

A-297-14
2015 FCA 88

A-297-14
2015 CAF 88

The Canadian Transit Company (*Appellant*)

The Canadian Transit Company (*appelante*)

v.

c.

The Corporation of the City of Windsor (*Respondent*)

La Corporation de la Ville de Windsor (*intimée*)

INDEXED AS: CANADIAN TRANSIT COMPANY v. WINDSOR (CITY)

RÉPERTORIÉ : CANADIAN TRANSIT COMPANY c. WINDSOR (VILLE)

Federal Court of Appeal, Dawson, Stratas and Scott J.J.A.—Toronto, March 2; Ottawa, April 7, 2015.

Cour d'appel fédérale, juges Dawson, Stratas et Scott, J.C.A.—Toronto, 2 mars; Ottawa, 7 avril 2015.

Federal Court Jurisdiction — Appeal from Federal Court decision striking out appellant's notice of application on ground Federal Court having no jurisdiction to determine it — Appellant, owner, operator of Ambassador Bridge, acquiring properties near bridge with intent to demolish homes — Respondent issuing repair orders against properties — Appellant arguing by-laws not applying to properties on basis of constitutional doctrines of interjurisdictional immunity, paramountcy; bridge constituting work, undertaking for general advantage of Canada — Federal Court determining, inter alia, insufficient federal law in proceeding to clothe Federal Court with jurisdiction; proceeding failing test for jurisdiction set out in ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al. — Whether: test in ITO met; Federal Court having jurisdiction to make declarations on constitutional matters such as paramountcy, interjurisdictional immunity; appellant's application should be converted to action — Test in ITO met — Relevant statutory grant of jurisdiction Federal Courts Act, s. 23(c) — Sufficient federal law for Federal Court to have jurisdiction including An Act to incorporate The Canadian Transit Company (federal Special Act) — Provincial law playing only subsidiary or incidental role — Question not whether Federal Court doing any provincial law, but whether there is federal law essential to claim that nourishes Court's jurisdiction or, whether sufficient federal law to give Court jurisdiction — Federal Special Act valid exercise of federal legislative authority — Federal Court can apply doctrines of paramountcy, interjurisdictional immunity — Able to determine matter herein fully — Federal Court having jurisdiction to make declarations in constitutional matters based on paramountcy, interjurisdictional immunity as long as ITO test met — Those doctrines affecting force of federal legislation, intertwined with federal legislative power under Constitution Act, 1867, s. 91 — Must be regarded as part of law of Canada that Federal Court can interpret, apply — Federal Court has always had ability to consider constitutional issues of validity, operability, applicability — Where Federal Court having jurisdiction, also having power

Compétence de la Cour fédérale — Appel interjeté à l'encontre d'une décision par laquelle la Cour fédérale a radié l'avis de demande de l'appelante au motif que la Cour fédérale n'avait pas compétence pour statuer sur la demande — L'appelante est la propriétaire et l'exploitante du pont Ambassador et a fait l'acquisition de biens-fonds situés près du pont dans l'intention de démolir les maisons se trouvant sur ces biens-fonds — L'intimée a pris des arrêtés de réparation visant les biens-fonds — L'appelante a plaidé que le règlement ne s'appliquait pas aux biens-fonds en invoquant la doctrine constitutionnelle de l'exclusivité des compétences ou celle de la prédominance; le pont constitue un ouvrage qui a été déclaré à l'avantage général du Canada — La Cour fédérale a conclu, entre autres, qu'elle n'avait pas compétence pour connaître de l'affaire parce que la demande n'était pas suffisamment fondée en droit fédéral; la demande ne satisfaisait pas au critère de la compétence consacré par la jurisprudence ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre — Il s'agissait de savoir si le critère de la jurisprudence ITO a été respecté; si la Cour fédérale a compétence pour rendre des jugements déclaratoires sur des questions constitutionnelles telles que la doctrine de la prépondérance et celle de l'exclusivité des compétences; si la demande de l'appelante devait être convertie en action — Le critère de la jurisprudence ITO a été respecté — La disposition légale attributive de compétence en l'espèce est l'art. 23c) de la Loi sur les Cours fédérales — Le droit fédéral joue un rôle suffisant pour que la Cour fédérale ait compétence, y compris la Loi constituant en corporation « The Canadian Transit Company » (la Loi fédérale spéciale) — Le droit provincial ne joue qu'un rôle accessoire ou complémentaire — La question n'est pas de savoir si la Cour fédérale applique le droit provincial, mais plutôt si le droit fédéral qui constitue le fondement de la compétence de la Cour est essentiel à la solution du différend ou, en d'autres termes, si le droit fédéral joue un rôle suffisant pour qu'il puisse être conclu à la compétence de la Cour — La Loi fédérale spéciale constitue une expression valide de la compétence légale fédérale — La Cour fédérale

to make determinations under Constitution Act, 1982, s. 52 — Doctrines of paramountcy, interjurisdictional immunity fitting within s. 52 rubric — Implied power of courts including doctrines of paramountcy, interjurisdictional immunity — Appellant's request for conversion of pleading not properly before Court, not granted — Appeal allowed.

Constitutional Law — Distribution of powers — Appellant, owner, operator of Ambassador Bridge, acquiring properties near bridge with intent to demolish homes — Respondent issuing repair orders against properties — Appellant arguing by-laws not applying to properties on basis of constitutional doctrines of interjurisdictional immunity, paramountcy; bridge constituting work, undertaking for general advantage of Canada — Federal Court having jurisdiction to make declarations on constitutional matters such as paramountcy, interjurisdictional immunity — Those doctrines affecting force of federal legislation, intertwined with federal legislative power under Constitution Act, 1867, s. 91 — Where Federal Court having jurisdiction, also having power to make determinations under Constitution Act, 1982, s. 52 — Doctrines of paramountcy, interjurisdictional immunity fitting within s. 52 rubric — Implied power of courts including doctrines of paramountcy, interjurisdictional immunity.

This was an appeal from a Federal Court decision striking out the appellant's notice of application on the ground that the Federal Court had no jurisdiction to determine it. The appellant also sought an order to convert the application into an action.

peut appliquer les doctrines de la prépondérance et de l'exclusivité des compétences — La Cour fédérale peut trancher cette question sans réserve — Dès lors que le critère consacré par l'arrêt ITO est respecté, la Cour fédérale a compétence pour rendre des jugements déclaratoires en matière constitutionnelle sur le fondement des doctrines de la prépondérance et de l'exclusivité des compétences — Ces doctrines peuvent avoir une incidence sur l'application d'une loi fédérale; elles sont étroitement liées au pouvoir législatif fédéral prévu à l'art. 91 de la Loi constitutionnelle de 1867 — Ces doctrines peuvent elles-mêmes être considérées comme faisant partie du droit fédéral que la Cour fédérale est habilitée à interpréter et à appliquer — La Cour fédérale a toujours eu compétence pour examiner les questions constitutionnelles de validité, d'opérabilité et d'applicabilité — Lorsque la Cour fédérale a compétence, elle a également le pouvoir de rendre des décisions fondées sur l'art. 52 de la Loi constitutionnelle de 1982 — Les doctrines constitutionnelles de la prépondérance et de l'exclusivité des compétences cadrent avec la rubrique de l'art. 52 — Le pouvoir implicite des cours de justice doit englober les doctrines de la prépondérance et de l'exclusivité des compétences — La demande de conversion présentée par l'appelante concernant son acte de procédure n'a pas été régulièrement présentée à la Cour et elle ne pouvait être accueillie — Appel accueilli.

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — L'appelante est la propriétaire et l'exploitante du pont Ambassador et a fait l'acquisition de biens-fonds situés près du pont dans l'intention de démolir les maisons se trouvant sur ces biens-fonds — L'appelante a plaidé que le règlement ne s'applique pas aux biens-fonds en invoquant la doctrine constitutionnelle de l'exclusivité des compétences ou celle de la prédominance; le pont constitue un ouvrage qui a été déclaré à l'avantage général du Canada — La Cour fédérale a compétence pour rendre des jugements déclaratoires en matière constitutionnelle sur le fondement des doctrines de la prépondérance et de l'exclusivité des compétences — Ces doctrines peuvent avoir une incidence sur l'application d'une loi fédérale; elles sont étroitement liées au pouvoir législatif fédéral prévu à l'art. 91 de la Loi constitutionnelle de 1867 — Lorsque la Cour fédérale a compétence, elle a également le pouvoir de rendre des décisions fondées sur l'art. 52 de la Loi constitutionnelle de 1982 — Les doctrines constitutionnelles de la prépondérance et de l'exclusivité des compétences cadrent avec la rubrique de l'art. 52 — Le pouvoir implicite des cours de justice doit englober les doctrines de la prépondérance et de l'exclusivité des compétences.

Il s'agissait d'un appel interjeté à l'encontre d'une décision par laquelle la Cour fédérale a radié l'avis de demande de l'appelante au motif que la Cour fédérale n'avait pas compétence pour statuer sur la demande. L'appelante sollicitait également la conversion de la demande en action.

