

T-110-00

Fédération Franco-Ténoise, Éditions franco-ténoises/L'Aquilon, Fernand Denault, Suzanne Houde, Nadia Laquerre, André Légaré and Pierre Ranger (*Plaintiffs*)

v.

Her Majesty the Queen, Attorney General of Canada, Commissioner of the Northwest Territories, the Speaker of the Legislative Assembly of the Northwest Territories, and the Languages Commissioner of the Northwest Territories (*Defendants*)

**INDEXED AS: FÉDÉRATION FRANCO-TÉNOISE v. CANADA (T.D.)**

Trial Division, Rouleau J.—Yellowknife, Northwest Territories, June 13 and 14; Ottawa, September 8, 2000.

*Federal Court jurisdiction — Trial Division — Motion to strike statement of claim seeking declarations defendants to meet obligations to protect linguistic minorities in N.W.T. as mandated by Charter, federal, Northwest Territories' Official Languages Acts on ground Federal Court lacking jurisdiction — Motion dismissed — First requirement of test for jurisdiction set out in ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al. met — Statutory grant of jurisdiction over Queen by federal Parliament found in Federal Court Act, s. 17(1), conferring concurrent original jurisdiction on F.C.T.D. in all cases where relief claimed against Crown — S. 17 also satisfying statutory grant of jurisdiction over Commissioner of N.W.T., Governor in Council appointee to administer government of N.W.T., and Languages Commissioner, part of federal Crown under N.W.T. Official Languages Act, ss. 18, 19 — Speaker of Legislative Assembly of N.W.T., part of federal Crown as elected pursuant to Legislative Assembly and Executive Council Act, s. 39, and pursuant to s. 47(4) may sue, be sued in civil actions on behalf of Legislative Assembly — Second requirement of existing body of federal law essential to disposition of case and nourishing statutory grant of jurisdiction met as action based on Charter, Official Languages Act — Also directly linked to laws enacted by N.W.T. dealing with official languages — Such ordinances neither provincial nor federal statutes, but could be federal laws — Third requirement, that law on which case based "law of Canada" within Constitution Act, 1867, s. 101, met — Exclusion of N.W.T. by Parliament from ambit of Official Languages Act subject of dispute — Northwest Territories Act federal statute from which*

T-110-00

Fédération Franco-Ténoise, Éditions franco-ténoises/L'Aquilon, Fernand Denault, Suzanne Houde, Nadia Laquerre, André Légaré et Pierre Ranger (*demandeurs*)

c.

Sa Majesté la Reine, Procureure générale du Canada, 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 (*défendeurs*)

**RÉPERTORIÉ: FÉDÉRATION FRANCO-TÉNOISE c. CANADA (1<sup>re</sup> INST.)**

Division de première instance, juge Rouleau—Yellowknife, Territoire du Nord-Ouest, 13 et 14 juin; Ottawa, 8 septembre 2000.

*Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Requête en radiation de la déclaration réclamant des déclarations selon lesquelles les défendeurs n'ont pas respecté leurs obligations de protection des minorités linguistiques des T.N.-O. imposées par la Charte, les Lois sur les langues officielles du gouvernement fédéral et des Territoires du Nord-Ouest au motif que la Cour fédérale n'a pas compétence — Requête rejetée — La première condition du critère de compétence établi dans ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre est remplie — L'attribution légale de compétence en ce qui concerne la Reine par le Parlement fédéral se trouve à l'art. 17(1) de la Loi sur la Cour fédérale, qui confère à la Section de première instance de la Cour fédérale compétence concurrente, en première instance, dans les cas de demande de réparation contre la Couronne — L'art. 17 est également la disposition attributive de compétence en ce qui concerne le Commissaire des T.N.-O., nommé par le gouverneur en conseil pour exercer le gouvernement des T.N.-O., et le commissaire aux langues officielles, qui fait partie de la Couronne fédérale en vertu des art. 18 et 19 de la Loi sur les langues officielles des T.N.-O. — Le président de l'Assemblée législative des T.N.-O. fait partie de la Couronne fédérale puisqu'il est nommé conformément à l'art. 39 de la Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil exécutif et, aux termes de l'art. 47(4), il représente l'Assemblée législative pour fins d'actions civiles — La deuxième condition, concernant l'existence d'un ensemble de règles de droit fédérales qui soit essentiel à la solution du litige et constitue le fondement de l'attribution légale de compétence, est remplie, étant donné que l'action est fondée sur la*

*legislative powers of N.W.T. Commissioner flowing.*

*Official Languages — Motion to strike, for want of jurisdiction, action for declarations obligation to ensure equality for linguistic minorities in N.W.T. not met — Federal Official Languages Act not extending to N.W.T. — Canada having agreed to pay for French services there — N.W.T. Official Languages Act not a “law of Canada” within Constitution Act, 1867, s. 101 but can be “federal law” — F.C.T.D. has jurisdiction to entertain claim against Languages Commissioner, appointed by Commissioner of N.W.T., as part of federal Crown within Federal Court Act, s. 17(1).*

*Practice — Parties — Motion to strike Attorney General as party to action for declarations defendants failed to meet obligations to ensure equality for linguistic minorities in N.W.T. as mandated by Charter, federal, Northwest Territories’ Official Languages Acts — Under Federal Court Act, s. 48, schedule thereto, proceeding against Crown must be brought against Queen in right of Canada — As no allegation against Attorney General, removed as party pursuant to discretion under Federal Court Rules, 1998, r. 104.*

*Practice — Affidavits — Motion to strike portions of affidavit on ground hearsay, largely historical information — Motion dismissed because case involving constitutional issues, affidavit relatively reliable, necessary.*

This was a motion to strike a statement of claim seeking declarations that the defendants have failed to meet their obligations to ensure equality for linguistic minorities as mandated by the Charter, the federal *Official Languages Act* and the Northwest Territories’ *Official Languages Act*. The

*Charte et la Loi sur les langues officielles — Cette affaire est aussi directement reliée aux règles de droit édictées par les T.N.-O. qui ont trait aux langues officielles — Ces ordonnances ne sont ni des lois provinciales ni des lois fédérales, mais elles pourraient être des règles de droit fédérales — La troisième condition, savoir que la loi invoquée doit être une «loi du Canada» au sens de l’art. 101 de la Loi constitutionnelle de 1867, est remplie — C’est l’exclusion, par le Parlement, des T.N.-O. du champ d’application de la Loi sur les langues officielles qui est en cause — La Loi sur les Territoires du Nord-Ouest est une loi fédérale de laquelle découlent les pouvoirs législatifs du commissaire des T.N.-O.*

