. 69) à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, prévoit, à l'article 63, que «les plaintes déposées sous le régime de la présente partie [la partie III, Actes discriminatoires et Dispositions générales] qui portent sur des actions ou omissions survenues dans [. . .] les Territoires du Nord-Ouest [. . .] ne sont recevables sous ce régime que dans la mesure où elles le seraient dans les provinces». Par ailleurs, le paragraphe 66(1) [mod., *idem*, art. 70] de cette Loi précise que «la présente loi lie Sa Majesté du chef du Canada sauf en ce qui concerne les gouvernements [. . .] des Territoires du Nord-Ouest».

[28] Le *Code canadien du travail* [L.R.C. (1985), ch. L-2] prévoit, aux paragraphes 123(1) [mod. par L.C. 1993, ch. 28, art. 78, ann. III, art. 89] et 167(1) [mod., *idem*, art. 90], que la partie II du Code (Sécurité et Santé au travail) et la partie III du Code (Durée normale du travail, salaire, congés et jours fériés) ne s'appliquent pas à l'emploi dans le cadre d'une entreprise de nature locale ou privée dans les Territoires.

[29] Many Acts contain definitions or lists of federal institutions that expressly or by implication exclude the departments and institutions of the Territories:

- *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, s. 3;
- *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, s. 3;
- *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11, s. 2;
- *Canadian Environmental Assessment Act*, S.C. 1992, c. 37, s. 2;
- *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35, s. 2;
- *National Archives of Canada Act*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 1, s. 2;
- *Status of the Artist Act*, S.C. 1992, c. 33, s. 6;
- *Emergency Preparedness Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 6, s. 2.

[30] These Acts very definitely establish that Parliament has fully exercised the authority conferred on it by section 4 of the *Constitution Act, 1871* [34 & 35 Vict., c. 28 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 5) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 11] to “make provision for the administration, peace, order, and good government of any territory not for the time being included in any Province”. It seems to me that Parliament has done whatever it could under the Constitution to give the Northwest Territories a status close, but not equal to that of the provinces.

[31] The Acts also serve to remind us, simply by virtue of their existence, that if federal enactments are not to apply to the Territories they must say so directly, as in the case of the *Official Languages Act*, or indirectly, as through the application of section 35 of the *Interpretation Act*.

[32] Counsel also drew our attention to section 30 and subsection 32(1) of the Charter, which read as follows:

[29] De nombreuses lois contiennent des définitions ou des listes d'institutions fédérales qui excluent expressément ou implicitement les ministères et institutions des Territoires:

- *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 3;
- *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 3;
- *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11, art. 2;
- *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, ch. 37, art. 2;
- *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35, art. 2;
- *Loi sur les Archives nationales du Canada*, L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 2;
- *Loi sur le statut de l'artiste*, L.C. 1992, ch. 33, art. 6;
- *Loi sur la protection civile*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 6, art. 2.

[30] Ces lois établissent très certainement que le Parlement a pleinement exercé le pouvoir que lui a conféré l'article 4 de la *Loi constitutionnelle de 1871* [34 & 35 Vict., ch. 28 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 5) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 11] de «prendre des mesures relatives à l'administration des territoires non compris dans les provinces existantes, à la paix et à l'ordre dans leurs limites ainsi qu'à leur bon gouvernement». Le Parlement me semble avoir fait le maximum de ce que lui permet la Constitution pour donner aux Territoires du Nord-Ouest un statut se rapprochant de celui des provinces mais ne l'égalant pas.

[31] Ces lois viennent aussi rappeler, du simple fait qu'elles existent, qu'il est nécessaire, pour que les lois fédérales ne s'appliquent pas aux Territoires, qu'elles le disent directement, comme dans le cas de la *Loi sur les langues officielles*, ou indirectement, comme par l'application de l'article 35 de la *Loi d'interprétation*.

[32] Le procureur a aussi porté à notre attention l'article 30 et le paragraphe 32(1) de la Charte, lesquels se lisent comme suit:

30. A reference in this Charter to a province or to the legislative assembly or legislature of a province shall be deemed to include a reference to the Yukon Territory and the Northwest Territories, or to the appropriate legislative authority thereof, as the case may be.

...

32. (1) This Charter applies

(a) to the Parliament and government of Canada in respect of all matters within the authority of Parliament including all matters relating to the Yukon Territories and Northwest Territories; and

(b) to the legislature and government of each province in respect of all matters within the authority of the legislature of each province.

[33] I understand from section 30 that it establishes the same correlation, for the purposes of the application of the Charter, between the provinces and the Territories, that section 35 of the *Interpretation Act* establishes between the provinces and the Territories for the purposes of the application of federal enactments. This section must be read together with section 31, which states that “Nothing in this Charter extends the legislative powers of any body or authority.” Thus, while the Territories are for some purposes tantamount to provinces, this is not because their legislative powers are extended by the Charter, and they cannot claim to be the equals of the provinces in terms of legislative powers.

[34] As I understand section 32—which is headed by the title “Application of Charter”—its purpose is to ensure that all fields of legislative jurisdiction under the Constitution are covered by the Charter, irrespective of whether these powers are exercised by the federal government, the provincial governments or the governments of the Northwest Territories and Yukon Territory. I do not share the opinion of counsel for the Franco-ténois that section 32 serves to dilute the scope of section 30. Section 32 simply says that the Charter applies to the areas of jurisdiction exercised by the Territories, which are attributed to the Parliament of Canada by the Constitution. In short, the Charter applies to all areas of jurisdiction, even those the exercise of which is delegated to the Territories by Parliament.

[35] Part V of the *Constitution Act, 1982* is also relevant in the circumstances. It defines the procedure

30. Dans la présente charte, les dispositions qui visent les provinces, leur législature ou leur assemblée législative visent également le territoire du Yukon, les territoires du Nord-Ouest ou leurs autorités législatives compétentes.

[. . .]

32. (1) La présente charte s’applique

a) au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement, y compris ceux qui concernent le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest;

b) à la législature et au gouvernement de chaque province, pour tous les domaines relevant de cette législature.

[33] Je comprends de l’article 30 qu’il établit la même corrélation, pour les fins de l’application de la Charte, entre les provinces et les Territoires, qu’établit l’article 35 de la *Loi d’interprétation* entre les provinces et les Territoires pour les fins de l’application des lois fédérales. Cet article doit être lu de concert avec l’article 31, qui précise que la Charte «n’élargit pas les compétences législatives de quelque organisme ou autorité que ce soit». Ce n’est donc pas parce que les Territoires sont à certaines fins assimilés à des provinces que leurs compétences législatives sont élargies par la Charte et qu’ils peuvent se dire les égaux, sur le plan des compétences législatives, des provinces.

[34] Je comprends de l’article 32—lequel se trouve sous le titre «Application de la charte»—qu’il vise à s’assurer que tous les champs de compétence législative prévus par la Constitution sont couverts par la Charte, peu importe que ces compétences soient exercées par le gouvernement fédéral, par les gouvernements provinciaux ou par les gouvernements territoriaux du Nord-Ouest et du Yukon. Je ne partage pas l’avis du procureur des Franco-ténois selon qui l’article 32 viendrait diluer la portée de l’article 30. L’article 32 dit simplement que la Charte s’applique aux champs de compétence exercés par les Territoires, lesquels sont attribués au Parlement du Canada par la Constitution. La Charte, en somme, s’applique à tous les champs de compétence, même ceux dont l’exercice est délégué aux Territoires par le Parlement.

[35] La partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* est aussi pertinente en l’espèce. Elle définit la procé-



for amending the Constitution of Canada, and provides in paragraphs 42(1)(e) and (f) that:

42. (1) An amendment to the Constitution of Canada in relation to the following matters may be made only in accordance with subsection 38(1):

. . .

(e) the extension of existing provinces into the territories; and

(f) notwithstanding any other law or practice, the establishment of new provinces.

Section 44 states:

44. Subject to sections 41 and 42, Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate and House of Commons.

[36] This constitutional amendment procedure establishes beyond the shadow of a doubt not only that the Territories are not provinces but that the federal Parliament may not convert them to provinces without the consent of the provinces.

[37] Counsel for the Franco-ténois, for his part, contends that the Territories, because they constitute a delegated government under the ultimate trusteeship of the federal government, have the status of a servant or agent of the federal government. This submission is without foundation. In relation to the Parliament of Canada, the Territories are in a situation analogous to that of municipalities in relation to the provincial legislature or the British colonies in relation to the Imperial Parliament: subject to the ultimate power of review the Parliament of Canada has reserved for itself and provided it acts within the limits of its jurisdiction, the Legislative Assembly of the Territories exercises a legislative authority in the same capacity as the federal Parliament exercises its authority, and it acts for and on behalf of itself. As Mr. Justice Vertes notes in *Morin v. Northwest Territories* (*supra*, paragraph 20), at paragraph 53:

It has long been recognized that the territorial assemblies, whether of the Northwest Territories or the Yukon, are not

de modification de la Constitution du Canada et prévoit aux alinéas 42(1)e) et f) que:

42. (1) Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait conformément au paragraphe 38(1):

[. . .]

e) le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires;

f) par dérogation à toute autre loi ou usage, la création de provinces.