The appellant, owner and operator of the Ambassador Bridge connecting Windsor and Detroit, acquired 114 properties near the bridge in Windsor, with the intent to demolish those homes for the purpose of building another span across the river. Relying upon its by-laws, the respondent issued repair orders against the properties. Before the Federal Court, the appellant sought a declaration that the respondent's by-law did not apply to the properties on the basis of the constitutional doctrines of interjurisdictional immunity, paramourty, or both. The appellant argued, *inter alia*, that the bridge, its approaches, terminal facilities, machinery and appurtenances constitute both an international work and undertaking declared by Parliament to be for the general advantage of Canada. The Federal Court determined, *inter alia*, that there was insufficient federal law in the proceeding to clothe the Federal Court with jurisdiction. In its view, the proceeding failed the test for jurisdiction set out in *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al. (ITO)*.

At issue was whether the test in *ITO* was met; whether the Federal Court has jurisdiction to make declarations on constitutional matters such as paramourty and interjurisdictional immunity; and whether the appellant's application should be converted to an action.

Held, the appeal should be allowed.

All three branches of the test in *ITO* were met. (1) The relevant statutory grant of jurisdiction was paragraph 23(c) of the *Federal Courts Act*. (2) There was sufficient federal law for the Federal Court to have jurisdiction. Several provisions of *An Act to incorporate The Canadian Transit Company* (federal Special Act) were essential to the determination of the appellant's proceeding. Federal law played an essential role in the outcome of this case, with provincial law playing only a subsidiary or incidental role. The Federal Court can entertain a proceeding even though there is some provincial law involved in the case. The question is not whether the Federal Court is doing any provincial law; it often is. The question is whether there is federal law essential to the claim that nourishes the Court's jurisdiction or, put another way, whether there is sufficient federal law to give the Court jurisdiction. A number of the declarations the appellant sought concerned what it can and cannot do under the framework of the federal Special Act and what its work or undertaking consists of—subjects that have no provincial law content whatsoever. (3) Finally, the federal Special Act is a valid exercise of federal legislative authority.

L'appelante, propriétaire et exploitante du pont Ambassador, qui relie Windsor à Detroit, a fait l'acquisition de 114 biens-fonds situés près du pont, à Windsor, dans l'intention de démolir les maisons se trouvant sur ces biens-fonds pour ajouter une deuxième travée. Invoquant ses règlements municipaux, l'intimée a pris des arrêtés de réparation visant ces biens-fonds. Devant la Cour fédérale, l'appelante a sollicité un jugement déclarant que le règlement de l'intimée ne s'appliquait pas aux biens-fonds en invoquant la doctrine constitutionnelle de l'exclusivité des compétences ou celle de la prédominance, ou les deux. L'appelante a soutenu, entre autres, que le pont, ses approches, ses terminaux, ses équipements et ses accessoires constituaient à la fois des ouvrages internationaux et des ouvrages qui ont été déclarés par le Parlement être à l'avantage général du Canada. La Cour fédérale a conclu, entre autres, qu'elle n'avait pas compétence pour connaître de l'affaire parce que la demande n'était pas suffisamment fondée en droit fédéral. À son avis, la demande ne satisfaisait pas au critère de la compétence consacré par la jurisprudence *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre (ITO)*.

Il s'agissait de savoir si le critère de la jurisprudence *ITO* a été respecté; si la Cour fédérale a compétence pour rendre des jugements déclaratoires sur des questions constitutionnelles telles que la doctrine de la prépondérance et celle de l'exclusivité des compétences; et si la demande de l'appelante devait être convertie en action.

Arrêt : l'appel doit être accueilli.

Les trois volets du critère de l'arrêt *ITO* étaient réunis. 1) La disposition légale attributive de compétence en l'espèce était l'alinéa 23c) de la *Loi sur les Cours fédérales*. 2) Le droit fédéral jouait un rôle suffisant pour que la Cour fédérale ait compétence. Plusieurs dispositions de la *Loi constituant en corporation « The Canadian Transit Company »* (la Loi fédérale spéciale) étaient essentielles à la solution de la procédure de l'appelante. Le droit fédéral a joué un rôle essentiel à la solution du présent différend alors que le droit provincial n'a joué qu'un rôle accessoire ou complémentaire. La Cour fédérale peut connaître d'une demande même si l'affaire fait jouer le droit provincial. La question n'est pas de savoir si la Cour fédérale applique le droit provincial, puisqu'elle le fait souvent, mais plutôt si le droit fédéral qui constitue le fondement de la compétence de la Cour est essentiel à la solution du différend ou, en d'autres termes, si le droit fédéral joue un rôle suffisant pour qu'il puisse être conclu à la compétence de la Cour. Un grand nombre des déclarations sollicitées par l'appelante portaient sur ce qu'elle peut faire ou non selon le cadre prévu par la Loi fédérale spéciale et sur la question de savoir en quoi consistent ses ouvrages, questions qui n'ont rien à voir avec le droit provincial. 3) Enfin, la Loi fédérale spéciale constitue une expression valide de la compétence légale fédérale.

The Federal Court, established to administer federal law, and drawing on implied powers to determine the constitutional validity, operability and applicability of laws before it, can apply the doctrines of paramountcy and interjurisdictional immunity. This was a federal matter through and through and the Federal Court could determine it fully. As long as the test in *ITO* is met, the Federal Court has jurisdiction to make declarations in constitutional matters, such as declarations of invalidity or, as sought here, declarations of inoperability and inapplicability based on the doctrines of paramountcy and interjurisdictional immunity. Those doctrines can affect the force of federal legislation, in some circumstances permitting that legislation to be applied according to its terms notwithstanding provincial and municipal laws. As such, these doctrines are intertwined with federal legislative power under section 91 of the *Constitution Act, 1867* or are “a quality inherent in federal legislative power”. Thus, the doctrines of paramountcy and interjurisdictional immunity must themselves be regarded as part of the law of Canada that the Federal Court can interpret and apply. Section 101 of the *Constitution Act, 1867*, which exists to prevent interjurisdictional inconsistency and inequality, allows the federal Parliament to create federal courts with national jurisdiction to administer federal laws. The Federal Court and its predecessors have always had the ability to consider constitutional issues of validity, operability and applicability. Where the Federal Court does have subject-matter jurisdiction—both statutory and constitutional jurisdiction under the test in *ITO*—it also has the power to make determinations under section 52 of the *Constitution Act, 1982*. Were it otherwise, the Federal Court would have a constitutional jurisdiction narrower than many of the administrative decision makers it reviews. The constitutional doctrines of paramountcy and interjurisdictional immunity fit within the section 52 rubric. In order to act according to law, a court of law—even a statutory court like the Federal Court—must have an implied power to determine the law that is valid, operative, applicable and relevant to the case before it. This implied power has to include the doctrines of paramountcy and interjurisdictional immunity.

Finally, the appellant’s request for conversion of its pleading was not properly before the Court and could not be granted. Under section 52 of the *Federal Courts Act*, the Court does not have the power to determine a motion that could have been brought in the Federal Court but was not. Rather, the appellant should have sought conversion of its pleading by way of motion in the Federal Court.

La Cour fédérale, dont la mission est d’administrer les lois fédérales et qui peut s’appuyer sur les pouvoirs implicites dont elle dispose pour se prononcer sur la constitutionnalité et l’applicabilité des lois qui lui sont soumises, peut appliquer les doctrines de la prépondérance et de l’exclusivité des compétences. Il s’agissait d’une question fédérale à part entière et la Cour fédérale pouvait la trancher sans réserve. Dès lors que le critère consacré par l’arrêt *ITO* est respecté, la Cour fédérale a compétence pour rendre des jugements déclaratoires en matière constitutionnelle tels que des déclarations d’invalidité ou, comme il était demandé en l’espèce, des jugements déclarant une loi inopérante et inapplicable sur le fondement des doctrines de la prépondérance et de l’exclusivité des compétences. Ces doctrines peuvent avoir une incidence sur l’application d’une loi fédérale en permettant, dans certains cas, l’application de la loi selon ses dispositions malgré les lois provinciales et municipales incompatibles. À ce titre, ces doctrines sont étroitement liées au pouvoir législatif fédéral prévu à l’article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou « constitue un aspect inhérent du pouvoir législatif fédéral ». Ainsi, les doctrines de la prépondérance et de l’exclusivité des compétences doivent elles-mêmes être considérées comme faisant partie des règles de droit canadiennes que la Cour fédérale doit interpréter et appliquer. L’article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* vise à empêcher une incohérence et une inégalité entre les provinces et les territoires et permet au Parlement fédéral de créer des tribunaux fédéraux dotés d’une compétence nationale leur permettant d’appliquer les lois fédérales. La Cour fédérale et ses prédécesseurs ont toujours eu compétence pour examiner les questions constitutionnelles de validité, d’opérabilité et d’applicabilité. Lorsque la Cour fédérale a effectivement compétence matérielle — tant légale que constitutionnelle selon le critère consacré par la jurisprudence *ITO*—, elle a également le pouvoir de rendre des décisions fondées sur l’article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. S’il en était autrement, la Cour fédérale aurait une compétence constitutionnelle plus restreinte que celle de bon nombre des décideurs administratifs dont elle contrôle les décisions. Les doctrines constitutionnelles de la prépondérance et de l’exclusivité des compétences cadrent avec la rubrique de l’article 52. Pour agir conformément à la loi, une cour de justice — même une cour créée par la loi comme la Cour fédérale — doit avoir le pouvoir implicite de se prononcer sur le droit valide, applicable et pertinent à l’affaire dont elle est saisie. Ce pouvoir implicite doit englober les doctrines de la prépondérance et de l’exclusivité des compétences.