*Langues officielles — Requête en radiation, pour absence de compétence, de l’action dans laquelle on réclame des déclarations selon lesquelles l’obligation d’assurer l’égalité aux minorités linguistiques des T.N.-O. n’a pas été remplie — La Loi fédérale sur les langues officielles ne s’applique pas aux T.N.-O. — Le Canada a accepté de payer pour la prestation de services en français dans les Territoires — La Loi sur les langues officielles des T.N.-O. n’est pas une «loi du Canada» au sens de l’art. 101 de la Loi constitutionnelle de 1867, mais elle pourrait être une «règle de droit fédérale» — La Section de première instance de la Cour fédérale a compétence pour entendre la réclamation contre le commissaire aux langues, nommé par le commissaire des T.N.-O., étant donné que celui-ci fait partie de la Couronne fédérale au sens de l’art. 17(1) de la Loi sur la Cour fédérale.*

*Pratique — Parties — Requête en radiation de la procureure générale des actes de procédure de l’action réclamant des déclarations selon lesquelles les défendeurs n’ont pas respecté leurs obligations de protection des minorités linguistiques des T.N.-O. imposées par la Charte, la Loi fédérale sur les langues officielles et la Loi sur les langues officielles des T.N.-O. — En vertu de l’art. 48 de la Loi sur la Cour fédérale et de l’annexe correspondante, les poursuites contre la Couronne doivent être intentées contre Sa Majesté la Reine du chef du Canada — Comme il n’y a pas d’allégation contre la procureure générale, le nom de cette dernière est radié des actes de procédure, conformément au pouvoir discrétionnaire conféré par la règle 104 des Règles de la Cour fédérale (1998).*

*Pratique — Affidavits — Requête en radiation de certaines parties d’un affidavit au motif qu’il est constitué en grande partie de oui-dire et de détails historiques — La requête est rejetée compte tenu qu’il s’agit d’une question constitutionnelle et compte tenu de la relative fiabilité et nécessité de l’affidavit.*

Il s’agit d’une requête en radiation d’une déclaration réclamant des déclarations selon lesquelles les défendeurs n’ont pas respecté leurs obligations de protection des minorités linguistiques imposées par la Charte, la Loi fédérale sur les langues officielles et la *Loi sur les langues*

federal *Official Languages Act*, the mechanism chosen by the Canadian government to promote the language rights established in the Charter, does not apply to the Government of the Northwest Territories. Instead, the Government of Canada entered into an agreement to provide the entire cost of providing services to the public in French and of implementing French as an official language of the Northwest Territories. The defendants argued that the Federal Court lacked jurisdiction to hear the case, moved for a stay of proceedings under *Federal Court Act*, paragraph 50(1)(b), which gives the Court discretion to stay proceedings in the interest of justice, and moved to remove the Attorney General as a party to the proceedings.

The plaintiffs moved to strike out portions of the defendants' affidavit, which consisted largely of hearsay and detailed historical information about the Northwest Territories.

*Held*, the motion to remove the Attorney General as a party should be allowed, and the other motions dismissed.

The requirements set out by the Supreme Court of Canada in *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.* were applied to each defendant to determine whether the Court had jurisdiction over them. Those requirements are: (1) a statutory grant of jurisdiction by the federal Parliament; (2) an existing body of federal law which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction; and (3) the law on which the case is based must be "a law of Canada" as that phrase is used in the *Constitution Act, 1867*.

The Court had jurisdiction to hear the claim against the Crown. The statutory grant of jurisdiction concerning The Queen is found in *Federal Court Act*, subsection 17(1), which confers concurrent original jurisdiction on the Trial Division in all cases where relief is claimed against the Crown. While the action is based on the Charter and the *Official Languages Act*, it is also directly linked to the laws enacted by the Legislative Assembly of the Northwest Territories dealing with official languages. In light of the Territories' present constitutional status, that is, possessing several characteristics of a province without actually being one, ordinances enacted by the Legislative Assembly of the Territories are not provincial statutes. Clearly, they cannot constitute "territorial" statutes because the Constitution of Canada provides for only two types of statutes — provincial or federal. However, ordinances enacted by the Territories could constitute, at a minimum, federal law. The third condition was also met. The exclusion of the Northwest Territories by Parliament from the ambit of the *Official Languages Act* was the subject of the current dispute. The

*officielles* des T.N.-O. La Loi fédérale sur les langues officielles, qui est le mécanisme choisi par le gouvernement canadien pour faire valoir les droits linguistiques établis dans la Charte, ne s'applique pas au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Le gouvernement du Canada a plutôt conclu une entente par laquelle il assume tous les coûts relatifs à la prestation de services en français au public ainsi que les coûts relatifs à l'application du français comme langue officielle dans les T.N.-O. Les défendeurs ont fait valoir que la Cour fédérale n'avait pas compétence pour entendre la cause et demandé par voie de requête la suspension de l'instance en vertu de l'alinéa 50(1)(b) de la *Loi sur la Cour fédérale*, qui donne à cette dernière le pouvoir discrétionnaire de suspendre les procédures lorsque l'intérêt de la justice l'exige; ils ont aussi demandé la radiation de la procureure générale des actes de procédure.

Les demandeurs ont déposé une requête pour faire radier certaines parties de l'affidavit des défendeurs, qui est constitué en grande partie de oui-dire et de détails historiques sur la situation des Territoires du Nord-Ouest.

*Jugement*: La requête concernant la radiation de la procureure générale des actes de procédure doit être accueillie et les autres requêtes rejetées.

Les conditions énoncées par la Cour suprême du Canada dans *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, ont été appliquées à chacun des défendeurs pour déterminer si la Cour avait compétence à leur égard. Ces conditions sont les suivantes: 1) une attribution de compétence par une loi du Parlement fédéral; 2) un ensemble de règles de droit fédérales qui soit essentiel à la solution du litige et constitue le fondement de l'attribution légale de compétence; et 3) la loi invoquée dans l'affaire doit être «une loi du Canada» au sens où cette expression est utilisée dans la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La Cour a compétence pour entendre la réclamation contre la Couronne. C'est le paragraphe 17(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* qui est la disposition attributive de compétence en ce qui concerne la Couronne; ce paragraphe confère à la Section de première instance compétence concurrente, en première instance, dans les cas de demande de réparation contre la Couronne. Bien que l'action soit fondée sur la Charte et la *Loi sur les langues officielles*, elle est aussi directement reliée aux règles de droit édictées par l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest qui ont trait aux langues officielles. Compte tenu du statut constitutionnel qu'ont les Territoires à l'heure actuelle, c'est-à-dire qu'ils possèdent plusieurs attributs d'une province sans toutefois en constituer une, les ordonnances édictées par l'Assemblée législative des Territoires ne sont pas des lois provinciales. Elles ne peuvent manifestement pas constituer des lois «territoriales» puisque la Constitution du Canada n'admet que deux types de lois: provinciales ou fédérales. Toutefois, les ordonnances édictées par les Territoires peuvent constituer, à tout le moins, des règles de droit fédérales. La

Northwest Territories *Official Languages Act* is not a “law of Canada” within the meaning of *Constitution Act, 1867*, section 101 but is “territorial law” which can only be “federal law”, which is not necessarily the same as a “federal statute” or a “law of Canada”.