L'article 44 vient préciser que:

44. Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.

[36] Cette procédure de modification constitutionnelle établit sans l'ombre d'un doute non seulement que les Territoires ne sont pas une province, mais aussi que le Parlement fédéral ne peut sans le consentement des provinces transformer les Territoires en province.

[37] Le procureur des Franco-ténois soutient de son côté que les Territoires, du fait qu'ils constituent un gouvernement délégué sous la tutelle, à la limite, du gouvernement fédéral, ont le statut d'agent ou de mandataire du gouvernement fédéral. Cette prétention est sans fondement. Les Territoires se situent, par rapport au Parlement du Canada, dans une situation analogue à celle dans laquelle se trouvent les municipalités par rapport à la législature provinciale ou les colonies britanniques par rapport au Parlement impérial: sous réserve du pouvoir ultime de contrôle que s'est réservé le Parlement du Canada et pour peu qu'elle agisse dans les limites de sa compétence, l'Assemblée législative des Territoires exerce un pouvoir législatif au même titre que le Parlement fédéral exerce les siens et elle agit pour elle-même et en son propre nom. Ainsi que le note le juge Vertes, dans *Morin v. Northwest Territories* (*supra*, au paragraphe 20), au paragraphe 53:

[TRADUCTION] Il est reconnu depuis longtemps que les assemblées territoriales, qu'il s'agisse de celle des Territoi-

acting as agents or delegates of the federal Parliament when legislating within their sphere of powers. In this sense they have a sovereign-like legislative character. This was noted by the Yukon Court of Appeal in *R. v. Chamberlist* (1970), 72 W.W.R. 746 (Y.T. C.A.), when discussing the powers of the Yukon Commissioner in Council (per Morrow J.A. at pages 749-750):

Although the powers may be expressly limited, nevertheless it is quite possible for a parliament, such as that of the dominion of Canada, to pass on the power to legislate to another legislative body so long as these powers do not exceed those of the initiating legislature.

For example, in discussing the question of delegation of legislative power in respect to the *Indian Councils Act*, 1861, 24 & 25 Vict., ch. 67 Lord Selborne states in *Reg. v. Burah* (1873) 3 App Cas 889, at p. 904:

“... The Indian Legislature has powers expressly limited by the Act of the Imperial Parliament which created it, and it can, of course, do nothing beyond the limits which circumscribe these powers. But, when acting within those limits, it is not in any sense an agent or delegate of the Imperial Parliament, but has, and was intended to have, plenary powers of legislation as large, and of the same nature, as those of Parliament itself.”

[38] From this constitutional, legislative and jurisprudential overview, the following conclusions can be drawn:

(a) Constitutionally

[39] Constitutionally, the Territories do not have the same status as provinces. They remain a creature of the federal government, subject in principle to the good will of the Government of Canada. Her Majesty the Queen, in the Territories, is Her Majesty the Queen in right of Canada. Although some legislative and political arrangements may have the appearance of agreements between the Government of Canada and the Government of the Territories, these arrangements cannot convert the Territories into a province: indeed, the Territories cannot gain provincial status without an amendment to that effect to the Canadian Constitution, in accordance with the method provided by the Constitution.

res du Nord-Ouest ou du Yukon, n'agissent pas à titre de mandataires ou de déléguaires du Parlement fédéral lorsqu'elles légifèrent dans leur domaine de compétence. En ce sens, elles sont de la nature d'un organisme législatif souverain. C'est ce que la Cour d'appel du Yukon a fait remarquer dans l'arrêt *R. v. Chamberlist* (1970), 72 W.W.R. 746 (C.A.Y.) en parlant des pouvoirs du Commissaire en conseil du Yukon (juge Morrow, aux pages 749 et 750):

Les pouvoirs conférés peuvent être expressément restreints, mais il est néanmoins tout à fait possible pour un parlement comme celui du Canada de transmettre le pouvoir de légiférer à un autre organisme législatif dans la mesure où ce pouvoir n'excède pas le sien.

Ainsi, en parlant de la question de la délégation d'un pouvoir législatif relativement à l'*Indian Councils Act*, 1861, 24 & 25 Vict., ch. 67 lord Selborne dit ce qui suit, dans l'arrêt *Reg. v. Burah* (1873) 3 App Cas 889, à la page 904:

«[. . .] Les pouvoirs de l'assemblée législative indienne sont expressément limités par la loi du Parlement impérial qui a créé cette assemblée; bien sûr, l'assemblée législative ne peut pas excéder les limites de ses attributions. Cependant, lorsqu'elle agit dans les limites de ses attributions, elle n'est aucunement un agent ou un délégué du Parlement impérial, mais elle possède, et le Parlement voulait qu'elle possède, de pleins pouvoirs en ce qui concerne la législation dans son ensemble, lesquels sont de la même nature que ceux du Parlement lui-même.»

[38] De cet aperçu constitutionnel, législatif et jurisprudential, il est permis de tirer les conclusions que voici:

a) Au point de vue constitutionnel

[39] Sur le plan constitutionnel, les Territoires n'ont pas le même statut que les provinces. Ils demeurent une créature fédérale, soumise en principe au bon vouloir du gouvernement du Canada. Sa Majesté la Reine, dans les Territoires, est Sa Majesté la Reine du chef du Canada. Bien que des arrangements législatifs et politiques puissent avoir les apparences de conventions entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des Territoires, ces arrangements ne sauraient transformer les Territoires en province: il n'est en effet pas possible qu'un statut de province soit reconnu aux Territoires sans que soit modifiée en ce sens, selon la méthode prévue par elle, la Constitution canadienne.

(b) Legislatively

[40] Legislatively, the Parliament of Canada has invested the Territories with the attributes of a genuine responsible government and given this government the plenary executive, legislative and judicial powers that the country's Constitution allowed Parliament to delegate, stopping just short of the plenary powers associated with a sovereign responsible government, those powers being limited by the Constitution to the Government of Canada and the provincial governments.

[41] However, Parliament has reserved to the Governor in Council the ultimate control over the exercise by the Government of the Territories of its legislative power. And Parliament went to some pains to note in its legislation that federal laws applied to the institutions of the Territories failing provision to the contrary.

[42] Although any comparison between territories and municipalities is unfair to the Territories since their status is closer to that of a province than it is to a municipality, it can be said that the Territories are no more the agents of their respective creators than are the municipalities when they administer the territory they have been empowered to manage.

(c) Politically

[43] Politically, the Government of Canada deals with the Territories as if it were dealing with provinces, inasmuch, it seems to me, as this is allowed by the Constitution. The political reality can clarify the juridical issue; however, it cannot falsify it: whatever the political appearances may be, there is not, in law, a "territorial" Crown, or a "territorial" province, or Her Majesty the Queen "in right of the Territories".

D. Status of the Territories for the purposes of section 18 of the *Federal Court Act*

[44] It will be useful at this point to say something about the cases that have considered the status of the Territories for the purposes of applying section 18 [as

b) Au point de vue législatif

[40] Sur le plan législatif, le Parlement du Canada a investi les Territoires des attributs d'un véritable gouvernement responsable et a confié à ce dernier la plénitude des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire que la Constitution du pays permettait au Parlement de déléguer, s'arrêtant juste en deçà de la plénitude des pouvoirs associée à un gouvernement responsable souverain, plénitude limitée par la Constitution au gouvernement du Canada et aux gouvernements provinciaux.

[41] Le Parlement a toutefois réservé au gouverneur en conseil le contrôle ultime de l'exercice par le gouvernement des Territoires de son pouvoir législatif. Le Parlement s'est par ailleurs fait fort de rappeler dans sa législation que les lois fédérales s'appliquaient aux institutions des Territoires à moins de dispositions contraires.

[42] Bien que toute comparaison entre les territoires et les municipalités soit injuste envers les Territoires puisque leur statut s'apparente davantage à celui d'une province qu'à celui d'une municipalité, il est permis de dire que les Territoires, pas plus que les municipalités, ne sont les mandataires de leurs créateurs respectifs lorsqu'ils administrent le territoire dont la gestion leur a été confiée.

c) Au point de vue politique

[43] Sur le plan politique, le gouvernement du Canada traite avec les Territoires comme s'il traitait avec les provinces, jusqu'au maximum, me semble-t-il, permis par la Constitution. La réalité politique peut éclairer le débat juridique; elle ne peut toutefois le fausser: quelles que soient les apparences politiques, il n'existe, en droit, ni Couronne «territoriale», ni province «territoriale», ni Sa Majesté la Reine «du chef des Territoires».