Enfin, la demande de conversion présentée par l’appelante concernant son acte de procédure n’a pas été régulièrement présentée à la Cour et elle ne pouvait être accueillie. En vertu de l’article 52 de la *Loi sur les Cours fédérales*, la Cour n’a pas le pouvoir de trancher une requête qui aurait dû être présentée devant la Cour fédérale, mais ne l’a pas été. L’appelante aurait dû plutôt demander la conversion de son

acte de procédure en soumettant sa requête à la Cour fédérale.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

An Act to incorporate The Canadian Transit Company, S.C. 1921, c. 57, ss. 2, 8, 10.
British North America Act, 1867 (The), 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], ss. 91, 92.
Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 1.
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].
Colonial Laws Validity Act, 1865 (U.K.), 28 & 29 Vict., c. 63, s. 2.
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], ss. 91, 92(10),(14), 101.
Constitution Act, 1982, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 52.
Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 3.
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2 “relief”, 3 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 16), 4 (as am. *idem*), 23(c), 52.
Federal Courts Rules, SOR/98-106, rr. 57, 300.
Income Tax Act, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1.
Railway Act, 1919 (The), S.C. 1919, c. 68, s. 20.
Soldier Settlement Act, 1919 (The), S.C. 1919, c. 71.
Statute of Westminster, 1931, (U.K.), 22 Geo. V, c. 4 [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 27], ss. 2, 7(3).
Supreme and Exchequer Court Act (The), S.C. 1875, c. 11.
Water Clauses Consolidation Act, 1897, R.S.B.C., c. 190.

CASES CITED

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.

DISTINGUISHED:

Northern Telecom Canada Ltd. et al. v. Communications Workers of Canada et al., [1983] 1 S.C.R. 733, (1983), 147 D.L.R. (3d) 1; *Harry Sargeant III v. Al-Saleh*, 2014 FCA 302, 26 C.B.R. (6th) 133.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Acte de la Cour Suprême et de l'Échiquier, S.C. 1875, ch. 11.
Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 91, 92.
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].
Colonial Laws Validity Act, 1865 (R.-U.), 28 & 29 Vict., ch. 63, art. 2.
Loi constituant en corporation « The Canadian Transit Company », S.C. 1921, ch. 57, art. 2, 8, 10.
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. 91, 92(10),(14), 101.
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. 52.
Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1.
Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1.
Loi des chemins de fer, 1919, S.C. 1919, ch. 68, art. 20.
Loi d'établissement des soldats, 1919, S.C. 1919, ch. 71.
Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), ch. 10, art. 3.
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 2 « réparation », 3 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 16), 4 (mod., *idem*), 23c), 52.
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règles 57, 300.
Statut de Westminster de 1931, (R.-U.), 22 Geo. V, ch. 4 [L.R.C. (1985), appendice II, n° 27], art. 2, 7(3).
Water Clauses Consolidation Act, 1897, R.S.B.C., ch. 190.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre, [1986] 1 R.C.S. 752.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Northern Telecom Canada Ltée et autre c. Syndicat des travailleurs en communication du Canada et autre, [1983] 1 R.C.S. 733; *Harry Sargeant III c. Al-Saleh*, 2014 CAF 302.

CONSIDERED:

Bensol Customs Brokers Ltd. v. Air Canada, [1979] 2 F.C. 575, (1979), 99 D.L.R. (3d) 623 (C.A.); *R. v. Montreal Urban Community Transit Commission*, [1980] 2 F.C. 151, (1980), 112 D.L.R. (3d) 266 (C.A.); *McNamara Construction (Western) Ltd. et al. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654, (1977), 75 D.L.R. (3d) 273; *Rhine v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 442, (1980), 116 D.L.R. (3d) 385; *Peter G. White Management Ltd. v. Canada (Minister of Canadian Heritage)*, 2006 FCA 190, [2007] 2 F.C.R. 475; *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330 (P.C.); *Re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721, (1985), 19 D.L.R. (4th) 1; *Huson v. Township of South Norwich (1895)*, 24 S.C.R. 145; *Del Zotto v. Canada*, [1997] 3 F.C. 40, (1997), 147 D.L.R. (4th) 457 (C.A.), revd on other grounds, [1999] 1 S.C.R. 3, (1999), 169 D.L.R. (4th) 130; *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, (1998), 161 D.L.R. (4th) 385; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*; *Reference re Independence and Impartiality of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3, (1997), 150 D.L.R. (4th) 577; *MacMillan Bloedel Ltd. v. Simpson*, [1995] 4 S.C.R. 725, (1995), 130 D.L.R. (4th) 385; *Early Recovered Resources Inc. v. British Columbia*, 2005 FC 995, [2006] 1 F.C.R. 187.

REFERRED TO:

Canada (National Revenue) v. RBC Life Insurance Company, 2013 FCA 50, 18 C.C.L.I. (5th) 263; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418; *Re Exported Natural Gas Tax*, [1982] 1 S.C.R. 1004, (1982), 37 A.R. 541; *A.H. Boulton Co. Ltd. v. Trusts and Guarantee Co. Ltd.*, [1942] S.C.R. 130, [1942] 2 D.L.R. 145; *Canada (Human Rights Commission) v. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 S.C.R. 626, (1998), 157 D.L.R. (4th) 385; *Hupacasath First Nation v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 4, 379 D.L.R. (4th) 737; *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585; *Algoma Central Railway Co. v. Canada (1901)*, 7 Ex. C.R. 239, revd on other grounds (1902), 32 S.C.R. 277, affd [1903] A.C. 478 (P.C.); *The Queen v. Chandler (1868)*, 2 Cart. 421, 1 Hannay 556 (N.B.S.C.); *Pope v. Griffith (1872)*, 2 Cart. 291, 16 L.C. Jurist 169 (Que. Q.B.); *Ex p. Dansereau (1875)*, 2 Cart. 165, 19 L.C. Jurist 210 (Que. Q.B.); *L'Union St. Jacques v. Belisle (1872)*, 1 Cart. 72, 20 L.C. Jurist 29 (Que. Q.B.), revd (1874), L.R. 6 (P.C.); *Burrard Power Co. Limited et al. v. The King (1909)*, 12 Ex. C.R. 295, affd [1910] 43 S.C.R. 27, affd [1911] A.C. 87 (P.C.); *The King v. Powers*, [1923] Ex. C.R. 131; *Re: Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753, (1981), 34 Nfld. & P.E.I.R. 1; *Operation Dismantle Inc. et*

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Bensol Customs Brokers Ltd. c. Air Canada, [1979] 2 C.F. 575 (C.A.); *R. c. Commission de transport de la communauté urbaine de Montréal*, [1980] 2 C.F. 151 (C.A.); *McNamara Construction (Western) Ltd. et autre c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654; *Rhine c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 442; *Peter G. White Management Ltd. c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, 2006 CAF 190, [2007] 2 R.C.F. 475; *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330 (P.C.); *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721; *Huson v. Township of South Norwich (1895)*, 24 R.C.S. 145; *Del Zotto c. Canada*, [1997] 3 C.F. 40 (C.A.), inf. pour d'autres motifs par [1999] 1 R.C.S. 3; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*; *Renvoi relatif à l'indépendance et à l'impartialité des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; *MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson*, [1995] 4 R.C.S. 725; *Early Recovered Resources Inc. c. Colombie-Britannique*, 2005 CF 995, [2006] 1 R.C.F. 187.

DÉCISIONS CITÉES :

Canada (Revenu national) c. Compagnie d'assurance vie RBC, 2013 CAF 50; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté*, [1982] 1 R.C.S. 1004; *A.H. Boulton Co. Ltd. v. Trusts and Guarantee Co. Ltd.*, [1942] R.C.S. 130; *Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 R.C.S. 626; *Première Nation des Hupacasath c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 4; *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585; *Algoma Central Railway Co. v. Canada (1901)*, 7 R.C. de l'É. 239, inf. pour d'autres motifs par (1902), 32 R.C.S. 277, conf. par [1903] A.C. 478 (P.C.); *The Queen v. Chandler (1868)*, 2 Cart. 421, 1 Hannay 556 (C.S. N.-B.); *Pope v. Griffith (1872)*, 2 Cart. 291, 16 L.C. Jurist 169 (B.R. Qué.); *Ex p. Dansereau (1875)*, 2 Cart. 165, 19 L.C. Jurist 210 (B.R. Qué.); *L'Union St. Jacques v. Belisle (1872)*, 1 Cart. 72, 20 L.C. Jurist 29 (B.R. Qué.), inf. par (1874), L.R. 6 (P.C.); *Burrard Power Co. Limited et al. v. The King (1909)*, 12 R.C. de l'É. 295, conf. par [1910] 43 R.C.S. 27, conf. par [1911] A.C. 87 (P.C.); *The King v. Powers*, [1923] R.C. de l'É. 131; *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753; *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441; *Singh c. Canada (Procureur général)*, [2000] 3 C.F. 185

al. v. The Queen et al., [1985] 1 S.C.R. 441, (1985), 18 D.L.R. (4th) 481; *Singh v. Canada (Attorney General)*, [2000] 3 F.C. 185, (2000), 183 D.L.R. (4th) 458 (C.A.); *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin; Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Laseur*, 2003 SCC 54, [2003] 2 S.C.R. 504; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570, (1990), 77 D.L.R. (4th) 94; *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5, (1991), 81 D.L.R. (4th) 121; *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22, (1991), 81 D.L.R. (4th) 358; *Early Recovered Resources Inc. v. Gulf Log Salvage Co-Operative Assn.*, 2003 FCA 35, [2003] 3 F.C. 447; *Brooks Aviation, Inc. v. Boeing SB-17G*, 2004 FC 710, [2005] 1 F.C.R. 352; *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536.