The Commissioner of the Northwest Territories, appointed by the Governor in Council to administer the government of the Territories under instructions from time to time given by the Governor in Council, is ultimately a representative of the federal Crown. The first condition of the *Miida Electronics* test was met because the Commissioner was part of the Crown within the meaning of subsection 17(1). The existing body of law which formed the basis of the Court’s jurisdiction and which was essential to the disposition of the case was all law enacted by the Legislative Assembly of the Northwest Territories, including the *Official Languages Act*. The third condition was met by the *Northwest Territories Act*, the federal statute from which all legislative powers of the Northwest Territories Commissioner flow.

The Court had jurisdiction to hear the claim against the Languages Commissioner, appointed by the Commissioner of the Northwest Territories to ensure recognition of the rights, status and privileges of each of the official languages. It was clear from *Official Languages Act* of the Northwest Territories, sections 18 and 19 that the Languages Commissioner is part of the federal Crown, within the meaning of *Federal Court Act*, subsection 17(1). The Speaker of the Legislative Assembly of the Northwest Territories is elected pursuant to *Legislative Assembly and Executive Council Act*, subsection 39(1), and pursuant to subsection 47(4) thereof, may sue or be sued in civil actions, for and on behalf of the Legislative Assembly of the Northwest Territories. The Speaker is thus part of the federal Crown. The other two branches of the *Miida Electronics* test had been met as discussed above.

In light of the finding with respect to jurisdiction, the motion to stay proceedings should be dismissed.

Under *Federal Court Act*, section 48 and the attached schedule, a proceeding against the Crown must be brought against The Queen in right of Canada. As no allegation was made against the Attorney General, her naming as a party was unnecessary. Pursuant to the Court’s discretion to remove parties under rule 104, the Attorney General was removed as a party and the style of cause amended accordingly.

Because the case involves constitutional issues, and the affidavit was relatively reliable and necessary, the defendants’ affidavit was accepted for filing with the Court.

troisième condition est également remplie. Ce qui est en cause, c’est l’exclusion, par le Parlement, des Territoires du champ d’application de la *Loi sur les langues officielles*. La *Loi sur les langues officielles* des Territoires du Nord-Ouest n’est pas une «loi du Canada» au sens de l’article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais constitue plutôt une règle de «droit territorial» qui ne peut être qu’une règle de «droit fédéral», ce qui n’est pas nécessairement la même chose qu’une «loi fédérale» ou qu’une «loi du Canada».

Le commissaire des Territoires du Nord-Ouest, nommé par le gouverneur en conseil pour exercer le gouvernement des Territoires suivant les instructions de ce dernier, est en définitive un représentant de la Couronne fédérale. La première condition du critère énoncé dans *Miida Electronics* est remplie parce que le commissaire fait partie de la Couronne au sens du paragraphe 17(1). L’ensemble de règles qui fondent la compétence de la Cour et qui sont essentielles à la solution du litige sont toutes les règles édictées par l’Assemblée législative des T.N.-O., notamment la *Loi sur les langues officielles*. La troisième condition se trouve remplie par la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, qui est la loi fédérale de laquelle découlent tous les pouvoirs législatifs que possède le commissaire des T.N.-O.

La Cour a compétence pour entendre la réclamation contre le commissaire aux langues, nommé par le commissaire des T.N.-O. pour assurer la reconnaissance des droits, du statut et des privilèges liés à chacune des langues officielles. Il ressort donc clairement des articles 18 et 19 de la *Loi sur les langues officielles* des T.N.-O. que le commissaire aux langues fait partie de la Couronne fédérale au sens du paragraphe 17(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le président de l’Assemblée législative des T.N.-O. est nommé en vertu du paragraphe 39(1) de la *Loi sur l’Assemblée législative et le Conseil exécutif* et, aux termes du paragraphe 47(4) de cette même loi, il représente l’Assemblée législative des T.N.-O. pour fins d’actions civiles. Le président fait donc partie de la Couronne fédérale. Les deux autres aspects du critère de *Miida Electronics* sont remplis comme il a été indiqué ci-dessus.

À la lumière de la conclusion concernant la compétence, la requête en exception déclinatoire devrait être rejetée.

En vertu de l’article 48 de la *Loi sur la Cour fédérale* et de l’annexe correspondante, une procédure contre la Couronne doit être intentée contre Sa Majesté la Reine du chef du Canada. Comme il n’y a pas d’allégation contre la procureure générale, l’ajout de son nom en tant que défenderesse est inutile. En vertu du pouvoir discrétionnaire que confère la règle 104 à la Cour de mettre certaines parties hors de cause, le nom de la procureure générale est rayé des actes de procédure et l’intitulé de la cause est modifié en conséquence.

Compte tenu qu’il s’agit d’une affaire constitutionnelle et compte tenu de la relative fiabilité et nécessité de l’affidavit, la Cour accepte le dépôt de l’affidavit des défendeurs.

## STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*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. 24(1), 32.

*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.

*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 17(1) (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 3), 48, 50(1)(b).

*Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106, r. 104.

*Legislative Assembly and Executive Council Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. L-5, ss. 39(1), 47(4).

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

*Northwest Territories Act*, R.S.C., 1985, c. N-27, ss. 3, 5, 6, 16, 21.

*Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31.

*Official Languages Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. O-1, ss. 18 (as am. by R.S.N.W.T. 1988 (Supp.), c. 56, s. 15), 19 (as am. *idem*).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*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; *Bradasch v. Warren et al.*, [1990] 3 F.C. 32; (1990), 111 N.R. 149 (C.A.).

## CONSIDERED:

*Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada*, [1999] F.C.J. No. 1970 (T.D.) (QL).

MOTION by defendants to strike the statement of claim, for a stay of proceedings under *Federal Court Act*, paragraph 50(1)(b), and to remove the Attorney General as a party to the action for declarations that the defendants have failed to meet their obligations to ensure equality for linguistic minorities in the Northwest Territories as mandated by the Charter, the federal *Official Languages Act*; and motion by plaintiffs to strike portions of the defendants' affidavit,

## 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. 24(1), 32.

*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), annexe II, n° 5], art. 101.

*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 17(1) (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 3), 48, 50(1)(b).

*Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil exécutif*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. L-5, art. 39(1), 47(4).

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

*Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31.

*Loi sur les langues officielles*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. O-1, art. 18 (mod. par L.R.T.N.-O. 1988 (suppl.), ch. 56, art. 15), 19 (mod., *idem*).

*Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, L.R.C. (1985), ch. N-27, art. 3, 5, 6, 16, 21.

*Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106, règle 104.

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*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; *Bradasch c. Warren et autres*, [1990] 3 C.F. 32; (1990), 111 N.R. 149 (C.A.).

## DÉCISION EXAMINÉE:

*Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada*, [1999] A.C.F. n° 1970 (1<sup>re</sup> inst.) (QL).