D. Le statut des Territoires pour les fins de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*

[44] Il sera utile, à ce stade, de dire un mot de la jurisprudence qui s'est penchée sur le statut des Territoires aux fins de l'application de l'article 18

am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4] of the *Federal Court Act*. That section allows an application for judicial review of a decision rendered by a “federal board, commission or other tribunal”. The *Federal Court Act*, in subsection 2(1) [as am. *idem*, s. 1], defines “federal board, commission or other tribunal” (*office fédéral*) as follows:

2. (1) . . .

“federal board, commission or other tribunal” means any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament or by or under an order made pursuant to a prerogative of the Crown, other than any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of the *Constitution Act, 1867*;

[45] In *Fortier Arctic Ltd. and Liquor Control Board of the Northwest Territories, (Re)* (1971), 21 D.L.R. (3d) 619 [at pages 626-628], Mr. Justice Morrow of the Northwest Territories Territorial Court, held that the Liquor Control Board of the Territories was not a “federal board, commission or other tribunal” within the meaning of section 18 of the *Federal Court Act*:

It is suggested here that the Board is a body exercising powers under the authority of the *Liquor Ordinance* which in turn was passed under authority of the *Northwest Territories Act*, R.S.C. 1952, c. 331, s. 13 [am. 1966-67, c. 22, s. 4 (now R.S.C. 1970, c. N-22)]. That therefore this brings it within the definition of a “federal board, commission or other tribunal” as defined in s. 2(g) above since the *Northwest Territories Act* is an Act of the Parliament of Canada, and as a consequence by s. 18(a) above the proceedings should have been launched in the new Federal Court.

. . .

By virtue of s. 3(1) of the *Interpretation Act*, 1967-68 (Can.), c. 7 [now R.S.C. 1970, c. I-23], effect must be given to s. 28 where the meaning of s. 2(g) of the *Federal Court Act* is considered. Section 28(29) of the *Interpretation Act* states:

28. In every enactment,

(29) “province” means a province of Canada, and includes the Yukon Territories and the Northwest Territories;

Using Province in the sense it is used above the relevant exceptions set forth in s. 2(g) of the *Federal Court Act* can

[mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4] de la *Loi sur la Cour fédérale*. Cet article permet de présenter une demande de contrôle judiciaire à l’égard d’une décision rendue par un «office fédéral». La *Loi sur la Cour fédérale*, au paragraphe 2(1) [mod., *idem*, art. 1 définit «office fédéral» (*federal board, commission or other tribunal*) comme suit:

2. (1) [. . .]

«office fédéral» Conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d’une prérogative royale, à l’exclusion d’un organisme constitué sous le régime d’une loi provinciale ou d’une personne ou d’un groupe de personnes nommées aux termes d’une loi provinciale ou de l’article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[45] Dans *Fortier Arctic Ltd. and Liquor Control Board of the Northwest Territories, (Re)* (1971), 21 D.L.R. (3d) 619 [aux pages 626 à 628], le juge Morrow, de la Cour territoriale des Territoires du Nord-Ouest, décidait que le Liquor Control Board des Territoires n’était pas un «office fédéral» au sens de l’article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*:

[TRADUCTION] En l’espèce, il est soutenu que la Commission est un organisme exerçant ses pouvoirs en vertu de la *Liquor Ordinance* qui, de son côté, a été prise en vertu de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, S.R.C. 1952, ch. 331, art. 13 [mod. 1966-67, ch. 22, art. 4 (maintenant S.R.C. 1970, ch. N-22)]. La Commission est donc un «office fédéral» au sens de l’alinéa 2g) susmentionné puisque la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* est une loi du Parlement du Canada; par conséquent, compte tenu de l’al. 18a) susmentionné, l’instance aurait dû être engagée devant la Cour fédérale qui vient d’être créée.

[. . .]

En vertu du par. 3(1) de la *Loi d’interprétation*, 1967-68 (Can.), ch. 7 [maintenant S.R.C. 1970, ch. I-23], il faut donner effet à l’art. 28 lorsque le sens de l’al. 2g) de la *Loi sur la Cour fédérale* est en cause. Or, le par. 28(29) de la *Loi d’interprétation* prévoit ce qui suit:

28. Dans chaque texte législatif,

(29) «province» signifie une province du Canada et comprend le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest.

Si le mot «province» est employé dans le sens précité, les exceptions pertinentes énoncées à l’al. 2g) de la *Loi sur la*

quite properly be read as “any such body constituted or established by or under a law of the Northwest Territories . . .”. To arrive at any other construction would in my opinion throw a cloud over the enactments of the Commissioner in Council and unless the language clearly does this a Court should strive against it. In this respect I approve the language of C. R. O. Munro, Q.C., set forth in his brief submitted on behalf of the Attorney-General of Canada where he states:

Any argument to the contrary involves the proposition that there is no such thing as a law of the Northwest Territories. Such a proposition violates common sense, and is inconsistent with section 13 of the *Northwest Territories Act* which confers upon the Commissioner in Council legislative power to make laws for the Government of the Territories similar in scope to the legislative powers of the provinces. The argument in effect elevates to a constitutional issue what is really a semantic matter. It is true that all ordinances of the Northwest Territories are made under the authority of Parliament, and in that sense could be described as laws of Canada. However, they are made by the Legislature constituted for the Territories and in that sense are laws of the Territories. Whether they are to be considered one or the other is not a constitutional issue, but a question of definition of terms.

[46] In *Johnston v. Attorney General of Canada*, [1977] 2 F.C. 301, Federal Court of Appeal [at pages 304-305], *per* Chief Justice Jaccett, suggested that the Attorney General of the Northwest Territories was not a “federal board, commission or other tribunal” within the meaning of section 18 of the *Federal Court Act*:

With reference to the first of these questions, for the purpose of the *Federal Court Act*, “federal board, commission or other tribunal” is so defined, by section 2 thereof, as to exclude therefrom “any person . . . appointed under or in accordance with a law of a province . . .”. If therefore, the question had arisen in one of the ten provinces of Canada, I should have thought that one could take judicial notice of the fact that the “prosecutor” did not fall within this statutory definition of “federal board, commission or other tribunal”. Having regard to the fact that, by virtue of section 28 of the *Interpretation Act*, the word “province” in a federal statute is to be read as including the Northwest Territories, I should have thought that the same question would have to be considered in a case arising in those Territories. However, as it seems to me, there are not enough facts on the record as yet for a decision to be made with regard thereto.

*Cour fédérale* peuvent à juste titre être interprétées comme s’appliquant à «un organisme constitué ou établi par une loi des Territoires du Nord-Ouest [. . .]». À mon avis, si une autre interprétation était adoptée, il existerait de l’incertitude au sujet des textes législatifs du commissaire en conseil; or, à moins que le libellé ne le dise clairement, une cour devrait éviter pareille interprétation. À cet égard, je souscris aux observations que C. R. O. Munro, c.r., a faites dans l’exposé qu’il a soumis pour le compte du procureur général du Canada, à savoir:

Tout argument contraire est fondé sur la thèse selon laquelle il n’y a pas de loi des Territoires du Nord-Ouest. Or, pareille thèse va à l’encontre du sens commun, et elle n’est pas conforme à l’article 13 de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, qui confère au commissaire en conseil le pouvoir de légiférer au nom du gouvernement des Territoires, pouvoir dont l’étendue est semblable à celle des pouvoirs législatifs des provinces. En effet, cet argument élève au niveau d’une question constitutionnelle ce qui est en réalité une question de sémantique. Il est vrai que toutes les ordonnances des Territoires du Nord-Ouest sont prises avec l’autorisation du Parlement; en ce sens, elles pourraient être définies comme étant des lois du Canada. Toutefois, elles sont établies par l’assemblée législative qui a été constituée pour les Territoires et, partant, il s’agit de lois des Territoires. La question de savoir si elles doivent être considérées d’une façon plutôt que de l’autre n’est pas une question constitutionnelle, mais il s’agit plutôt de définir les termes en cause.