AUTHORS CITED

Bringham, Tom H. *The Rule of Law*, London: Allen Lane (Penguin Books), 2010.
 Finkelstein, Neil. *Laskin's Canadian Constitutional Law*, 5th ed. Toronto: Carswell, 1986.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. supplemented, Vol. 1, loose-leaf. Toronto: Carswell, 2007.
 Jacob, Isaac Hai. "The Inherent Jurisdiction of the Court" (1970), 23 *Curr. Legal Probs.* 23.
 Mason, Keith. "The Inherent Jurisdiction of the Court" (1983), 57 *Austl. L. J.* 449.
 Saunders, Brian J., Donald J. Rennie and Graham Garton. "The Jurisdiction of the Federal Courts: An Overview" in *Federal Courts Practice 2015*. Toronto: Carswell, 2014.

APPEAL from a Federal Court decision (2014 FC 461, 455 F.T.R. 154) striking out the appellant's notice of application on the ground that the Federal Court had no jurisdiction to determine it. Appeal allowed.

APPEARANCES

Larry P. Lowenstein, Laura K. Fric, Kevin O'Brien and Pierre-Alexandre Henri for appellant.
 Christopher J. Williams, Courtney V. Raphael and Jody E. Johnson for respondent.

(C.A.); *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin; Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Laseur*, 2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S. 504; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5; *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22; *Early Recovered Resources Inc. c. Gulf Log Salvage Co-Operative Assn.*, 2003 CAF 35, [2003] 3 C.F. 447; *Brooks Aviation, Inc. c. Boeing SB-17G*, 2004 CF 710, [2005] 1 R.C.F. 352; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536.

DOCTRINE CITÉE

Bringham, Tom H. *The Rule of Law*, Londres : Allen Lane (Penguin Books), 2010.
 Finkelstein, Neil. *Laskin's Canadian Constitutional Law*, 5^e éd. Toronto : Carswell, 1986.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd. supplémenté, vol. 1, feuilles mobiles. Toronto : Carswell, 2007.
 Jacob, Isaac Hai. « The Inherent Jurisdiction of the Court » (1970), 23 *Curr. Legal Probs.* 23.
 Mason, Keith. « The Inherent Jurisdiction of the Court » (1983), 57 *Austl. L. J.* 449.
 Saunders, Brian J., Donald J. Rennie et Graham Garton. « The Jurisdiction of the Federal Courts: An Overview » dans *Federal Courts Practice 2015*. Toronto : Carswell, 2014.

APPEL interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale (2014 CF 461) qui a radié l'avis de demande de l'appelante au motif que la Cour fédérale n'avait pas compétence pour statuer sur la demande. Appel accueilli.

ONT COMPARU

Larry P. Lowenstein, Laura K. Fric, Kevin O'Brien et Pierre-Alexandre Henri pour l'appelante.
 Christopher J. Williams, Courtney V. Raphael et Jody E. Johnson pour l'intimée.

SOLICITORS OF RECORD

Osler, Hoskin & Harcourt LLP, Toronto, for appellant.
Aird & Berlis LLP, Toronto, for respondent.

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

[1] STRATAS J.A.: The Canadian Transit Company appeals from the judgment dated May 21, 2014 of the Federal Court (*per* Justice Shore): 2014 FC 461, 455 F.T.R. 154. The Federal Court struck out Canadian Transit's notice of application on the ground that the Federal Court had no jurisdiction to determine it.

[2] Canadian Transit appeals to this Court. It also seeks an order converting its application to an action.

[3] For the reasons that follow, I would grant the appeal with costs. The Federal Court has jurisdiction to determine this proceeding. However, I would decline to make the conversion order; the Federal Court, not this Court, is the proper forum for that.

A. Background

[4] Canadian Transit is the owner and operator of the Ambassador Bridge. The bridge connects Windsor and Detroit, crossing the Detroit River and the border between Canada and the United States.

[5] The bridge needs extensive maintenance. Canadian Transit also hopes to build another span across the river, with consequential new security facilities and approaches to the bridge. To these ends, Canadian Transit has acquired 114 properties near the bridge in Windsor. It intends to demolish the homes on the properties to advance these purposes.

[6] The respondent, Windsor, alleges that the properties have not been properly maintained and have become a blight on the community. Relying upon its by-laws, Windsor has issued repair orders against the 114

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Osler, Hoskin & Harcourt, S.E.N.C.R.L./s.r.l., Toronto, pour l'appelante.
Aird & Berlis LLP, Toronto, pour l'intimée.

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

[1] LE JUGE STRATAS, J.C.A. : La Canadian Transit Company (Canadian Transit) interjette appel du jugement en date du 21 mai 2014, publié sous la référence 2014 CF 461, par lequel la Cour fédérale (le juge Shore) a radié son avis de demande au motif que la Cour fédérale n'avait pas compétence pour statuer sur la demande.

[2] Canadian Transit interjette appel devant notre Cour. Elle sollicite également la conversion de la demande en action.

[3] Par les motifs qui suivent, je ferais droit à l'appel avec dépens. La Cour fédérale a compétence pour statuer sur la demande. Toutefois, je refuserais la conversion de l'instance; c'est la Cour fédérale, et non notre Cour, qui est la juridiction compétente pour rendre ce genre d'ordonnance.

A. Contexte

[4] Canadian Transit est la propriétaire et l'exploitante du pont Ambassador, qui relie Windsor à Detroit, et qui enjambe la rivière Détroit ainsi que la frontière qui sépare le Canada et les États-Unis.

[5] Le pont a besoin d'importants travaux de réparation. Canadian Transit souhaite aussi ajouter une deuxième travée, ce qui implique la construction de nouvelles installations de sécurité et d'approches pour le pont. À cette fin, Canadian Transit a fait l'acquisition de 114 biens-fonds situés près du pont, à Windsor. Elle a l'intention de démolir les maisons se trouvant sur ces biens-fonds pour réaliser ses objectifs.

[6] L'intimée, Windsor, allègue que les biens-fonds ont été mal entretenus au point de défigurer le quartier. Invoquant ses règlements municipaux, Windsor a pris des arrêtés de réparation visant les 114 biens-fonds.

properties. Since that time, proceedings regarding the by-laws and the repair orders have ensued before a municipal committee and the Ontario Superior Court of Justice.

[7] Canadian Transit then applied to the Federal Court for declaratory relief. Soon after the application was brought, Windsor moved to strike it on the ground that the Federal Court did not have jurisdiction over it.

[8] On consent, the Ontario Superior Court of Justice has stayed some of its proceedings until the jurisdictional issues are resolved. On this record, it cannot be said that Canadian Transit's resort to the Federal Court for relief constitutes an abuse of process.

B. The application before the Federal Court

[9] In its notice of application, Canadian Transit seeks a declaration that the Windsor by-law "does not apply to properties purchased, leased or otherwise acquired and held" by it, including the 114 properties.

[10] In support of that declaration, Canadian Transit says that the bridge, its approaches, terminal facilities, machinery and appurtenances constitute both an international work and undertaking, and a work and undertaking declared by Parliament to be for the general advantage of Canada: *An Act to incorporate The Canadian Transit Company*, S.C. 1921, c. 57, section 2 (federal Special Act). As such, they fall under federal regulatory jurisdiction under subsections 91(29) and 92(10) 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]]. Canadian Transit also seeks other declarations concerning its rights and obligations under the federal Special Act, such as its rights to purchase, lease or otherwise acquire and hold lands for the Ambassador Bridge, its rights to expropriate and take easements over lands, and its obligation to maintain the

Depuis, des procédures concernant les règlements et les arrêtés de réparation ont été entamées devant un comité municipal et la Cour supérieure de justice de l'Ontario.

[7] Canadian Transit a ensuite saisi la Cour fédérale d'une demande de jugement déclaratoire. Peu de temps après l'introduction de la demande, la ville de Windsor a présenté une requête en radiation de cette demande au motif que la Cour fédérale n'avait pas compétence pour l'instruire.

[8] Du consentement des parties, la Cour supérieure de justice de l'Ontario a suspendu certaines de ses procédures jusqu'à ce que les questions de compétence aient été tranchées. Vu l'état du dossier, on ne peut affirmer qu'en s'adressant à la Cour fédérale, Canadian Transit a commis un abus de procédure.

B. La demande présentée à la Cour fédérale

[9] Par son avis de demande, Canadian Transit sollicite un jugement déclarant que le règlement de la ville de Windsor [TRADUCTION] « ne s'applique pas aux biens-fonds achetés, loués ou autrement acquis et détenus » par elle, y compris les 114 biens-fonds.