REQUÊTE présentée par les défendeurs en radiation de la déclaration, en suspension d'instance en vertu de l'alinéa 50(1)(b) de la *Loi sur la Cour fédérale* et en radiation de la procureure générale des actes de procédure afin d'obtenir des déclarations selon lesquelles les défendeurs n'ont pas respecté leurs obligations de protection des minorités linguistiques dans les Territoires du Nord-Ouest imposées par la Charte, la Loi fédérale sur les langues officielles; et requête

which consisted largely of hearsay and detailed historic information about the Northwest Territories. Motion to remove the Attorney General as a party was allowed, and the other motions were dismissed.

présentée par les demandeurs en radiation de certaines parties de l'affidavit des défendeurs, qui était constitué en grande partie de ouï-dire et de détails historiques sur la situation des Territoires du Nord-Ouest. La requête en radiation de la procureure générale des actes de procédure est accueillie et les autres requêtes sont rejetées.

APPEARANCES:

*Roger J. F. Lepage and Peter T. Bergbusch* for plaintiffs.

*Roger Tassé, Q.C. and Earl D. Johnson, Q.C.* for defendant Commissioner of the Northwest Territories.

*Alain Préfontaine and Cynthia C. Myslicki* for defendants Her Majesty the Queen and the Attorney General of Canada.

*Sheila M. MacPherson* for defendant Speaker of the Legislative Assembly of the Northwest Territories.

*Shannon Gullberg* for defendant The Languages Commissioner of the Northwest Territories.

ONT COMPARU:

*Roger J. F. Lepage et Peter T. Bergbusch*, pour les demandeurs.

*Roger Tassé, c.r. et Earl D. Johnson, c.r.*, pour le défendeur le commissaire des Territoires du Nord-Ouest.

*Alain Préfontaine, et Cynthia C. Myslicki* pour les défendeurs Sa Majesté la Reine et la procureure générale du Canada.

*Sheila M. MacPherson*, pour le défendeur, le président de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest.

*Shannon Gullberg*, pour le défendeur, le commissaire aux langues des Territoires du Nord-Ouest.

SOLICITORS OF RECORD:

*Balfour Moss*, Regina, for plaintiffs.

*Gowling Lafleur Henderson LLP*, Ottawa, and *Earl D. Johnson, Q.C.*, Department of Justice (Northwest Territories) for defendant Commissioner of the Northwest Territories.

*Deputy Attorney General of Canada*, for defendants Her Majesty the Queen and the Attorney General of Canada.

*Shannon Gullberg*, Yellowknife, Northwest Territories for defendant The Languages Commissioner of the Northwest Territories.

*Gullberg, Wiest, MacPherson & Kay*, Yellowknife, Northwest Territories for defendant Speaker of the Legislative Assembly of the Northwest Territories.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

[1] ROULEAU J.: As a result of an action launched by the plaintiffs, all the respondents filed motions contest-

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Balfour Moss*, Regina, pour les demandeurs.

*Gowling Lafleur Henderson LLP*, Ottawa, *Earl D. Johnson, c.r.*, Ministère de la Justice (Territoires du Nord-Ouest) pour le défendeur le commissaire des Territoires du Nord-Ouest.

*Le sous-procureur général du Canada*, pour les défenderesses Sa Majesté la Reine et la procureure générale du Canada.

*Shannon Gullberg*, Yellowknife, Territoires du Nord-Ouest pour le défendeur, le commissaire aux langues des Territoires du Nord-Ouest.

*Gullberg, Wiest, MacPherson & Kay*, Yellowknife, Territoires du Nord-Ouest, pour le défendeur le président de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

[1] LE JUGE ROULEAU: Suite à l'action initiée par les demandeurs auprès de cette Cour, tous les défendeurs

ing the jurisdiction of this Court.

[2] Before giving my ruling on the defendants' motions, I consider it advisable to provide a brief summary of the main action between the parties.

[3] The plaintiff, La Fédération Franco-Ténoise (the FFT), a corporation duly constituted under the laws of the Northwest Territories (the N.W.T.), is the leading organization of the Francophone community in the N.W.T. Its goal is to foster a sense of belonging within that community and to enhance the vitality and development of French culture.

[4] The plaintiff, Les Éditions franco-ténoises/L'Aquilon (the Aquilon), a corporation duly constituted under the laws of the N.W.T., is a weekly newspaper that strives to keep the N.W.T. Francophone community informed and, in so doing, to enhance its continued vitality. The other plaintiffs are individual Francophones residing in the N.W.T.

[5] The defendant, the Speaker of the Legislative Assembly of the N.W.T. (the Speaker), is elected pursuant to subsection 39(1) of the *Legislative Assembly and Executive Council Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. L-5 (the Legislative Assembly Act) and, pursuant to subsection 47(4) thereof, may sue or be sued in civil actions, for and on behalf of the Legislative Assembly of the N.W.T. (The 1988 Act is now repealed and replaced by S.N.W.T. 1999, c. 22.)

[6] The defendant, the Languages Commissioner of the N.W.T., is an officer of the Legislative Assembly and is appointed by the Commissioner of the N.W.T. Pursuant to the *Official Languages Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. O-1 (the OLA), it is the duty of the Languages Commissioner to take all actions and measures within his or her authority with a view to ensuring recognition of the rights, status and privileges of each of the official languages.

[7] The defendant, the Commissioner of the N.W.T., administers the Government of the N.W.T. in accordance with the *Northwest Territories Act*, R.S.C., 1985, c. N-27 (the N.W.T.A.).

ont déposé des requêtes contestant la compétence de la Cour.

[2] Avant de me prononcer sur les requêtes présentées par les défendeurs, je juge nécessaire de faire un bref survol du litige principal qui oppose les parties.

[3] La demanderesse, la Fédération Franco-Ténoise (la FFT), est une société dûment constituée en vertu des lois des Territoires du Nord-Ouest (les T.N.-O.). La FFT est l'institution-clé de la communauté francophone aux T.N.-O. et son rôle est d'encourager l'épanouissement et le développement de la culture française et du sentiment d'appartenance à la communauté franco-ténoise.

[4] La demanderesse, Les Éditions franco-ténoises/L'Aquilon (l'Aquilon), est une société dûment constituée en vertu des lois des T.N.-O. La mission de cet hebdomadaire est d'informer la communauté franco-ténoise de façon à favoriser son épanouissement. Les autres demandeurs sont des particuliers, résidents des T.N.-O. et francophones.

[5] Le défendeur, président de l'Assemblée législative des T.N.-O. (le président), est élu en vertu du paragraphe 39(1) et peut être poursuivi en vertu du paragraphe 47(4) de la *Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil exécutif*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. L-5 (la Loi sur l'Assemblée législative), et représente l'Assemblée législative des T.N.-O. pour fins d'actions civiles. (La loi de 1988 est maintenant abrogée et remplacée par L.T.N.-O. 1999, ch. 22.)

[6] La défenderesse, commissaire aux langues des T.N.-O., est un officier de l'Assemblée législative des T.N.-O. nommé par le commissaire des T.N.-O. et elle est chargée, en vertu de la *Loi sur les langues officielles*, L.R.T.N.-O. (1988), ch. O-1 (la LLO), de prendre, dans le cadre de sa compétence, toutes les mesures visant à assurer la reconnaissance des droits, du statut et des privilèges liés à chacune des langues officielles.