[46] Dans *Johnston c. Procureur général du Canada*, [1977] 72 C.F. 301, la Cour d’appel fédérale [aux pages 304 et 305], par la voix du juge en chef Jaccett, laissait entendre que le procureur général des Territoires du Nord-Ouest n’était pas un «office fédéral» au sens de l’article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*:

Quant à la première de ces questions, la définition donnée à l’article 2 de *Loi sur la Cour fédérale*, aux fins de ladite loi, des mots «office, commission ou autre tribunal fédéral», exclut «des personnes nommées en vertu ou en conformité du droit d’une province . . .». Donc, si la question se posait dans l’une des dix provinces du Canada, j’aurais pensé que l’on pouvait admettre de plein droit que le mot «poursuivant» n’entrait pas dans cette définition statutaire d’«office, commission ou autre tribunal fédéral». Eu égard au fait que l’article 28 de *Loi d’interprétation*, prescrit que le mot «province» dans une loi fédérale comprend les territoires du Nord-Ouest, j’aurais pensé qu’il aurait fallu étudier le même aspect dans une affaire survenant dans ces territoires. Cependant, il me semble qu’il n’y a pas assez de faits au dossier pour permettre de se prononcer sur ce point.

[47] In *Pfeiffer and Commissioner of the Northwest Territories (Re)* (1977), 75 D.L.R. (3d) 407, Mr. Justice Tallis of the Supreme Court of the Northwest Territories held that the Commissioner of the Territories was not a “federal board, commission or other tribunal” within the meaning of the *Federal Court Act* nor an agent of the Crown when he extended, under an ordinance of the Territories, the periods allotted for holding municipal elections. He relied in particular on the decisions of Morrow J.A. in *Fortier Arctic Ltd.* and of the Federal Court of Appeal in *Johnston*.

[48] These decisions are well founded, in my opinion. The ministers and institutions of the Territories are not “federal boards, commissions or other tribunals” in regard to which the Federal Court may exercise a power of review.

#### E. Language rights in the Northwest Territories

[49] The parties have acknowledged in their proceedings—unfortunately, the appeal books contain nothing on this—that in May 1984, the Government of Canada tabled a bill, Bill C-26, to amend the *Northwest Territories Act* to install a regime of legislative and judicial bilingualism in the Territories. Faced with opposition from the territorial government, the Canadian government abandoned Bill C-26, but only after signing the following agreement with the Government of the Territories: in return for the territorial government’s firm undertaking to have the Commissioner in Council adopt an ordinance on official languages guaranteeing the provision of French-language services by the Government of the Territories, the federal government undertook to fund the costs associated with such provision.

[50] In 1984, in the wake of this agreement, the Commissioner of the Territories, on the advice and with the consent of the Legislative Assembly, enacted the *Official Languages Ordinance*, S.N.W.T. 1984(2), c. 2.

[51] In 1988, the Parliament of Canada adopted the *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c.

[47] Dans *Pfeiffer and Commissioner of the Northwest Territories (Re)* (1977), 75 D.L.R. (3d) 407, le juge Tallis, de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest, décidait que le Commissaire des Territoires n’était pas un «office fédéral» au sens de la *Loi sur la Cour fédérale* non plus qu’un préposé de la Couronne lorsqu’il prorogeait, en vertu d’une ordonnance des Territoires, les délais impartis pour la tenue d’élections municipales. Il s’appuyait notamment sur la décision du juge Morrow dans *Fortier Arctic Ltd.* et sur celle de la Cour d’appel fédérale dans *Johnston*.

[48] Ces décisions sont à mon avis bien fondées. Les ministres et institutions des Territoires ne sont pas des «offices fédéraux» à l’égard desquels la Cour fédérale peut exercer un pouvoir de contrôle.

#### E. Les droits linguistiques dans les Territoires du Nord-Ouest

[49] Les parties ont reconnu dans leurs procédures—malheureusement les dossiers d’appel ne contiennent rien à ce sujet—qu’en mai 1984, le gouvernement du Canada avait déposé un projet de loi, le projet C-26, qui visait à modifier la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* de manière à instaurer dans les Territoires un régime de bilinguisme législatif et judiciaire. Face à l’opposition du gouvernement des Territoires, le gouvernement du Canada a renoncé au projet de loi C-26, mais seulement après avoir conclu l’accord suivant avec le gouvernement des Territoires: en contrepartie de l’engagement ferme du gouvernement des Territoires de faire adopter par le Commissaire en conseil une ordonnance sur les langues officielles garantissant la prestation de services en français par le gouvernement des Territoires, le gouvernement fédéral s’engageait à financer les coûts associés à cette prestation.

[50] En 1984, dans la foulée de cet accord, le Commissaire des Territoires, sur l’avis et avec le consentement de l’Assemblée législative, édictait l’*Ordonnance sur les langues officielles*, L.T.N.-O. 1984(2), ch. 2.

[51] En 1988, le Parlement du Canada adoptait la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985)

31. Under section 98 of that Act, the *Northwest Territories Act* was amended through the insertion of Part II.1, entitled “Official Languages” and including sections 43.1 and 43.2:

43.1 Subject to section 43.2, the ordinance entitled the *Official Languages Act*, made on June 28, 1984 by the Commissioner in Council, as amended on June 26, 1986, may be amended or repealed by the Commissioner in Council only if the amendment or repeal is concurred in by Parliament through an amendment to this Act.

43.2 Nothing in this Part shall be construed as preventing the Commissioner, the Commissioner in Council or the Government of the Territories from granting rights in respect of, or providing services in, English and French or any languages of the aboriginal peoples of Canada, in addition to the rights and services provided for in the ordinance referred to in section 43.1, whether by amending the ordinance, without the concurrence of Parliament, or by any other means.

[52] At the same time, subsection 3(1) of the 1988 *Official Languages Act* excluded “any institution of the Council or government of the Northwest Territories” from the “federal institutions” to which it was to apply (see *supra*, paragraph 26).

[53] In 1988 (R.S.N.W.T. 1988, c. O-1), the Commissioner of the Territories amended the *Official Languages Ordinance* of 1984 to add to it Part II, which establishes the office of Languages Commissioner, and Part III, which sets out some general provisions. Under section 18 [as am. by R.S.N.W.T. 1988, c. 56 (Supp.), s. 15], the Languages Commissioner is appointed by the Commissioner of the Territories “after approval of the appointment by resolution of the Legislative Assembly” (subsection 18(1)). The Languages Commissioner holds office during good behaviour for a term of four years, “but may be removed by the Commissioner [of the Territories] at any time on address of the Legislative Assembly” (subsection 18(2)). The Languages Commissioner “shall rank as and have all the powers of a Deputy Minister of a department” (subsection 19(3) [as am. *idem*]) and is given investigative powers similar to those held by the Commissioner of Official Languages of Canada.

[54] Section 26 [as am. *idem*, ss. 17, 18], in Part III, provides:

(4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31. Par l’article 98 de cette Loi, la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* était modifiée par l’insertion de la partie II.1, intitulée «Langues officielles» et comprenant les articles 43.1 et 43.2:

43.1 Sous réserve de l’article 43.2, le commissaire en conseil ne peut modifier ou abroger l’ordonnance sur les langues officielles prise par lui le 28 juin 1984, et modifiée le 26 juin 1986, que si le Parlement donne son agrément à cet effet par voie de modification de la présente loi.

43.2 La présente partie n’a pas pour effet d’empêcher le commissaire, le commissaire en conseil ou le gouvernement des territoires d’accorder des droits à l’égard du français et de l’anglais ou des langues des peuples autochtones du Canada ou de fournir des services dans ces langues, en plus des droit et services prévus par l’ordonnance mentionnée à l’article 43.1, que ce soit par modification de celle-ci, sans le concours du Parlement, ou par tout autre moyen.

[52] Du même souffle, le paragraphe 3(1) de la *Loi sur les langues officielles* de 1988 écartait des «institutions fédérales» auxquelles elle devait s’appliquer «les institutions du conseil ou de l’administration des territoires du Nord-Ouest» (voir *supra*, paragraphe 26).

[53] En 1988 (L.R.T.N.-O. 1988, ch. O-1), le Commissaire des Territoires modifiait l’*Ordinance sur les langues officielles* de 1984 de manière à y ajouter la partie II, qui établit le poste de Commissaire aux langues, et la partie III, qui énonce des dispositions générales. Selon l’article 18 [mod. par L.R.T.N.-O. 1988, c. 56 (Suppl.), art. 15], le Commissaire aux langues est nommé par le Commissaire des Territoires «après qu’une résolution de l’Assemblée législative approuve sa nomination» (paragraphe 18(1)). Le Commissaire aux langues est nommé à titre inamovible pour un mandat de quatre ans, «sauf révocation par le commissaire [des Territoires] sur adresse de l’Assemblée législative» (paragraphe 18(2)). Le Commissaire aux langues «a rang et pouvoir de sous-ministre» (paragraphe 19(3) [mod., *idem*]) et se voit confier des pouvoirs d’enquête qui s’apparentent à ceux que possède le Commissaire aux langues officielles du Canada.