[10] À l'appui de cette demande de jugement déclaratoire, Canadian Transit affirme que le pont, ses approches, ses terminaux, ses équipements et ses accessoires constituent à la fois des ouvrages internationaux et des ouvrages qui ont été déclarés par le Parlement être à l'avantage général du Canada (*Loi constituant en corporation « The Canadian Transit Company »*, S.C. 1921, ch. 57, article 2 (la Loi fédérale spéciale). Le pont relève donc du pouvoir fédéral de réglementation prévu aux paragraphes 91(29) et 92(10) 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]]. Canadian Transit sollicite également d'autres déclarations concernant ses droits et obligations aux termes de la Loi fédérale spéciale, notamment son droit d'acheter, de louer ou d'autrement acquérir ou détenir des biens-fonds pour le pont Ambassador, son

Ambassador Bridge and associated works in good condition.

[11] Overall, Canadian Transit intends to argue that the Windsor by-law does not apply to the properties on the basis of the constitutional doctrines of interjurisdictional immunity, paramountcy, or both.

[12] Canadian Transit's application also seeks other declarations that establish components of the case for interjurisdictional immunity and paramountcy. These include declarations that Canadian Transit has the power under the federal Special Act to implement its plans for the bridge, and that the properties are necessary to implement those plans.

[13] The application has been brought in the Federal Court under paragraph 23(c) of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7. Paragraph 23(c) provides as follows:

Bills of exchange and promissory notes — aeronautics and interprovincial works and undertakings

23. Except to the extent that jurisdiction has been otherwise specially assigned, the Federal Court has concurrent original jurisdiction, between subject and subject as well as otherwise, in all cases in which a claim for relief is made or a remedy is sought under an Act of Parliament or otherwise in relation to any matter coming within any of the following classes of subjects:

...

(c) works and undertakings connecting a province with any other province or extending beyond the limits of a province.

C. The Federal Court's decision

[14] The Federal Court granted Windsor's motion to strike the application. In its view, the application did not support a cause of action and, thus, could not succeed.

droit d'exproprier et d'acquérir des servitudes sur des biens-fonds et son obligation de maintenir le pont Ambassador et ses ouvrages connexes en bon état.

[11] De manière générale, Canadian Transit a l'intention de plaider que le règlement de la ville de Windsor ne s'applique pas aux biens-fonds en invoquant la doctrine constitutionnelle de l'exclusivité des compétences ou celle de la prédominance, ou les deux.

[12] La demande de Canadian Transit vise également à obtenir d'autres déclarations qui correspondent à certains éléments lui permettant d'invoquer la doctrine de l'exclusivité des compétences et celle de la prédominance, notamment des déclarations portant que Canadian Transit a, aux termes de la Loi fédérale spéciale, le pouvoir de mettre à exécution ses plans en ce qui concerne le pont et que les biens-fonds sont nécessaires pour mettre à exécution les plans en question.

[13] La présente demande a été introduite devant la Cour fédérale en vertu de l'alinéa 23c) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, qui dispose :

23. Sauf attribution spéciale de cette compétence par ailleurs, la Cour fédérale a compétence concurrente, en première instance, dans tous les cas — opposant notamment des administrés — de demande de réparation ou d'autre recours exercé sous le régime d'une loi fédérale ou d'une autre règle de droit en matière :

Lettres de change et billets à ordre — Aéronautique et ouvrages interprovinciaux

[...]

c) d'ouvrages reliant une province à une autre ou s'étendant au-delà des limites d'une province.

C. La décision de la Cour fédérale

[14] La Cour fédérale a accueilli la requête en radiation de la demande présentée par la ville de Windsor. À son avis, la demande ne révélait pas de moyen et elle ne pouvait donc pas être accueillie.

[15] Among other things, the Federal Court characterized the application as one seeking a legal opinion concerning whether Canadian Transit’s enabling legislation has any bearing on the matter, something which the Federal Court has no jurisdiction to do (at paragraphs 12–13). It also noted that the pleading before it was a notice of application—the pleading used to start an application for judicial review—but the notice of application did not assert any cognizable administrative law claim (at paragraphs 14 and 16).

[16] Next, the Federal Court turned to paragraph 23(c) of the *Federal Courts Act*, above, the purported basis for the application. It found (at paragraph 15) that declaratory remedies could not be awarded under paragraph 23(c). Further, the Federal Court found (at paragraph 17) that there was insufficient federal law in the proceeding to clothe the Federal Court with jurisdiction. In its view, the proceeding failed the well-known test for jurisdiction set out in *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752.

[17] On appeal, Canadian Transit submits that the Federal Court erred on all these issues.

D. The issues in this appeal and their interrelationship

[18] The Federal Court is a statutory court, established “for the better Administration of the Laws of Canada” under section 101 of the *Constitution Act, 1867*. In order to adjudicate a particular matter, it must have both statutory and constitutional jurisdiction.

[19] In particular, a party asserting that the Federal Court has jurisdiction over a matter must establish the following:

- *Statutory jurisdiction.* There must be a statutory provision (usually in the *Federal Courts Act*) empowering the Federal Court to decide the matter. Sometimes the meaning and scope of the statutory

[15] La Cour fédérale a expliqué que la demande visait notamment à obtenir son avis juridique sur l’applicabilité de la loi habilitante de Canadian Transit, question à l’égard de laquelle la Cour fédérale n’avait pas compétence (paragraphes 12 et 13). La Cour a également fait observer que l’acte de procédure qui lui avait été présenté était un avis de demande — soit l’acte de procédure utilisé pour introduire une demande de contrôle judiciaire —, mais que cet avis ne révélait aucun moyen recevable en droit administratif (paragraphes 14 et 16).

[16] La Cour fédérale s’est ensuite penchée sur l’alinéa 23c) de la *Loi sur les Cours fédérales*, précitée, sur lequel était censée s’appuyer la demande. Elle a conclu, au paragraphe 15, que l’alinéa 23c) n’habilitait pas la Cour à rendre un jugement déclaratoire. Elle a également conclu, au paragraphe 17, que la Cour fédérale n’avait pas compétence pour connaître de l’affaire parce que la demande n’était pas suffisamment fondée en droit fédéral. À son avis, la demande ne satisfaisait pas au critère bien connu de la compétence consacré par la jurisprudence *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752.

[17] Dans le cadre du présent appel, Canadian Transit soutient que la Cour fédérale a commis des erreurs à l’égard de toutes ces questions.

D. Les questions en litige dans le présent appel et les rapports qui existent entre elles

[18] La Cour fédérale est une cour créée par la loi « pour la meilleure administration des lois du Canada » aux termes de l’article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Pour pouvoir statuer sur une affaire, elle doit avoir compétence tant aux termes de la loi qu’aux termes de la Constitution.

[19] En particulier, le plaideur qui soutient que la Cour fédérale a compétence sur une question doit établir les éléments suivants :

- *Compétence légale.* Il doit exister une disposition légale (que l’on trouve habituellement dans la *Loi sur les Cours fédérales*) qui autorise la Cour fédérale à trancher l’affaire. La portée et le sens de la

provision is disputed. Sometimes a party submits that a statutory provision gives rise to plenary, implied or necessarily incidental powers: *Canada (National Revenue) v. RBC Life Insurance Company*, 2013 FCA 50, 18 C.C.L.I. (5th) 263, at paragraph 36. Issues such as these are resolved by the usual principles of statutory interpretation: *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418.

- *Constitutional jurisdiction.* There must be a matter that a court established “for the better Administration of the Laws of Canada” under section 101 of the *Constitution Act, 1867* can determine.

[20] Long ago, the Supreme Court of Canada established a three-fold test to determine whether the Federal Court has statutory and constitutional jurisdiction along the above lines: *ITO—International Terminal Operators*, above, at page 766. The following are the three branches of that test:

1. *A statutory grant of jurisdiction.* The Federal Courts may only deal with matters given to them by federal legislation, expressly or impliedly. The only exception to this is a narrow category of plenary or necessarily incidental powers the Federal Courts have to operate as courts and to manage matters before them.
2. *Federal law must play a sufficient role.* Because the Federal Court has been established to administer the laws of Canada under section 101 of the *Constitution Act, 1867*, the Federal Court cannot act unless there is an existing body of federal law which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction. Authorities, described below, use a variety of terms to describe the level of federal law that is sufficient.

disposition légale sont parfois controversés. Il arrive aussi qu’une partie soutienne que la disposition légale confère un pouvoir absolu, implicite ou nécessairement accessoire (*Canada (Revenu national) c. Compagnie d’assurance-vie RBC*, 2013 CAF 50, paragraphe 36). Il est répondu à ces questions de cette nature en appliquant les principes habituels d’interprétation des lois (*Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27).

- *Compétence constitutionnelle.* Il doit s’agir d’une question qui peut être tranchée par une cour créée « pour la meilleure administration des lois du Canada » au sens de l’article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[20] Il y a longtemps, la Cour suprême du Canada a consacré un critère à trois volets pour rechercher si la Cour fédérale a, comme nous venons de le voir, compétence en vertu de la loi et de la Constitution (*ITO—International Terminal Operators*, précité, à la page 766). Voici les trois volets de ce critère :

1. *Attribution de compétence par une loi.* Les Cours fédérales ne peuvent connaître que des affaires qui leur sont attribuées expressément ou tacitement par une loi fédérale. La seule exception à cette règle concerne une catégorie restreinte de pouvoirs pléniers ou de pouvoirs accessoires nécessaires dont disposent les Cours fédérales pour pouvoir fonctionner comme cours de justice et pour assurer la gestion des instances dont elles sont saisies.
2. *Le droit fédéral doit jouer un rôle suffisant.* Comme la Cour fédérale a été créée pour administrer les lois du Canada en vertu de l’article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la Cour fédérale ne peut être saisie à moins qu’il n’existe un ensemble de règles de droit fédéral qui soit essentiel à la solution du différend et qui constitue le fondement de l’attribution légale de sa compétence. La jurisprudence précitée a employé divers termes pour qualifier la teneur en droit fédéral jugée suffisante.