[7] Le défendeur, le commissaire des T.N.-O., exerce généralement le gouvernement des T.N.-O. conformément à la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, L.R.C. (1985), ch. N-27 (la L.T.N.-O.).

[8] The plaintiffs contend that the Government of Canada, the Commissioner of the N.W.T., the Speaker of the Legislative Assembly of the N.W.T. and the Languages Commissioner of the N.W.T. have failed to meet their obligations to protect linguistic minorities as mandated by the Charter, the federal *Official Languages Act* and the OLA. Accordingly, they commenced an action in the Federal Court of Canada, seeking declarations to that effect as well as damages.

[9] 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) applies to the Parliament and Government of Canada, by virtue of section 32 thereof. The *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31 (the federal *Official Languages Act*), is the mechanism chosen by the Canadian government to promote the language rights established in the Charter. However, the federal *Official Languages Act* does not apply to any institution of the Council or Government of the N.W.T. To close this gap, the Government of Canada tabled a draft amendment to the N.W.T.A. in May 1984 which would have established a bilingual legislative and judicial system in the N.W.T. Faced with opposition from the N.W.T., the Government of Canada entered into an agreement with Territorial officials, whereby it assumed the entire cost of providing services to the public in French and of implementing French as an official language of the N.W.T.

[10] The defendants have raised an objection to jurisdiction, arguing that the Federal Court has jurisdiction over Her Majesty the Queen only and, therefore, cannot hear this case. The defendants have filed two other motions. I propose to deal first with the issue of jurisdiction.

[11] The Supreme Court of Canada reviewed the requirements necessary to establish jurisdiction in the Federal Court in *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752 and stated at page 766:

[8] Les demandeurs prétendent que le gouvernement du Canada, le commissaire des T.N.-O., le président de l'assemblée législative des T.N.-O. et la commissaire aux langues des T.N.-O. ne respectent pas leurs obligations de protection des minorités linguistiques imposées par la Charte, la Loi fédérale sur les langues officielles et par la LLO. Ils ont donc intenté une action devant la Cour fédérale du Canada, réclamant des déclarations à cet effet ainsi que des dommages-intérêts.

[9] Le Parlement et le gouvernement du Canada sont assujettis à 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) en vertu de son article 32. La *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31 (la *Loi fédérale sur les langues officielles*), est le mécanisme choisi par le gouvernement canadien pour faire valoir les droits linguistiques établis dans la Charte. La *Loi fédérale sur les langues officielles* exclut cependant de son champ d'application les institutions du conseil ou de l'administration des T.N.-O. Pour combler cette lacune, le gouvernement du Canada a déposé, en mai 1984, un projet de modification de la L.T.N.-O. qui aurait instauré un régime de bilinguisme législatif et judiciaire aux T.N.-O. Face à l'opposition des T.N.-O., le gouvernement du Canada a conclu une entente avec les autorités des T.N.-O. En vertu de cette entente, le gouvernement du Canada a assumé tous les coûts relatifs à la prestation de services en français au public ainsi que les coûts relatifs à l'application du français comme langue officielle des T.N.-O.

[10] Les défendeurs ont soulevé une exception déclinatoire, prétendant que la Cour fédérale n'avait juridiction que sur Sa Majesté la Reine et donc ne devrait pas entendre l'affaire. Deux autres requêtes ont été déposées par les défendeurs. Je me propose de disposer de la question de juridiction avant d'aborder les autres requêtes.

[11] La Cour suprême du Canada a réitéré les conditions nécessaires à la compétence de la Cour fédérale dans l'arrêt *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752, à la page 766:

The general extent of the jurisdiction of the Federal Court has been the subject of much judicial consideration in recent years. In *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 1054, and in *McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654, the essential requirements to support a finding of jurisdiction in the Federal Court were established. They are:

1. There must be a statutory grant of jurisdiction by the federal Parliament.
2. There must be an existing body of federal law which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction.
3. The law on which the case is based must be “a law of Canada” as the phrase is used in s. 101 of the *Constitution Act, 1867*.

[12] In light of the above, the defendants’ status must be analysed individually to determine whether the Court has jurisdiction over each of them.

[13] The statutory grant of jurisdiction concerning the defendant Her Majesty the Queen is found in subsection 17(1) of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 3):

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.

[14] With respect to “the existing body of federal law which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction”, the Court has reviewed the constitutional status of the Northwest Territories to determine whether this body of law exists. In my view, while the plaintiffs’ action is based on the Charter and the federal *Official Languages Act*, it is also directly linked to the laws enacted by the Legislative Assembly of the Northwest Territories dealing with official languages.

[15] The Federal Court of Appeal considered the constitutional status of the Yukon in *Bradasch v. Warren et al.*, [1990] 3 F.C. 32. At pages 35-36,

L’étendue générale de la compétence de la Cour fédérale a été examinée à maintes reprises par les tribunaux ces dernières années. Dans l’arrêt *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée*, [1977] 2 R.C.S. 1054, et dans l’arrêt *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654, on a établi les conditions essentielles pour pouvoir conclure à la compétence de la Cour fédérale. Ces conditions sont les suivantes:

1. Il doit y avoir attribution de compétence par une loi du Parlement fédéral.
2. Il doit exister un ensemble de règles de droit fédérales qui soit essentiel à la solution du litige et constitue le fondement de l’attribution légale de compétence.
3. La loi invoquée dans l’affaire doit être «une loi du Canada» au sens où cette expression est employée à l’art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[12] À la lumière de cet enseignement, il devient nécessaire d’examiner la situation des défendeurs individuellement afin de déterminer si la Cour a compétence sur chacun d’eux.

[13] C’est le paragraphe 17(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 3) qui est la disposition attributive de compétence en ce qui concerne la défenderesse Sa Majesté la Reine. Il se lit:

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.

[14] Quant à «l’ensemble de règles de droit fédérales essentielles à la solution du litige et constituant le fondement de l’attribution légale de compétence», il est nécessaire de revenir sur le statut constitutionnel des Territoires du Nord-Ouest afin de déterminer si cet ensemble de règles existe. En effet, je suis d’avis que ce litige, en plus d’être fondé sur la Charte et la Loi fédérale sur les langues officielles, est directement relié aux règles de droit édictées par l’Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest et qui ont trait aux langues officielles.

[15] La Cour d’appel fédérale s’est penchée sur le statut constitutionnel du Yukon à l’occasion de l’affaire *Bradasch c. Warren et autres*, [1990] 3 C.F. 32.

Hugessen J.A. said:

In the dichotomy of a federal system, in which all state authority must ultimately be either federal or provincial, all law in the Yukon is federal law . . . .

. . .

Thus the law of tort in the Yukon is, in constitutional terms, federal law and that law is made applicable here by the operation of the *Yukon Act*, a law of Canada.