[54] L’article 26 [mod., *idem*, art. 17, 18], à la partie III, prévoit:

26. (1) Anyone whose rights under this Act or the regulations have been infringed or denied may apply to a court of competent jurisdiction to obtain a remedy that the court considers appropriate and just in the circumstances.

(2) The Languages Commissioner may

(a) appear before the Supreme Court on behalf of any person who has applied under subsection (1) for a remedy; or

(b) with leave of the Supreme Court, appear as a party to any proceedings under subsection (1).

[55] Counsel for the Franco-ténois informed the Court, at the hearing, that the 1988 amendments to the Territories' *Official Languages Act* were not ratified by the Parliament of Canada and, he said, did not need such ratification because they were considered an enhancement of the existing provisions. Section 43.2 of the *Northwest Territories Act* (*supra*, paragraph 51) provides, in fact, that the Commissioner, the Commissioner in Council or the Government of the Territories may grant rights or provide additional services "without the concurrence of Parliament". I need not determine here whether counsel is right in thinking that these amendments could be made without the concurrence of Parliament.

F. The motion to dismiss for lack of jurisdiction of the Federal Court filed by the three territorial defendants (docket A-555-00)

[56] The first requirement in establishing the jurisdiction of the Federal Court, pursuant to the *ITO* judgment, is the grant of jurisdiction to this Court by an Act of Parliament.

[57] In the case at bar, the Franco-ténois rely primarily on subsection 17(1) of the *Federal Court Act*, which I reproduced in paragraph 13 of these reasons, although it is worth reproducing again:

17. (1) Except as otherwise provided in this Act or any other Act of Parliament, the Trial Division has concurrent original jurisdiction in all cases where relief is claimed against the Crown.

26. (1) Toute personne lésée dans les droits que lui confèrent la présente loi et ses règlements peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

(2) Le commissaire aux langues peut, selon le cas:

a) comparaître devant la Cour suprême au nom de toute personne qui présente une demande de réparation en application du paragraphe (1);

b) avec l'autorisation de la Cour suprême, comparaître à titre de partie à toute instance introduite en application du paragraphe (1).

[55] Le procureur des Franco-ténois a informé la Cour, à l'audience, que les modifications apportées à la *Loi sur les langues officielles* des Territoires en 1988 n'ont pas reçu l'aval et n'avaient pas, selon lui, besoin de recevoir l'aval du Parlement canadien pour la raison qu'elles étaient considérées comme une bonification des dispositions en place. L'article 43.2 de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* (*supra*, paragraphe 51) prévoit en effet que le Commissaire, le Commissaire en conseil ou le gouvernement des Territoires peut accorder des droits ou offrir des services supplémentaires «sans le concours du Parlement». Il ne m'appartient pas ici de décider si le procureur a raison de penser que ces modifications pouvaient être faites sans le concours du Parlement.

F. La requête en rejet pour absence de compétence de la Cour fédérale présentée par les trois défendeurs territoriaux (dossier A-555-00)

[56] La première exigence que pose l'arrêt *ITO* pour asseoir la compétence de la Cour fédérale est l'attribution d'une compétence à cette Cour par une loi du Parlement.

[57] En l'espèce, les Franco-ténois s'appuient principalement sur le paragraphe 17(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, que j'ai reproduit au paragraphe 13 de ces motifs mais qu'il sera utile de reproduire de nouveau:

17. (1) Sauf disposition contraire de la présente loi ou de toute autre loi fédérale, la Section de première instance a compétence concurrente, en première instance, dans les cas de demande de réparation contre la Couronne.



[58] The Crown contemplated by this subsection is the federal Crown. The “federal Crown” is an expression used to refer to the executive power, which in practice is exercised by the prime minister and his cabinet. The expression does not cover the legislative power; nor does it cover the judicial power [*McArthur, Matthew v. The King*, [1943] Ex. C.R. 77, per Thorson P., at page 104]:

When “the Crown” is spoken of in a statute, the term is symbolic of the executive power and means the King acting in his executive capacity. This, in effect, means “the Government”.

(see also Hogg and Monahan, *Liability of the Crown*, 3rd ed. (Carswell, 2000), at page 11; Henriette Immarigeon, *La responsabilité extra-contractuelle de la Couronne au Canada* (Collection des travaux de la Faculté de droit de l’Université d’Ottawa) (Montréal: Wilson et Lafleur, 1965), pages 24 and 25).

[59] It follows, on its face, that the Speaker of the Legislative Assembly of the Territories cannot be the “Crown” within the meaning of subsection 17(1). The fact that the Legislative Assembly of the Territories is a legislative creature rather than a constitutional institution like the Parliament of Canada does not make this Assembly a component of the territorial executive power any more than it is a component of the federal executive power.

[60] It follows as well that the Languages Commissioner in the Territories could not be the “Crown” for the purposes of subsection 17(1). The Languages Commissioner is appointed by the Commissioner of the Territories after a resolution of the Legislative Assembly. She holds office during good behaviour for a term of four years, but may be removed by the Commissioner of the Territories on address of the Legislative Assembly. It is true that she “shall rank as and have all the powers of a Deputy Minister of a department” (see paragraph 53 of these reasons), but in no way can it be said that she exercises the executive power or that she is an agent of the executive power. The Languages Commissioner of the Territories is no more the “Crown” than is the Commissioner of Official Languages of Canada.

[58] La Couronne que vise ce paragraphe est la Couronne fédérale. La «Couronne fédérale» est une expression utilisée pour désigner le pouvoir exécutif, lequel est en pratique exercé par le premier ministre et son cabinet. L’expression ne vise pas le pouvoir législatif; elle ne vise pas non plus le pouvoir judiciaire (*McArthur, Matthew v. The King*, [1943] R.C.É. 77, président Thorson, à la page 104):

[TRADUCTION] Quand dans un statut il est fait mention de la Couronne, le terme désigne symboliquement le pouvoir exécutif et se rapporte au Souverain exerçant ledit pouvoir, autrement dit, le gouvernement.

(voir, aussi, *Liability of the Crown*, Hogg & Monahan, 3<sup>e</sup> éd., Carswell, 2000, à la page 11; *La responsabilité extra-contractuelle de la Couronne au Canada*, Henriette Immarigeon, (Collection des travaux de la Faculté de droit de l’Université d’Ottawa) (Montréal: Wilson et Lafleur, 1965), pages 24 et 25).

[59] Il s’ensuit qu’à sa face même le président de l’Assemblée législative des Territoires ne peut être la «Couronne» au sens du paragraphe 17(1). Le fait que l’Assemblée législative des Territoires soit une créature législative plutôt qu’une institution constitutionnelle comme le Parlement du Canada ne fait pas de cette Assemblée une composante du pouvoir exécutif territorial, non plus qu’une composante du pouvoir exécutif fédéral.

[60] Il s’ensuit aussi que la Commissaire aux langues des Territoires ne saurait être la «Couronne» aux fins du paragraphe 17(1). La Commissaire aux langues est nommée par le Commissaire des Territoires après résolution de l’Assemblée législative. Elle est nommée à titre inamovible pour un mandat de quatre ans, sauf révocation par le Commissaire des Territoires sur adresse de l’Assemblée législative. Il est vrai qu’elle «a rang et pouvoir de sous-ministre» (voir le paragraphe 53 de ces motifs), mais d’aucune manière peut-on dire qu’elle exerce le pouvoir exécutif ou qu’elle est un mandataire du pouvoir exécutif. La Commissaire aux langues des Territoires n’est pas plus «la Couronne» que ne l’est le Commissaire aux langues officielles du Canada.

[61] At best, the Commissioner is a “board, commission or other tribunal”, which would be of no use to the Franco-ténois. On the one hand, their action is not based on section 18 of the *Federal Court Act* (this section gives the Federal Court exclusive jurisdiction over judicial review of the federal administration). On the other hand, as I said earlier (paragraph 48), their action could not in any event be based on section 18 since the very definition of “federal board, commission or other tribunal” in subsection 2(1) of the *Federal Court Act* excludes a board, commission or tribunal constituted under an ordinance of the Territories. Moreover, one need only consult the list of “boards, commissions or tribunals” listed in the statement of claim (see paragraph 3, *supra*) to be persuaded of the merits of this case law: who, for example, would argue that such boards as the Territories’ Highway Transport Board or Social Assistance Appeal Board are “federal boards, commissions or other tribunals” subject to judicial review by the Federal Court?

[62] Moreover, even if the Territories’ Language Commissioner was a “federal board, commission or other tribunal”, she could not be both a “federal board, commission or other tribunal” and “the Crown” (see *Minister of National Revenue & Queen (The) v. Creative Shoes Ltd.*, [1972] F.C. 993 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, [1972] F.C. 1425) and could not therefore be a defendant in an action brought under section 17 of the *Federal Court Act*. Worse still, a declaratory judgment, under subsection 18(3) of the *Federal Court Act*, cannot be obtained against a federal board, commission or other tribunal except by an application for judicial review; but the proceeding in question, here, is an action.