3. *The federal law must be validly federal under the constitutional division of powers.* The Federal Courts, as courts under section 101 of the *Constitution Act, 1867*, are established to administer the “[l]aws of Canada.” The laws they administer must fall under federal jurisdiction in the Constitution.

All three branches of this test must be present in order for the Federal Courts to have jurisdiction.

[21] I agree with those who consider the third branch of this test to duplicate somewhat the second. After considering whether federal law plays a sufficient role in the case (the second branch of the test), the question whether the law is validly federal (the third branch of the test) has already been answered or the answer is self-evident. And the two branches together address a single concept, whether or not the Federal Court has the constitutional jurisdiction to act under section 101 of the *Constitution Act, 1867*. Nevertheless, I shall apply each of the three branches of the test in *ITO—International Terminal Operators* in the first section of the reasons that follow.

[22] The case at bar, however, raises one additional constitutional wrinkle: whether the Federal Court can make a declaration that the Windsor by-law does not apply based on the constitutional doctrines of paramountcy, interjurisdictional immunity, or both. During oral argument, we asked counsel about the nature and status of these doctrines in the Federal Court and whether the Federal Court has the power to consider and apply them. We asked this because some commentators have queried this: see “The Jurisdiction of the Federal Courts: An Overview” in Brian J. Saunders, Donald J. Rennie and Graham Garton, *Federal Courts Practice 2015* (Toronto: Carswell, 2014), at page 9. Their query stems from a passing suggestion in the case law that the Acts in the Constitution are not “laws of Canada” that the Federal Court can apply because the Parliament of Canada did not make them: *Northern Telecom Canada Ltd. et al. v. Communications Workers of Canada et al.*, [1983] 1 S.C.R. 733, at page 745. I shall

3. *La loi fédérale invoquée doit être une loi fédérale valide au regard du partage des compétences prévues par la Constitution.* En tant que juridictions créées aux termes de l’article 101 de *Loi constitutionnelle de 1867*, les Cours fédérales sont établies pour administrer les « lois du Canada ». Les lois qu’elles administrent doivent relever de la compétence fédérale selon la Constitution.

Les trois volets de ce critère doivent être réunis pour que les Cours fédérales aient compétence.

[21] Je retiens l’idée, avancée par certains, que le troisième volet de ce critère chevauche le deuxième jusqu’à un certain point. Lorsqu’on a recherché si le droit fédéral joue un rôle suffisant dans l’affaire (le second volet du critère), on a déjà répondu à la question de savoir si la loi est une loi fédérale valide (le troisième volet du critère), ou encore la réponse est évidente. Par ailleurs, les deux volets du critère visent une même question, à savoir si la Cour fédérale a la compétence constitutionnelle pour être saisie en vertu de l’article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. J’appliquerai néanmoins chacun des trois volets du critère consacré par la jurisprudence *ITO—International Terminal Operators* dans la première partie des motifs qui suivent.

[22] La présente affaire soulève toutefois une autre difficulté sur le plan constitutionnel : la Cour fédérale peut-elle rendre un jugement déclaratoire portant que le règlement de la ville de Windsor ne joue pas en raison de la doctrine constitutionnelle de la prépondérance ou de celle l’exclusivité des compétences, ou de ces deux doctrines? Au cours des débats, nous avons interrogé les avocats au sujet de la nature et de l’évolution de ces doctrines devant la Cour fédérale, et nous leur avons demandé si la Cour fédérale avait le pouvoir de les examiner et de les appliquer. Nous leur avons posé cette question parce que certains auteurs se sont interrogés à ce sujet (voir « The Jurisdiction of the Federal Courts: An Overview », dans Brian J. Saunders, Donald J. Rennie et Graham Garton, *Federal Courts Practice 2015*, Toronto : Carswell, 2014, à la page 9). Le questionnement de ces auteurs s’explique par le fait que la jurisprudence semble opiner que les lois dont il est question dans la Constitution ne sont pas des « lois du

deal with this in the second section of the reasons that follow.

[23] Finally, there is a procedural question before us. Canadian Transit now concedes that it should have started its proceeding by way of statement of claim rather than by way of notice of application. Therefore, it asks this Court to permit it to convert its application to an action. I shall deal with this in the final section of the reasons that follow.

[24] In light of the foregoing discussion, then, my reasons shall address three questions:

- Is the test in *ITO—International Terminal Operators* met? In other words, does the Federal Court have statutory and constitutional jurisdiction over this proceeding?
- Does the Federal Court have jurisdiction to make declarations on constitutional matters such as paramountcy and interjurisdictional immunity?
- Should Canadian Transit's application be converted to an action?

E. Is the test in *ITO—International Terminal Operators* met? In other words, does the Federal Court have statutory and constitutional jurisdiction over this proceeding?

[25] In my view, in this case, all three branches of the test in *ITO—International Terminal Operators* are met.

(1) Statutory grant of jurisdiction

Canada » que la Cour fédérale peut appliquer parce qu'elles n'ont pas été adoptées par le Parlement du Canada (*Northern Telecom Canada Ltée et autre c. Syndicat des travailleurs en communication du Canada et autre*, [1983] 1 R.C.S. 733, à la page 745). Je discuterai de ce problème dans la seconde partie des motifs qui suivent.

[23] Enfin, il nous faut examiner une question procédurale. Canadian Transit admet maintenant qu'elle aurait dû introduire la présente instance au moyen d'une déclaration plutôt que d'un avis de demande. Elle demande donc à la Cour de lui permettre de convertir sa demande en action. Je reviendrai sur cette question dans la dernière partie des motifs qui suivent.

[24] Vu la discussion qui précède, j'examinerai les trois questions suivantes :

- Le critère de la jurisprudence *ITO—International Terminal Operators* a-t-il été respecté? En d'autres termes, la Cour fédérale a-t-elle compétence légale et constitutionnelle sur la présente procédure?
- La Cour fédérale a-t-elle compétence pour rendre des jugements déclaratoires sur des questions constitutionnelles telles que la doctrine de la prépondérance et celle de l'exclusivité des compétences?
- La demande de Canadian Transit doit-elle être convertie en action?

E. Le critère de la jurisprudence *ITO—International Terminal Operators* a-t-il été respecté? En d'autres termes, la Cour fédérale a-t-elle compétence légale et constitutionnelle sur la présente procédure?

[25] À mon avis, les trois volets du critère de l'arrêt *ITO—International Terminal Operators* sont réunis en l'espèce.

1) Attribution de compétence par une loi

[26] The relevant statutory grant of jurisdiction is paragraph 23(c) of the *Federal Courts Act*, above. Paragraph 23(c) of the *Federal Courts Act* allows a party to seek “relief ... under an Act of Parliament or otherwise in relation to ... works and undertakings connecting a province with any other province or extending beyond the limits of a province.” Section 2 of the *Federal Courts Act* defines “relief” as “every species of relief, whether by way of ... declaration ... or otherwise”.

[27] Read with that definition in mind, paragraph 23(c) of the *Federal Courts Act*, then, allows a party to seek “[a declaration] in relation to ... works and undertakings connecting a province with any other province or extending beyond the limits of a province.”

[28] In its notice of application, Canadian Transit seeks exactly those sorts of declaration: see paragraphs 9–12, above. Its proceeding is authorized by paragraph 23(c) of the *Federal Courts Act*. The requirement that there be a statutory grant of jurisdiction to the Federal Court to determine the matter—the first branch of the *ITO—International Terminal Operators* test—is met.

(2) Federal law plays a sufficient role

[29] Under this branch of the *ITO—International Terminal Operators* test, the first step is to assess the nature of the proceeding before us, including what body or bodies of law will be necessary to determine it. Then we must assess whether, overall, federal law will play a primary role in the sense of being “essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction”: *ITO—International Terminal Operators*, above, at page 766.

[30] In this proceeding, Canadian Transit alleges that the federal Special Act creates it, gives it powers to construct, maintain and operate the Ambassador Bridge and surrounding facilities and properties, and, to some extent, regulates those physical things and powers. It says that the bridge and surrounding facilities and properties, taken together, are a work or undertaking that

[26] La disposition légale attributive de compétence en l’espèce est l’alinéa 23c) de la *Loi sur les Cours fédérales*, précitée, qui permet à une partie de demander une « réparation [...] sous le régime d’une loi fédérale ou d’une autre règle de droit en matière [...] d’ouvrages reliant une province à une autre ou s’étendant au-delà des limites d’une province ». L’article 2 de la *Loi sur les Cours fédérales* définit comme suit le mot « réparation » : « Toute forme de réparation en justice, notamment par voie de [...] déclaration ».

[27] Si l’on tient compte de cette définition, l’alinéa 23c) de la *Loi sur les Cours fédérales*, permet donc à une partie de demander une « [déclaration] en matière [...] d’ouvrages reliant une province à une autre ou s’étendant au-delà des limites d’une province ».