[16] In a footnote, he added:

We are, of course, aware that the *de facto* status of the Yukon is rapidly evolving and that institutions of democratic government are now in place here which make the Territory very closely resemble a province. The fact remains, though, that, however extensive may be the powers conferred on the Territorial Legislature, they are, in law, powers which have to date only been delegated by Parliament; Parliament has not finally divested itself of them and has specifically retained its paramountcy over them.

[17] More recently, in *Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada*, [1999] F.C.J. No. 1970 (T.D.) (QL), Dubé J. wrote [at paragraphs 31-33]:

I cannot accept the argument of the GNWT [Government of the Northwest Territories] 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 . . . .

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 *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.

. . . the rule must be that the three territories are part of the Crown.

[18] Parliament delegated some of its legislative powers to the Territories in section 16 of the *Northwest Territories Act*:

Dans cette affaire, le juge Hugessen, J.C.A., s'exprimait comme suit, aux pages 35 et 36:

Dans la dichotomie d'un système fédéral, dans lequel toute autorité d'État doit être en dernière analyse soit fédérale soit provinciale, le droit du Yukon est dans son entier un droit fédéral [. . .]

[. . .]

Ainsi donc, le droit de la responsabilité délictuelle dans le Yukon relève, en termes constitutionnels, du droit fédéral, et ce droit s'applique en l'espèce par effet de la *Loi sur le Yukon*, une loi du Canada.

[16] Et, dans une note de bas de page, il ajoutait:

Bien entendu, nous savons que le statut *de facto* du Yukon connaît une évolution rapide, et que les institutions d'un gouvernement démocratique qui y sont en place font que le Territoire ressemble beaucoup à une province. Il demeure, toutefois, que, quelle que soit l'étendue des pouvoirs conférés à la législature territoriale, ils sont, sur le plan juridique, des pouvoirs qui ont jusqu'à maintenant seulement été délégués par le Parlement: celui-ci ne s'en est pas départi et a expressément retenu son emprise sur ces pouvoirs.

[17] Plus récemment, le juge Dubé, dans l'affaire *Territoire du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada*, [1999] A.C.F. n° 1970 (1<sup>re</sup> inst.) (QL), écrivait [aux paragraphes 31 à 33]:

Je ne peux pas accepter l'argument du GTNO [gouvernement des Territoires du Nord-Ouest] 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.

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 *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.

[. . .] la règle doit être que les trois territoires font partie de la Couronne.

[18] Aux termes de l'article 16 de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, le Parlement a délégué certains de ses pouvoirs législatifs aux autorités territoriales. L'article se lit:

16. The Commissioner in Council may, subject to this Act and any other Act of Parliament, make ordinances for the government of the Territories in relation to the following classes of subjects:

[19] Section 21 provides for the following procedure:

21. (1) A copy of every ordinance made by the Commissioner in Council shall be transmitted to the Governor in Council within thirty days after the passing thereof and shall be laid before both Houses of Parliament as soon as conveniently may be thereafter.

(2) Any ordinance or any provision of any ordinance may be disallowed by the Governor in Council at any time within one year after its passage.

[20] I note that a Territorial ordinance does not require Royal Assent in order to have the force of law, unlike an ordinary federal statute or even a provincial statute. It is, therefore, difficult for me to conclude that territorial ordinances constitute federal statutes. The parties did not argue before me the constitutional validity of a delegation by Parliament of such a legislative power. In light of the Territories' present constitutional status, that is, possessing several characteristics of a province without actually being one, I cannot find that the ordinances enacted by the Legislative Assembly of the Territories are provincial statutes. Clearly, they cannot constitute "territorial" statutes because the Constitution of Canada provides for only two types of statutes—provincial or federal (leaving aside the power Aboriginals may have to self-govern). I concede, however, that ordinances enacted by the Territories could constitute, at a minimum, federal law. The second condition laid down in *Miida Electronics* seems, therefore, to be met.

[21] It appears to me that the third condition has also been met. The plaintiffs seek, *inter alia*, a declaration to the effect that the Government of Canada has breached its linguistic obligations under the Charter and thus reneged on its commitment to enhance the vitality of the Francophone minority in the N.W.T., to

16. Sous réserve des autres dispositions de la présente loi et de toute autre loi fédérale, le commissaire en conseil peut, pour le gouvernement des territoires, prendre des ordonnances concernant les matières entrant dans les domaines suivants:

[19] L'article 21 prévoit des formalités additionnelles:

21. (1) Le texte de chaque ordonnance prise par le commissaire en conseil est transmis au gouverneur en conseil dans les trente jours pour dépôt devant les deux chambres du Parlement dans les meilleurs délais.

(2) Le gouverneur en conseil peut, dans l'année qui suit son adoption, désavouer une ordonnance ou l'une de ses dispositions.

[20] Je note immédiatement que pour qu'une ordonnance ait force de loi dans les Territoires, elle n'a pas besoin d'obtenir la sanction royale, contrairement à une loi fédérale ordinaire ou même à une loi provinciale, de sorte qu'il est difficile pour moi de considérer que les ordonnances territoriales constituent effectivement des lois fédérales. Les parties n'ont pas plaidé devant moi la validité constitutionnelle d'une délégation, par le Parlement, d'un tel pouvoir législatif. Compte tenu du statut constitutionnel qu'ont les Territoires à l'heure actuelle, c'est-à-dire qu'ils possèdent plusieurs attributs d'une province sans toutefois en constituer une, j'admets difficilement que les ordonnances édictées par l'Assemblée législative des Territoires puissent être des lois provinciales. Elles ne peuvent manifestement pas constituer des lois «territoriales» puisque la constitution du Canada n'admet que deux types de lois: provinciales ou fédérales (sauf peut-être le pouvoir qu'auraient les autochtones de se gouverner eux-mêmes). J'admets toutefois que les ordonnances édictées par les Territoires puissent constituer, à tout le moins, des règles de droit fédérales. La deuxième condition de l'arrêt *Miida Electronics* m'apparaît donc remplie.

[21] Quant à la troisième condition, elle m'apparaît également remplie. Les demandeurs recherchent, entre autres, une déclaration à l'effet que le gouvernement canadien a abdiqué ses obligations linguistiques imposées par la Charte et que, ce faisant, il a renié son engagement à favoriser l'épanouissement de la

support and assist its development and to foster the full recognition and use of French in Canadian society, as mandated by Part VII of the *Official Languages Act*, which is a federal statute. The plaintiffs claim damages against Her Majesty the Queen for failing to ensure equality for linguistic minorities. The remedy sought by the plaintiffs is set out in subsection 24(1):

24. (1) Anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

[22] The plaintiffs submit that the statute relied on in this case is the federal *Official Languages Act*. I do not agree. In this case, the legislative action of Parliament itself is at issue. Parliament expressly excluded the Northwest Territories from the application of the Act, leaving it to N.W.T. officials to establish a system for official languages. Parliament even entered into an agreement with Territorial officials to facilitate the creation of such a system. It is the legislative action itself that is the subject of the current dispute—the exclusion of the N.W.T. by Parliament from the ambit of the federal *Official Languages Act*.