[63] The Trial Judge therefore erred when he concluded that subsection 17(1) granted jurisdiction to the Federal Court in relation to the claim for relief made against the Speaker of the Legislative Assembly of the Territories and against the Languages Commissioner of the Territories.

[64] Now, what is the situation in regard to the Commissioner of the Northwest Territories? As the holder of the executive power in the Territories, albeit

[61] Au mieux, la Commissaire serait un «office», ce qui ne saurait être d’aucune utilité aux Franco-ténois. D’une part, en effet, leur recours ne se fonde pas sur l’article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* (cet article confère compétence exclusive à la Cour fédérale relativement au contrôle judiciaire de l’administration fédérale). D’autre part, comme je l’ai déjà dit plus haut (paragraphe 48), leur recours ne pourrait pas de toute façon se fonder sur l’article 18 puisque la définition même d’«office fédéral» au paragraphe 2(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* exclut un office constitué en vertu d’une ordonnance des Territoires. Il suffit d’ailleurs de consulter la liste des «offices» énumérés dans la déclaration (voir le paragraphe 3, *supra*) pour se convaincre du bien-fondé de cette jurisprudence: qui prétendrait, par exemple, que sont des «offices fédéraux» assujettis au pouvoir de contrôle judiciaire de la Cour fédérale des offices tels la Commission du transport routier des Territoires ou la Commission d’appel de l’assistance sociale des Territoires?

[62] Qui plus est, quand bien même la Commissaire aux langues des Territoires serait un «office fédéral», elle ne saurait être à la fois un «office fédéral» et «la Couronne» (voir *Le ministre du Revenu national et la Reine c. Creative Shoes Ltd.*, [1972] C.F. 993 (C.A.), autorisation de pourvoi auprès de la C.S.C. refusée, [1972] C.F. 1425) et ne pourrait donc être défenderesse dans une action instituée en vertu de l’article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Pis encore, un jugement déclaratoire, selon les termes du paragraphe 18(3) de la *Loi sur la Cour fédérale*, ne peut être obtenu à l’encontre d’un office fédéral que par une demande de contrôle judiciaire; or, la procédure en cause, ici, est une action.

[63] Le juge de première instance a donc erré lorsqu’il a conclu que le paragraphe 17(1) attribuait une compétence à la Cour fédérale relativement à la demande de réparation faite contre le président de l’Assemblée législative des Territoires et contre la Commissaire aux langues des Territoires.

[64] Qu’en est-il, maintenant, du Commissaire des Territoires du Nord-Ouest? En tant que titulaire du pouvoir exécutif des Territoires, mais sous tutelle

under federal trusteeship, can he be “the Crown” for the purposes of subsection 17(1) of the *Federal Court Act*?

[65] Subsection 2(1) of the *Federal Court Act* defines “Crown” as “Her Majesty in right of Canada”. This had to be stated in order to ensure that the Federal Court does not have jurisdiction in regard to Her Majesty in right of a province. However, for the reasons set out above, it does not follow that in using the word “Crown” to cover the federal state, Parliament also intended to cover the Government of the Territories. Indeed, to the contrary, a careful reading of sections 17 and 18 of the *Federal Court Act* leads me to conclude that it was not Parliament’s intention that the Federal Court should have jurisdiction over the Commissioner of the Territories irrespective of how his status is characterized.

[66] If he is a “federal board, commission or other tribunal”, which is not impossible since he exercises “jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament” within the meaning of subsection 2(1) of the *Federal Court Act*, this “Act of Parliament” being the *Northwest Territories Act*, he is not the Crown. The Federal Court might have jurisdiction if it were an application for judicial review under section 18. It certainly does not have it when it is a claim for relief against the Crown under section 17.

[67] If he is comparable to a head of government, the comparison would be, not with the Governor General but with a lieutenant governor, a comparison that would be completely consistent with section 35 of the *Interpretation Act*. And the Federal Court certainly does not have jurisdiction in regard to a lieutenant governor.

[68] To argue that he is an employee of the federal Crown would be contrary to the letter and spirit of the *Northwest Territories Act*, and contrary to the cases that have held that, in exercising delegated powers of responsible government, the Commissioner of the Territories enjoys full autonomy.

fédérale, peut-il être «la Couronne» pour les fins du paragraphe 17(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*?

[65] Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* définit «Couronne» comme étant «Sa Majesté du chef du Canada». Il fallait que cela soit dit, pour s’assurer que la Cour fédérale n’ait pas compétence à l’égard de Sa Majesté du chef d’une province. Il ne s’ensuit pas pour autant, pour les raisons exposées plus tôt, qu’en employant le mot «Couronne» pour viser l’État fédéral, le Parlement ait aussi voulu viser le gouvernement des Territoires. Bien au contraire, une lecture attentive des articles 17 et 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* me mène à conclure que le Parlement n’a pas voulu que la Cour fédérale ait compétence à l’égard du Commissaire des Territoires de quelque manière qu’on qualifie son statut.

[66] S’il est «office fédéral», ce qui n’est pas impossible puisqu’il exerce «une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale» au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, cette «loi fédérale» étant la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, il n’est pas la Couronne. La Cour fédérale aurait peut-être compétence s’il s’agissait d’une demande de contrôle judiciaire en vertu de l’article 18. Elle ne l’a certainement pas quand il s’agit d’une demande de réparation contre la Couronne en vertu de l’article 17.

[67] S’il est assimilable à un chef de gouvernement, la comparaison se ferait, non pas avec le gouverneur général, mais avec un lieutenant-gouverneur, une comparaison qui cadrerait bien avec l’article 35 de la *Loi d’interprétation*. Or, il est certain que la Cour fédérale n’a pas compétence à l’égard d’un lieutenant-gouverneur.

[68] Prétendre qu’il est un employé de la Couronne fédérale irait à l’encontre des termes et de l’esprit de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* ainsi qu’à l’encontre de cette jurisprudence qui veut qu’en exerçant des pouvoirs délégués de gouvernement responsable, le Commissaire des Territoires jouit d’une pleine autonomie.

[69] To argue that he is the Crown would place him in a strange situation. The *Crown Liability and Proceedings Act* would be applicable to him, but that Act, in section 2, is careful to exclude from the definition of “servant”

2. . . .

. . . any person appointed or employed by or under the authority of an ordinance of the . . . Northwest Territories  
. . . .

The Commissioner of the Territories would thus be liable in an action in damages in the Federal Court for the torts he committed personally, but he would not be liable in such an action for the torts committed by a servant, as provided by paragraph 3(a) of the *Crown Liability and Proceedings Act*. Since the claim *par excellence* for relief against the Crown that is contemplated by subsection 17(1) of the *Federal Court Act* is the action in damages based on the *Crown Liability and Proceedings Act* (see paragraph 17(2)(d) of the *Federal Court Act*), and since the liability of the master is generally associated with that of his servants, the Federal Court would have jurisdiction over a tort committed by the Commissioner provided that none of his servants was implicated. That is an impracticable result that Parliament cannot have intended.

[70] The same reasoning applies in regard to paragraph 17(5)(b) of the *Federal Court Act*, which assigns jurisdiction to the Court “in proceedings in which relief is sought against any person for anything done or omitted to be done in the performance of the duties of that person as an officer, servant or agent of the Crown”. This paragraph, by its very language, refers to the *Crown Liability and Proceedings Act*, which, as we know, does not apply to employees of the Territories.

[71] In short, from whatever angle the status of the Commissioner of the Territories is envisaged, section 17 of the *Federal Court Act* is meaningless if the Commissioner is the Crown.

[72] I will add that my reading of section 17 fits well with the only possible reading of section 18. This

[69] Prétendre qu’il serait la Couronne le placerait dans une étrange situation. La *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif* lui serait applicable, mais cette Loi, à l’article 2, prend bien soin d’exclure de la définition de «préposé»

2. [. . .]

[. . .] les personnes nommées ou engagées sous le régime d’une ordonnance [. . .] des Territoires du Nord-Ouest [. . .]

Le Commissaire des Territoires serait ainsi passible d’une action en dommages en Cour fédérale pour les délits civils qu’il commettrait personnellement, mais il ne serait pas passible d’une telle action pour les délits civils commis par un préposé, ce que prévoit pourtant l’alinéa 3a) de la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif*. Comme la demande *par excellence* de réparation contre la Couronne que vise le paragraphe 17(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* est l’action en dommages-intérêts fondée sur la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif* (voir l’alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la Cour fédérale*) et comme la responsabilité du maître est généralement associée à celle de ses préposés, la Cour fédérale aurait compétence à l’égard d’un délit commis par le Commissaire à condition qu’aucun de ses préposés ne soit impliqué. C’est là un résultat impracticable que le Parlement ne peut avoir souhaité.