[28] Dans son avis de demande, Canadian Transit sollicite précisément ce type de déclaration : voir les paragraphes 9 à 12 des présents motifs. L’instance qu’elle a introduite est autorisée par l’alinéa 23c) de la *Loi sur les Cours fédérales*. L’exigence qu’il y ait une attribution légale de compétence à la Cour fédérale sur l’affaire — premier volet du critère de la jurisprudence *ITO—International Terminal Operators* — est donc respectée.

2) Le droit fédéral joue un rôle suffisant

[29] Selon ce volet du critère de la jurisprudence *ITO—International Terminal Operators*, la première étape consiste à définir la nature de la cause qui nous occupe et de rechercher notamment quelles règles de droit seront nécessaires pour la juger. Il nous faut donc rechercher si, dans l’ensemble, le droit fédéral joue un rôle important, à savoir un rôle qui est « essentiel à la solution du litige et constitue le fondement de l’attribution légale de compétence » (*ITO—International Terminal Operators*, précité, à la page 766).

[30] Dans la présente affaire, Canadian Transit soutient que la Loi fédérale spéciale est la loi qui lui confère le pouvoir de construire, d’entretenir et d’exploiter le pont Ambassador et les installations et biens-fonds qui l’entourent et qui, dans une certaine mesure, lui donne le pouvoir de réglementer ces objets matériels et ces pouvoirs. Canadian Transit affirme que le pont et les

extends beyond the limits of the province and, thus, are federally regulated: *Constitution Act, 1867*, subsections 91(29) and 92(10). Finally, it says that by virtue of the constitutional doctrines of paramourcy and interjurisdictional immunity, Windsor's by-law does not apply to Canadian Transit, its exercise of some or all of its powers under the federal Special Act, and the bridge and surrounding facilities and properties.

[31] In considering those issues, the Federal Court will have to, among other things, interpret the federal Special Act, interpret the Windsor by-law, consider whether the bridge and surrounding facilities and properties constitute a federal enclave immune from the by-law on the basis of the constitutional doctrine of interjurisdictional immunity and, finally, consider whether there is a conflict between the Act and the by-law such that the Act prevails over the by-law under the constitutional doctrine of paramourcy.

[32] Taken together, is there sufficient federal law for the Federal Court to have jurisdiction? In my view, there is.

[33] First, the federal Special Act. Several provisions of it bear upon the issue whether Canadian Transit is entitled to the declarations it seeks:

- Section 2 declares the work and undertaking of Canadian Transit (i.e., the bridge and any other things that the court hearing the proceeding finds are associated with it) to be for the general advantage of Canada, thereby triggering federal jurisdiction under subsections 91(29) and 92(10) of the *Constitution Act, 1867*.
- Section 8 allows Canadian Transit, among other things, to construct, maintain and operate its work and undertaking, including the facilities mentioned in paragraph 8(e).

installations et biens-fonds qui l'entourent, pris globalement, constituent des ouvrages qui s'étendent au-delà des limites de la province et qui sont donc assujettis à la réglementation fédérale (*Loi constitutionnelle de 1867*, paragraphes 91(29) et 92(10)). Enfin, elle soutient qu'en vertu des doctrines constitutionnelles de la prépondérance et de l'exclusivité des compétences, le règlement adopté par la ville de Windsor ne s'applique pas à Canadian Transit, à l'exercice d'une partie ou de la totalité des pouvoirs que lui confère la Loi fédérale spéciale, ainsi qu'au pont et aux installations et biens-fonds qui l'entourent.

[31] Pour examiner ces questions, la Cour fédérale doit notamment interpréter la Loi fédérale spéciale et le règlement de la ville de Windsor et rechercher si le pont et les installations et biens-fonds qui l'entourent constituent une enclave fédérale à l'abri du règlement, par application de la doctrine constitutionnelle de l'exclusivité des compétences et, enfin, s'il existe un conflit entre la Loi et le règlement en question, de sorte que la loi doive l'emporter sur le règlement selon la doctrine de l'exclusivité des compétences.

[32] Globalement, le droit fédéral joue-t-il un rôle suffisant pour que la Cour fédérale ait compétence? À mon avis, la réponse est affirmative.

[33] Examinons d'abord la Loi fédérale spéciale. Plusieurs de ses dispositions portent sur la question de savoir si Canadian Transit a droit aux déclarations qu'elle sollicite :

- Aux termes de l'article 2, les ouvrages de Canadian Transit (c.-à-d., le pont et les autres éléments que le tribunal statuant sur l'affaire pourrait estimer liés au pont) sont à l'avantage général du Canada, de sorte qu'ils relèvent de la compétence fédérale en vertu des paragraphes 91(29) et 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.
- L'article 8 permet notamment à Canadian Transit de construire, d'entretenir et d'exploiter les installations mentionnées à l'alinéa 8e).

- Section 10 goes some way toward mediating the interests of Canadian Transit and Windsor. It requires Canadian Transit to obtain the consent of Windsor, expressed through by-law, before engaging in construction or operation of the work. If consent cannot be had, the “Board of Railway Commissioners”, now the federal Canadian Transportation Agency, is to decide what terms shall be imposed on the construction or operation of the work.
- Section 20 of *The Railway Act, 1919* [S.C. 1919, c. 68], a federal statute, applies to the work and undertaking to the extent that it is not inconsistent with the federal Special Act.
- L’article 10 contribue dans une certaine mesure à concilier les intérêts de Canadian Transit et de la ville de Windsor. Il oblige Canadian Transit à obtenir le consentement de la ville de Windsor, exprimé par règlement, avant d’entreprendre la construction ou l’exploitation des ouvrages. À défaut de ce consentement, il appartient à la « Commission des chemins de fer du Canada » (maintenant l’Office des transports du Canada), de fixer les conditions auxquelles la construction et l’exploitation des travaux seront assujetties.
- L’article 20 de la *Loi des chemins de fer, 1919* [S.C. 1919, ch. 68], loi fédérale, s’applique aux ouvrages dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec la Loi fédérale spéciale.

[34] This is federal law essential to the determination of Canadian Transit’s proceeding. Perhaps one of the most central tasks of the Federal Court in this proceeding will be to assess, in light of and in the context of the [federal] Special Act, to what extent, if any, the surrounding properties and facilities are part of this federal work or undertaking and regulated by the [federal] Special Act. Another central task will be to assess the extent to which section 10 of the [federal] Special Act sets up a regulatory regime to govern conflicts between this federal work or undertaking and any municipal by-laws.

[34] Il s’agit du droit fédéral essentiel à la solution de la procédure de Canadian Transit. Une des missions les plus importantes que la Cour fédérale devra remplir dans le cadre de la présente procédure sera probablement de rechercher, à la lumière et dans le contexte de la Loi [fédérale] spéciale, dans quelle mesure, le cas échéant, les biens-fonds et installations adjacentes font partie de ces ouvrages fédéraux et sont réglementés par la Loi [fédérale] spéciale. Elle sera également appelée à répondre à la question cruciale de savoir dans quelle mesure l’article 10 de la Loi [fédérale] spéciale établit un régime réglementaire lui permettant d’arbitrer les conflits entre ces ouvrages fédéraux et tout règlement municipal.

[35] Windsor submits that Canadian Transit’s proceeding involves plenty of provincial law and so there is not enough federal law to support the Federal Court’s jurisdiction. It says that the Federal Court would have to interpret the relevant Windsor by-law, a quintessentially provincial matter under the *Constitution Act, 1867*, ascertaining its policies and scope. In Windsor’s view, this significant element of provincial law takes the proceeding beyond the Federal Court’s jurisdiction.

[35] La ville de Windsor soutient que le recours introduit par Canadian Transit fait jouer beaucoup de droit provincial et qu’elle ne repose pas suffisamment sur le droit fédéral pour qu’il puisse être conclu à la compétence de la Cour fédérale. Elle affirme que la Cour fédérale aurait à interpréter le règlement applicable de la ville de Windsor, ce qui est une question essentiellement provinciale selon la *Loi constitutionnelle de 1867*, et à en préciser les politiques et la portée. Selon la ville de Windsor, vu cet aspect important du droit provincial, la présente procédure déborde le cadre de la compétence de la Cour fédérale.

[36] I reject Windsor’s submission. In my view, federal law plays an essential role in the outcome of this

[36] Je rejette la thèse de la ville de Windsor. À mon avis, le droit fédéral joue un rôle essentiel à la solution

case, with provincial law playing only a subsidiary or incidental role.

[37] At the outset of explaining why this is so, it is worth noting that the Federal Court can entertain a proceeding even though there is some provincial law involved in the case (*ITO—International Terminal Operators*, above, at pages 781–782):

The Federal Court is constituted for the better administration of the laws of Canada. It is not, however, restricted to applying federal law in cases before it. Where a case is in “pith and substance” within the court’s statutory jurisdiction, the Federal Court may apply provincial law incidentally necessary to resolve the issues presented by the parties; [Citations omitted.]