[23] The parties also argue that the *Official Languages Act* of the Northwest Territories is itself a federal statute: since the N.W.T. does not constitute a province, territorial law is, of necessity, federal law. In my view, “territorial law” and “territorial statutes” must be distinguished, and the Constitution of Canada does not provide for the existence of “territorial statutes”. On the other hand, “territorial law” can certainly exist, just as “municipal law” can exist in a province. However, municipal by-laws do not constitute “statutes” since they do not receive Royal Assent. Therefore, I am of the view that the Official Languages “Act” of the N.W.T. does not constitute a “law of Canada” within the meaning of section 101 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.)] (as

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 l’exige la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* du Canada, une loi fédérale. Les demandeurs réclament à Sa Majesté la Reine le paiement de dommages-intérêts en raison du non-respect de l’obligation d’assurer l’égalité aux minorités linguistiques. Le recours exercé par les demandeurs est celui prévu au paragraphe 24(1):

24. (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s’adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

[22] Les demandeurs ont soumis que «la loi invoquée dans la présente affaire» était la Loi fédérale sur les langues officielles. Je ne suis pas d’accord. Ce qui est en cause, dans la présente affaire, c’est l’action législative du Parlement elle-même. Le Parlement a expressément exclu les Territoires du Nord-Ouest du champ d’application de cette Loi et a plutôt laissé aux autorités des Territoires le soin d’aménager un régime concernant les langues officielles. Le Parlement a même conclu une entente avec les autorités territoriales pour faciliter la mise en place d’un tel régime. Ce qui est contesté dans la présente affaire, c’est l’action législative elle-même. Ainsi, c’est l’exclusion des T.N.-O., par le Parlement, de l’application de sa Loi fédérale sur les langues officielles qui est directement en cause.

[23] Les parties ont également plaidé que la *Loi sur les langues officielles* des Territoires du Nord-Ouest était elle-même une loi fédérale, puisque les T.N.-O. ne constituaient pas une province et que le droit territorial était nécessairement du droit fédéral. Je crois nécessaire de faire une distinction entre le «droit territorial» et les «lois territoriales». À mon avis, la Constitution canadienne ne permet pas l’existence de «lois territoriales». Par contre, des règles de «droit territorial» peuvent certes exister, au même titre que des règles de «droit municipal» peuvent exister dans une province. Les règlements municipaux ne constituent toutefois pas des «lois», puisqu’ils ne reçoivent pas la sanction royale. Je crois donc que la «Loi» sur les langues officielles des T.N.-O. ne constitue pas une

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]], but rather constitutes “territorial law”, which can only be “federal law”, which is not necessarily the same as a “federal statute” or a “law of Canada”.

[24] I am of the view that this Court has jurisdiction to hear the claim against the Crown under these circumstances.

[25] The N.W.T.A. confers on government institutions of the N.W.T. the power to legislate and to act in place of the Canadian government in numerous subject areas. It is true, nonetheless, that the Commissioner of the N.W.T., the Government of the N.W.T. and the Legislative Assembly of the N.W.T. are federal government entities. The laws that they enact on behalf of the Government of the N.W.T. are federal laws. It is clear from the following provisions of the N.W.T.A. that the Commissioner of the N.W.T. is, ultimately, a representative of the federal Crown:

3. The Governor in Council may appoint for the Territories a chief executive officer called the Commissioner of the Northwest Territories.

...

5. The Commissioner shall administer the government of the Territories under instructions from time to time given by the Governor in Council or the Minister.

6. The executive powers that were, immediately before September 1, 1905, vested by any laws of Canada in the Lieutenant Governor of the Northwest Territories or in the Lieutenant Governor of the Northwest Territories in Council shall be exercised by the Commissioner so far as they are applicable to and capable of being exercised in relation to the government of the Territories as it is constituted at the time of the exercise of those powers.

[26] It follows that the three-pronged *Miida Electronics* test must be applied.

[27] There is no doubt that the Commissioner of the Northwest Territories is part of the Crown within the meaning of subsection 17(1) of the *Federal Court Act*,

«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]], mais constitue plutôt une règle de «droit territorial» qui ne peut être qu'une règle de «droit fédéral», ce qui n'est pas nécessairement la même chose qu'une «loi fédérale» ou qu'une «loi du Canada».

[24] Je suis d'avis que cette Cour a compétence pour entendre la réclamation contre la Couronne dans ces circonstances.

[25] La L.T.N.-O. confère aux institutions gouvernementales des T.N.-O. le pouvoir de légiférer et d'agir à la place du gouvernement canadien dans de nombreux domaines. Il n'en demeure pas moins que le commissaire des T.N.-O., le gouvernement des T.N.-O. et l'Assemblée législative des T.N.-O. sont des entités gouvernementales fédérales. Les règles qu'ils édictent pour le gouvernement des T.N.-O. sont des règles de droit fédérales. Le commissaire des T.N.-O. est, en définitive, un représentant de la Couronne fédérale, comme le laissent clairement voir les dispositions suivantes de la L.T.N.-O.:

3. Le gouverneur en conseil peut nommer le commissaire des Territoires du Nord-Ouest; celui-ci est le premier dirigeant des territoires.

[. . .]

5. Le commissaire exerce le gouvernement des territoires suivant les instructions du gouverneur en conseil ou du ministre.

6. Le commissaire exerce le pouvoir exécutif dévolu de droit, au 31 août 1905, au lieutenant-gouverneur des Territoires du Nord-Ouest ou au lieutenant-gouverneur en conseil des Territoires du Nord-Ouest dans la mesure où ce pouvoir s'applique au gouvernement des territoires, tel qu'il est constitué au moment de son exercice.

[26] Il s'ensuit qu'il faut appliquer le test en trois étapes énoncé dans l'arrêt *Miida Electronics*.

[27] Il ne fait aucun doute que le commissaire des Territoires du Nord-Ouest fait partie de la Couronne au sens du paragraphe 17(1) de la *Loi sur la Cour*

and, therefore, the first condition is met.

[28] With respect to the existing body of law which forms the basis of the Court's jurisdiction and which is essential to the disposition of the case, this case concerns all law enacted by the Legislative Assembly of the N.W.T. including, despite its deceptive name, the *Official Languages Act* of the N.W.T.

[29] The third condition is met by the *Northwest Territories Act*. In fact, all legislative powers of the N.W.T. Commissioner flow from this fundamental federal statute.

[30] In my view, the Languages Commissioner holds a sufficiently important position within the Territorial administration as to constitute a representative or agent of the federal Crown. The relevant provisions of the *Official Languages Act* of the N.W.T. read as follows [sections 18 (as am. by R.S.N.W.T. 1988 (Supp.), c. 56, s. 15), 19 (as am. *idem*)]:

18. (1) There shall be a Languages Commissioner who shall be appointed by the Commissioner under the Seal of the Territories after approval of the appointment by resolution of the Legislative Assembly.

(2) The Languages Commissioner holds office during good behaviour for a term of four years, but may be removed by the Commissioner at any time on address of the Legislative Assembly.