[70] Le même raisonnement vaut à l’égard de l’alinéa 17(5)b) de la *Loi sur la Cour fédérale*, qui confère compétence à la Cour «dans les actions en réparation intentées [. . .] contre un fonctionnaire, préposé ou mandataire de la Couronne pour des faits—actes ou omissions—survenus dans le cadre de ses fonctions». Cet alinéa, par ses termes mêmes, renvoie à la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif*, laquelle, on le sait, ne s’applique pas aux employés des Territoires.

[71] Bref, quel que soit l’angle sous lequel le statut du Commissaire des Territoires est envisagé, l’article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale* n’a aucun sens si le Commissaire est la Couronne.

[72] J’ajouterai que la lecture que je fais de l’article 17 cadre bien avec la seule lecture que l’on puisse

section, as I said earlier, does not allow the Federal Court to review the Administration of the Territories. There is an obvious and necessary correlation between sections 17 and 18 of the *Federal Court Act*: the “boards, commissions and other tribunals” contemplated by section 18 are those constituted by the government contemplated in section 17. There is a definite symmetry in an interpretation that leads to the conclusion that the Government of the Territories is no more the target of section 17 than are its institutions in section 18.

[73] The interpretation that I am adopting also has the advantage of reconciling, on the one hand, the Federal Court’s mandate to oversee the lawfulness of the actions taken by the central administration and, on the other hand, the status of responsible government charged with the local administration of the Territories that the Government of the Territories is now acknowledged to have. It would be contrary to political and legislative history to make the Federal Court, in the Territories, a sort of instrument of federal judicial trusteeship over activities of a local nature in the Territories when the federal executive and legislative trusteeships have for all practical purposes disappeared.

[74] Furthermore, there exists in the Territories a superior court capable of ensuring the lawfulness of the actions taken by the Government of the Territories just as there are in the provinces superior courts capable of ensuring the lawfulness of the actions taken by the provincial governments. The Federal Court would betray its vocation as an “additional court for the better administration of the laws of Canada” (to paraphrase section 101 of the *Constitution Act, 1867*) if it were to be so bold as to review the implementation of the laws in the Territories. I note that in language rights matters, the Territories’ *Official Languages Act*, an ordinance that has not been disallowed by the Governor in Council, has established the office of the Languages Commissioner and expressly allowed this official to apply to the Supreme Court of the Territories in order to enforce the language rights in the Territories. Thus there exists, for the Territories, the equivalent of what exists federally, with this difference that at the federal level it is the Commis-

faire de l’article 18. L’article 18, je l’ai dit déjà, ne permet pas à la Cour fédérale de contrôler l’Administration des Territoires. Il y a une corrélation évidente et nécessaire entre les articles 17 et 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*: les «offices» visés par l’article 18 sont ceux constitués par le gouvernement visé à l’article 17. Il y a une symétrie certaine dans une interprétation qui mène à la conclusion que le gouvernement des Territoires n’est pas davantage visé à l’article 17 que ne le sont ses institutions à l’article 18.

[73] L’interprétation que je retiens a aussi l’avantage de concilier, d’une part, le mandat donné à la Cour fédérale de veiller à la légalité des actes posés par l’administration centrale et, d’autre part, le statut de gouvernement responsable chargé de l’administration locale des Territoires qui est dorénavant reconnu au gouvernement des Territoires. Ce serait aller contre l’histoire politique et législative que de faire de la Cour fédérale, dans les Territoires, une sorte d’instrument de tutelle judiciaire fédérale à l’égard des activités de nature locale dans les Territoires alors que les tutelles exécutive et législative fédérales sont à toutes fins utiles disparues.

[74] De plus, il existe dans les Territoires une cour supérieure capable d’assurer la légalité des actes posés par le gouvernement des Territoires de la même manière qu’il existe dans les provinces des cours supérieures capables d’assurer la légalité des actes posés par les gouvernements provinciaux. La Cour fédérale trahirait sa vocation de «tribunal additionnel propre à améliorer l’application des lois du Canada» (article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*) si elle s’avisait de contrôler l’application des lois des Territoires. Je rappelle qu’en matière de droits linguistiques, la *Loi sur les langues officielles* des Territoires, une ordonnance non désavouée par le gouverneur en conseil, a établi l’office du Commissaire des langues officielles et permis expressément à ce dernier de s’adresser à la Cour suprême des Territoires pour faire respecter les droits linguistiques dans les Territoires. Il existe ainsi, pour les Territoires, l’équivalent de ce qui existe au niveau fédéral, à cette différence près qu’au niveau fédéral c’est le Commissaire aux langues

sioner of Official Languages of Canada and the Federal Court of Canada that oversee compliance with Canada's official languages policy. Here again, there is a symmetry in the administration of justice that appears to me to have been the intention of both Parliament and the Legislative Assembly of the Territories.

[75] The Franco-ténois also rely, in a part of their statement of claim, on the language rights agreement signed between the Government of Canada and the Government of the Territories on June 28, 1984. Paragraph 17(2)(b) of the *Federal Court Act*, which I reproduced earlier in paragraph 13 of these reasons, prescribes:

17. (1) . . .

(2) Without restricting the generality of subsection (1), the Trial Division has concurrent original jurisdiction, except as otherwise provided, in all cases in which

. . .

(b) the claim arises out of a contract entered into by or on behalf of the Crown;

[76] One must be careful not to read subsection 17(2) out of context. This subsection is addressed to cases in which, under subsection 17(1), the Crown is a defendant. While subsection 17(2) grants jurisdiction to the Federal Court over that part of the action that is based on the agreement and that designates Her Majesty in right of Canada as a defendant, the Court does not have jurisdiction in regard to the other defendants which, as we have seen, are not the Crown for the purposes of subsection 17(1). Subsection 17(2) is of no use to the Franco-ténois.

[77] I conclude, therefore, that the Federal Court lacks jurisdiction as well in this case in regard to the action taken against the Commissioner of the Territories.

[78] It follows that the motion to dismiss the proceedings for want of jurisdiction, presented by the Commissioner of the Territories, the Speaker of the Legislative Assembly of the Territories and the Languages Commissioner of the Territories, should have been allowed.

officielles du Canada et la Cour fédérale du Canada qui veillent au respect des langues officielles du Canada. Il y a, ici encore, une symétrie dans l'administration de la justice qui me paraît voulue par le Parlement et par l'Assemblée législative des Territoires.

[75] Les Franco-Ténois s'appuient également, pour partie de leur déclaration, sur l'accord relatif aux droits linguistiques conclu entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des Territoires le 28 juin 1984. L'alinéa 17(2)b) de la *Loi sur la Cour fédérale*, que j'ai déjà reproduit au paragraphe 13, prescrit en effet ce qui suit:

17. (1) [. . .]

(2) La Section de première instance a notamment compétence concurrente en première instance, sauf disposition contraire, dans les cas de demande motivée par:

[. . .]

b) un contrat conclu par ou pour la Couronne;

[76] Il faut prendre garde de lire le paragraphe 17(2) hors contexte. Ce paragraphe vise les cas où, selon le paragraphe 17(1), la Couronne est défenderesse. Si le paragraphe 17(2) confère compétence à la Cour fédérale relativement à cette partie de l'action qui se fonde sur l'accord et qui désigne Sa Majesté du chef du Canada comme partie défenderesse, la Cour n'a pas pour autant compétence à l'égard des autres défendeurs lesquels, on l'a vu, ne sont pas la Couronne pour les fins du paragraphe 17(1). Le paragraphe 17(2) n'est d'aucune utilité aux Franco-ténois.

[77] J'en arrive ainsi à la conclusion que la Cour fédérale n'a pas non plus compétence, en l'espèce, à l'égard de l'action prise contre le Commissaire des Territoires.

[78] Il s'ensuit que la requête en rejet des procédures pour défaut de compétence présentée par le Commissaire des Territoires, par le président de l'Assemblée législative des Territoires et par la Commissaire aux langues des Territoires aurait dû être accueillie.

G. The application to stay the action presented in the alternative by the territorial defendants (docket A-555-00)

[79] If my conclusion is wrong, and the Federal Court does have jurisdiction over one or more of the territorial defendants, it would then be necessary for me to examine the particular facet of the motion by these defendants that seeks a stay of the proceedings in the Federal Court.

[80] Section 50 of the *Federal Court Act* provides:

50. (1) The Court may, in its discretion, stay proceedings in any cause or matter,

(a) on the ground that the claim is being proceeded with in another court or jurisdiction; or

(b) where for any other reason it is in the interest of justice that the proceedings be stayed.

(2) The Court shall, on the application of the Attorney General of Canada, stay proceedings in any cause or matter in respect of a claim against the Crown if it appears that the claimant has an action or proceeding in respect of the same claim pending in any other court against a person who, at the time when the cause of action alleged in the action or proceeding arose, was, in respect thereof, acting so as to engage the liability of the Crown.

(3) Any stay ordered under this section may subsequently be lifted in the discretion of the Court.

[81] It is clear, from a reading of paragraphs 50(1)(a) and (b), taken together, that the Court may order the stay of a proceeding even though no other proceeding is pending before another court. As we know, in the case at bar no action has so far been brought in the Supreme Court of the Territories.

[82] I would have no hesitation in ordering the stay of the action if I had to determine the question. There is in the Territories a superior court that would have jurisdiction in relation to all of the defendants and in relation to all of the remedies that are sought. No problem of jurisdiction, standing, procedural vehicle or choice of remedy would be posed in the Supreme Court of the Territories. The action could be carried to completion without the interlocutory proceedings that

G. La demande de suspension d'instance présentée sous forme d'alternative par les défendeurs territoriaux (dossier A-555-00)

[79] Dans l'hypothèse où ma conclusion serait erronée et où la Cour fédérale aurait compétence sur l'un ou l'autre des défendeurs territoriaux, il me faudrait alors examiner le volet de la requête de ces défendeurs qui demande la suspension des procédures en Cour fédérale.

[80] L'article 50 de la *Loi sur la Cour fédérale* se lit comme suit:

50. (1) La Cour a le pouvoir discrétionnaire de suspendre les procédures dans toute affaire:

a) au motif que la demande est en instance devant un autre tribunal;

b) lorsque, pour quelque autre raison, l'intérêt de la justice l'exige.

(2) Sur demande du procureur général du Canada, la Cour suspend les procédures dans toute affaire relative à une demande contre la Couronne s'il apparaît que le demandeur a intenté, devant un autre tribunal, une procédure relative à la même demande contre une personne qui, à la survenance du fait générateur allégué dans la procédure, agissait en l'occurrence de telle façon qu'elle engageait la responsabilité de la Couronne.

(3) La suspension peut ultérieurement être levée à l'appréciation de la Cour.

[81] Il ressort clairement de la lecture combinée des alinéas 50(1)a) et b) que la Cour peut ordonner la suspension d'une instance quand bien même aucune autre instance ne serait pendante devant un autre tribunal. On sait qu'en l'espèce aucune procédure n'a à ce jour été instituée devant la Cour suprême des Territoires.

[82] Je n'aurais aucune hésitation à ordonner la suspension de l'instance si j'avais à décider de la question. Il existe dans les Territoires une cour supérieure qui aurait compétence relativement à tous les défendeurs et relativement à tous les remèdes recherchés. Aucun problème de compétence, de qualité pour agir, de véhicule procédural, de choix de remède ne se poserait devant la Cour suprême des Territoires. L'action pourrait y être menée à terme sans les

have already delayed the progress of the proceedings in the Federal Court and that apparently are still not exhausted.

H. The application to stay the action presented by Her Majesty the Queen (docket A-558-00)

[83] In presenting her application for a stay, Her Majesty assumed that it was not “evident and manifest” that the Federal Court did not have jurisdiction and thus avoided taking a position on the issue of jurisdiction. However, she argued that the Supreme Court of the Territories would constitute a more appropriate forum since no jurisdictional or procedural argument could impede the progress of the proceedings there.

[84] In view of the conclusion I have reached, that the Federal Court does not have jurisdiction over the action brought against each of the three territorial defendants, the application for a stay of proceedings presented by Her Majesty appears in a completely different light.

[85] It is self-evident, for the reasons I set out in paragraph 82, that the application by Her Majesty ought to be allowed.

[86] There is more. Should the Franco-ténois decide to amend their statement of claim and to claim relief only against Her Majesty, she could cite on her behalf subsection 50.1(1) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 16] of the *Federal Court Act*, which reads:

**50.1 (1)** The Court shall, on application of the Attorney General of Canada, stay proceedings in any cause or matter in respect of a claim against the Crown where the Crown desires to institute a counter-claim or third-party proceedings in respect of which the Court lacks jurisdiction.

[87] The Court would then have no choice but to order a stay of the proceedings once the Attorney General of Canada so requested. As one will easily imagine in light of the third-party proceeding already filed in this case, the Attorney General of Canada would file a motion under subsection 50.1(1) even if the statement of claim of the Franco-ténois were

recours interlocutoires qui ont déjà retardé le déroulement des procédures en Cour fédérale et qui ne sont vraisemblablement pas encore épuisés.

H. La demande de suspension de l'instance présentée par Sa Majesté la Reine (dossier A-558-00)

[83] En présentant sa demande de suspension, Sa Majesté tenait pour acquis qu'il n'était pas «évident et manifeste» que la Cour fédérale n'avait pas compétence et évitait ainsi de prendre position sur la question de compétence. Elle soutenait cependant que la Cour suprême des Territoires constituerait un forum plus approprié puisqu'aucun argument de nature juridictionnelle ou procédurale ne pourrait y entraver le déroulement des procédures.

[84] Vu la conclusion à laquelle j'en suis arrivé, à savoir que la Cour fédérale n'a pas compétence à l'égard de l'action intentée contre chacun des trois défendeurs territoriaux, la demande de suspension d'instance présentée par Sa Majesté prend un tout autre éclairage.

[85] Il va de soi, pour les raisons que j'exposais au paragraphe 82, que la demande de Sa Majesté devrait être accueillie.

[86] Il y a davantage. Dans l'hypothèse où les Franco-ténois décidaient d'amender leur déclaration et de ne chercher de remède qu'à l'encontre de Sa Majesté, celle-ci pourrait se prévaloir du paragraphe 50.1(1) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 16] de la *Loi sur la Cour fédérale*, lequel se lit comme suit:

**50.1 (1)** Sur requête du procureur général du Canada, la Cour ordonne la suspension des procédures relatives à toute réclamation contre la Couronne à l'égard de laquelle cette dernière entend présenter une demande reconventionnelle ou procéder à une mise en cause pour lesquelles la Cour n'a pas compétence.

[87] La Cour n'aurait alors d'autre choix que d'ordonner la suspension des procédures dès que le procureur général du Canada lui en ferait la demande. Comme on devine aisément à la lumière de la mise en cause déjà déposée dans la procédure actuelle que le procureur général du Canada présenterait une requête en vertu du paragraphe 50.1(1) même si la déclaration



amended, so a stay of the current proceedings seems to me to be inevitable for all intents and purposes. It is better to accept this now.

### CONCLUSION

#### Docket A-555-00

[88] The appeal should be allowed, the Trial Division judgment overturned, the motion to dismiss the proceedings for want of jurisdiction allowed and the action brought against the Commissioner of the Northwest Territories, the Speaker of the Legislative Assembly of the Northwest Territories and the Languages Commissioner of the Northwest Territories dismissed. No costs should be awarded in the circumstances, either on appeal or at trial.

#### Docket A-558-00

[89] The appeal should be allowed, the Trial Division judgment overturned, the application for a stay of proceedings allowed and the action brought against Her Majesty the Queen stayed, without prejudice to the right of the plaintiffs to bring a new proceeding in the Supreme Court of the Northwest Territories. No costs should be awarded in the circumstances, either on appeal or at trial.

RICHARD C.J.: I agree.

LÉTOURNEAU J.A.: I agree.

des Franco-ténois était amendée, la suspension de l'instance actuelle me paraît à toutes fins utiles inévitable. Mieux vaut s'y résigner dès maintenant.

### DISPOSITIF

#### Dossier A-555-00

[88] L'appel devrait être accueilli, le jugement de première instance infirmé, la requête en rejet des procédures pour défaut de compétence accueillie et l'action instituée contre le Commissaire des Territoires du Nord-Ouest, le président de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest et la Commissaire aux langues des Territoires du Nord-Ouest rejetée. Aucuns dépens ne devraient être adjugés dans les circonstances, ni en appel ni en première instance.

#### Dossier A-558-00

[89] L'appel devrait être accueilli, le jugement de première instance infirmé, la demande de suspension d'instance accueillie et l'action instituée contre Sa Majesté la Reine suspendue, sans préjudice au droit des demandeurs d'entreprendre une nouvelle instance devant la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest. Aucuns dépens ne devraient être adjugés dans les circonstances, ni en appel ni en première instance.

LE JUGE EN CHEF RICHARD: Je suis d'accord.

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