19. (1) Such officers and employees as are necessary for the proper conduct of the work of the office of the Languages Commissioner shall be appointed in the manner authorized by law.

(2) The officers and employees of the office of the Languages Commissioner appointed under subsection (1) shall be deemed to be persons employed in the public service for the purposes of the *Public Service Act*.

(3) The Languages Commissioner shall rank as and have all the powers of a Deputy Minister of a department.

[31] It is clear from these provisions that this senior public servant is part of the federal Crown, within the meaning of subsection 17(1) of the *Federal Court Act*.

*fédérale*, de sorte que la première condition est remplie.

[28] Quant à l'ensemble de règles qui fondent la compétence de la Cour et qui sont essentielles à la solution du litige, il s'agit en l'espèce de toutes les règles édictées par l'Assemblée législative des T.N.-O., notamment, malgré son titre trompeur, la *Loi sur les langues officielles* des T.N.-O.

[29] La troisième condition, enfin, se trouve remplie par la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*. En effet, c'est de cette loi fondamentale fédérale que découlent tous les pouvoirs législatifs que possède le commissaire des T.N.-O.

[30] Pour ce qui est du commissaire aux langues, je crois que son poste au sein de l'administration est suffisamment important pour qu'elle constitue également une représentante ou une mandataire de la Couronne fédérale. Les dispositions pertinentes de la *Loi sur les langues officielles* des T.N.-O. sont les suivantes [articles 18 (mod. par L.R.T.N.-O. (suppl.), ch. 56, art. 15), 19 (mod. *idem*)]:

18. (1) Est institué le poste de commissaire aux langues. Le titulaire est nommé par le commissaire sous le sceau des territoires, après qu'une résolution de l'Assemblée législative approuve sa nomination.

(2) Le commissaire aux langues est nommé à titre inamovible pour un mandat de quatre ans, sauf révocation par le commissaire sur adresse de l'Assemblée législative.

19. (1) Le personnel nécessaire au bon fonctionnement du commissariat est nommé en conformité avec la loi.

(2) Le personnel régulier du commissariat, nommé au titre du paragraphe (1), est réputé appartenir à la fonction publique pour l'application de la *Loi sur la fonction publique*.

(3) Le commissaire aux langues a rang et pouvoirs de sous-ministre.

[31] À la lecture de ces dispositions, il est clair, selon moi, que ce haut fonctionnaire fait partie de la Couronne fédérale, entendu au sens du paragraphe 17(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

[32] The other two branches of the *Miida Electronics* test have already been discussed above. This Court, therefore, has jurisdiction to hear the claim against this federal official.

[33] The Speaker of the Legislative Assembly of the Northwest Territories is elected pursuant to subsection 39(1) of the *Legislative Assembly and Executive Council Act* and, pursuant to subsection 47(4) thereof, may sue or be sued in civil actions, for and on behalf of the Legislative Assembly of the N.W.T. In my view, the Speaker is thus part of the federal Crown.

[34] In light of the foregoing, the defendants' motion challenging jurisdiction is hereby dismissed.

[35] Finally, the defendants, Her Majesty the Queen in right of Canada and the Attorney General of Canada, filed a motion for a stay of proceedings under paragraph 50(1)(b) of the *Federal Court Act*, which reads:

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

...

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

[36] In light of the Court's finding with respect to jurisdiction, I propose to dismiss this motion. The defendants' motion also requests an order removing the Attorney General of Canada as a party to the proceedings. Under section 48 of the *Federal Court Act* and the attached schedule, a proceeding against the Crown must be brought against Her Majesty the Queen in right of Canada. Here, no allegation has been made against the Attorney General of Canada and adding her as a party appears to me completely unnecessary. Rule 104 of the *Federal Court Rules, 1998* [SOR/98-106] gives the Court the power to order that a person who is not a necessary party shall cease to be a party. Having heard the submissions of the parties in this case, that part of the motion requesting that the Attorney General of Canada be removed as a party is allowed and the style of cause will be amended accordingly.

[32] Quant aux deux autres aspects du test de l'arrêt *Miida Electronics*, la question a déjà été traitée plus haut. La Cour est donc compétente pour entendre la réclamation contre ce fonctionnaire fédéral.

[33] Le président de l'Assemblée législative des T.N.-O. est nommé en vertu du paragraphe 39(1) de la *Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil exécutif* et, en vertu du paragraphe 47(4) représente l'Assemblée législative des T.N.-O. pour fins d'actions civiles et, à ce titre, m'apparaît faire partie de la Couronne fédérale.

[34] À la lumière de ce qui précède, je crois que la requête en exception déclinatoire présentée par les défendeurs est par les présentes rejetée.

[35] Finalement, les défenderesses Sa Majesté la Reine du chef du Canada et la procureure générale du Canada ont déposé une requête en sursis en vertu de l'alinéa 50(1)b) de la *Loi sur la Cour fédérale* qui se lit:

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

[. . .]

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

[36] Étant donné la conclusion de la Cour quant à la question de la compétence, je suggère de rejeter la requête sur cette question. La requête des deux défenderesses contient également une demande de radiation de la défenderesse procureure générale du Canada des actes de procédures. En vertu de l'article 48 de la *Loi sur la Cour fédérale* et de l'annexe correspondante, une procédure contre la Couronne doit être intentée contre Sa Majesté la Reine du chef du Canada. En l'espèce, l'ajout de la défenderesse procureure générale du Canada en tant que défenderesse, à l'égard de laquelle il n'existe d'ailleurs aucune allégation, m'apparaît tout à fait inutile. La règle 104 des *Règles de la Cour fédérale (1998)* [DORS/98-106] donne le pouvoir à la Cour d'ordonner qu'une partie dont la présence n'est pas nécessaire au règlement des questions en litige soit mise hors de cause. En l'espèce et compte tenu des représentations des parties, la partie

de la requête qui concerne la radiation de la procureure générale est accueillie.

[37] The defendants filed an affidavit in support of their motion to strike the claim of the plaintiffs. The affidavit consists largely of hearsay and detailed historic information about the Northwest Territories. The plaintiffs have filed a motion to strike out portions of the affidavit. Because this case involves constitutional issues, and because this document is relatively reliable and necessary, I hereby dismiss the motion and accept the affidavit for filing with the Court.

[38] The defendants shall have until 30 days from the date of the present reasons for order to file and serve their statement of defence.

[37] Les défendeurs ont produit un affidavit au soutien de leur requête en rejet de l'action des demandeurs. L'affidavit est constitué en grande partie de ouï-dire et de détails historiques sur la situation des Territoires du Nord-Ouest. Les demandeurs ont déposé une requête visant la radiation de certaines parties de cet affidavit. Compte tenu qu'il s'agit d'une affaire constitutionnelle et compte tenu de la relative fiabilité et nécessité de ce document, j'accepte le dépôt dudit affidavit et je rejette cette requête.

[38] Les défendeurs auront un délai de 30 jours à compter de la date des présents motifs d'ordonnance pour déposer et signifier leur défense.