[38] This is not a controversial proposition. Of necessity, the Federal Courts regularly decide incidental questions of provincial law. For example, when deciding income tax appeals from the Tax Court of Canada, a federal matter, this Court often must decide issues of contract, trust law and provincial corporate law, among others. When the federal Crown is sued in tort in the Federal Court, the provincial common law is treated as federal law. In federal maritime law cases, the Federal Court often must apply provincial laws of contributory negligence. The question is not whether the Federal Court is doing any provincial law; it often is. The question is whether there is federal law essential to the claim that nourishes the Court’s jurisdiction or, put another way, whether there is sufficient federal law to give the Court jurisdiction.

[39] Different cases use different words and approaches to describe the degree of federal law that is sufficient. *ITO—International Terminal Operators*, above, inquires into whether provincial law is only “incidentally necessary” to the federal law in the case (at pages 781–782). Other authorities start with the federal law and ask whether it bears upon the case. For example, one formulation is whether “the rights and obligations of the parties are to be determined to some material extent by federal

du présent différend alors que le droit provincial ne joue qu’un rôle accessoire ou complémentaire.

[37] Pour expliquer ma conclusion à cet égard, il vaut la peine de signaler d’entrée de jeu que la Cour fédérale peut connaître d’une demande même si l’affaire fait jouer le droit provincial (*ITO—International Terminal Operators*, aux pages 781 et 782) :

La Cour fédérale est constituée pour la meilleure administration des lois du Canada. Elle n’est pas cependant restreinte à l’application du droit fédéral aux affaires dont elle est saisie. Lorsqu’une affaire relève, de par son « caractère véritable », de sa compétence légale, la Cour fédérale peut appliquer accessoirement le droit provincial nécessaire à la solution des points litigieux soumis par les parties; [Renvois omis.]

[38] Ces principes ne sont pas controversés. Les Cours fédérales sont, par la force des choses, régulièrement appelées à trancher des questions accessoires de droit provincial. Par exemple, lorsqu’elle statue sur des appels en matière d’impôt sur le revenu de décisions de la Cour canadienne de l’impôt — matière fédérale —, notre Cour est souvent appelée à trancher notamment des questions de contrats, du droit des fiducies et du droit provincial des sociétés. Lorsque la Couronne fédérale est poursuivie en responsabilité civile délictuelle devant la Cour fédérale, la common law fédérale provinciale est considérée comme un droit fédéral. Dans les affaires de droit maritime fédéral, la Cour fédérale doit souvent appliquer des lois provinciales en matière de négligence contributive. La question n’est pas de savoir si la Cour fédérale applique le droit provincial, puisqu’elle le fait souvent, mais plutôt si le droit fédéral qui constitue le fondement de la compétence de la Cour est essentiel à la solution du différend ou, en d’autres termes, si le droit fédéral joue un rôle suffisant pour qu’il puisse être conclu à la compétence de la Cour.

[39] La jurisprudence a employé différents mots et différentes méthodes pour qualifier la teneur en droit fédéral jugée suffisante. Selon la jurisprudence *ITO—International Terminal Operators*, précité, il faut rechercher si les principes « nécessaires » de droit provincial sont uniquement appliqués « accessoirement » au droit fédéral en cause dans l’affaire (aux pages 781 et 782). Parfois, la jurisprudence commence par examiner le droit fédéral et s’interroge sur son incidence sur

law” or whether the cause of action “is one affected” by federal law: *Bensol Customs Brokers Ltd. v. Air Canada*, [1979] 2 F.C. 575 (C.A.), at page 583. Yet another formulation is whether “the federal statute has an important part to play in determining the rights of the parties”: *R. v. Montreal Urban Community Transit Commission*, [1980] 2 F.C. 151, (C.A.), at page 153.

[40] Examples abound where an element of provincial law is before the Federal Court—sometimes a fairly large element—yet the Federal Court has nevertheless been held to have jurisdiction because of the essentiality and prominence of the federal law in the case. In *McNamara Construction (Western) Ltd. et al. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654, the Supreme Court confirmed the ability of the Federal Court to apply the provincial law of contribution and indemnity to resolve a dispute as long as it does so under a body or framework of federal law given to it. In *Rhine v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 442, [*Rhine; Prytula*], the Supreme Court held that the Federal Court could deal with an action to enforce contractual promises—a matter governed by provincial law—to repay loans made under and affected by federal statutes. Finally, in *Peter G. White Management Ltd. v. Canada (Minister of Canadian Heritage)*, 2006 FCA 190, [2007] 2 F.C.R. 475, this Court held that the Federal Courts could deal with common law torts, matters of provincial law, where they were “in pith and substance” based on federal law or informed by it and where there was a “detailed [federal] statutory framework”.

[41] In the case at bar, provincial law plays a role that is only subsidiary or incidental to the large body of federal law in the federal Special Act set out above. Indeed, a number of the declarations Canadian Transit seeks concern what it can and cannot do under the framework of the federal Special Act and what its work

l’affaire. Par exemple, la jurisprudence recherche parfois si « les droits et obligations des parties [devraient être] déterminés en partie par le droit fédéral » ou si la cause d’action « tire son origine du droit fédéral » (*Bensol Customs Brokers Ltd. c. Air Canada*, [1979] 2 C.F. 575 (C.A.), aux pages 582 et 583). Une autre formulation que l’on trouve est la suivante : « la loi fédérale [a] un rôle important à jouer dans la détermination des droits des parties » (*R. c. Commission de transport de la communauté urbaine de Montréal*, [1980] 2 C.F. 151 (C.A.), à la page 153).

[40] On trouve de nombreuses affaires dans lesquelles un aspect du droit provincial est déféré à la Cour fédérale — parfois un aspect très important — et où la Cour fédérale est néanmoins déclarée compétente en raison du caractère essentiel et prédominant du droit fédéral dans l’affaire en question. Ainsi, à l’occasion de l’affaire *McNamara Construction (Western) Ltd. et autre c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654, la Cour suprême du Canada a confirmé que la Cour fédérale avait compétence pour appliquer le droit provincial en matière de contribution et d’indemnisation pour trancher un différend dès lors qu’elle respectait l’ensemble ou le cadre de lois fédérales qui lui avaient été attribuées. À l’occasion de l’affaire *Rhine c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 442 [*Rhine; Prytula*], la Cour suprême a conclu que la Cour fédérale pouvait connaître d’une action visant à faire exécuter des promesses contractuelles — question relevant du droit provincial — en vue d’obtenir le remboursement de prêts consentis en vertu de lois fédérales et régis par des lois fédérales. Enfin, à l’occasion de l’affaire *Peter G. White Management Ltd. c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, 2006 CAF 190, [2007] 2 R.C.F. 475, notre Cour a jugé que les Cours fédérales pouvaient statuer sur des délits de common law — questions de droit provincial — lorsque ces délits étaient « de par leur caractère véritable » fondés sur la common law provinciale ou s’en inspiraient ou s’il existait un « cadre législatif [fédéral] détaillé ».

[41] En l’espèce, le droit provincial joue un rôle qui n’est qu’accessoire par rapport à l’ensemble des règles de droit fédéral contenues dans la Loi fédérale spéciale susmentionnée. D’ailleurs, un grand nombre des déclarations sollicitées par Canadian Transit portent sur ce qu’elle peut faire ou non selon le cadre prévu par la Loi

or undertaking consists of—subjects that have no provincial law content whatsoever.

[42] When applying the constitutional doctrines of paramountcy and interjurisdictional immunity, the Federal Court will have to interpret the scope of Windsor’s by-law and the purposes behind it. But in applying those same doctrines, the Federal Court will have to interpret the federal Special Act to the same extent. And, as we shall see, these doctrines, in themselves, can be regarded as part of the law of Canada that the Federal Court can interpret and apply. Therefore, on the authorities cited above, there is a very significant body of federal law to be interpreted and applied that will determine this case, as much or even more than was present in the Supreme Court cases of *Rhine*; *Prytula* and *ITO—International Terminal Operators*, both above, and this Court’s case of *Peter G. White*, above, all of which concluded the Federal Court had jurisdiction. Overall, the federal Special Act plays a predominant role in this case, it is essential to its determination, and provincial law plays only a subsidiary or incidental role.

[43] Windsor submits that this Court’s recent decision in *Harry Sargeant III v. Al-Saleh*, 2014 FCA 302, 26 C.B.R. (6th) 133, is directly on point and supports its position. I disagree. In *Sargeant*, a party asserted an interest in the proceeds of disposition of a ship. However, in order to assert that interest, the party had to bring an application in a provincial superior court to enforce a foreign judgment and then obtain a declaration of entitlement to a constructive trust, both matters of provincial law. In *Sargeant*, provincial law was the dominant body of law needed to determine the proceeding. In the case at bar, provincial law plays only a subsidiary or incidental role.

[44] Therefore, there is a sufficient body of federal law essential to the determination of Canadian Transit’s proceeding and that nourishes the Federal Court’s

fédérale spéciale et sur la question de savoir en quoi consistent ses ouvrages, questions qui n’ont rien à voir avec le droit provincial.

[42] Pour appliquer la doctrine constitutionnelle de la prépondérance et de l’exclusivité des compétences, la Cour fédérale doit interpréter la portée du règlement de la ville de Windsor ainsi que son objectif sous-jacent. Or, en appliquant ces mêmes doctrines, la Cour fédérale doit interpréter dans la même mesure la Loi fédérale spéciale. Par ailleurs, comme nous le verrons, ces doctrines peuvent elles-mêmes être considérées comme faisant partie du droit fédéral que la Cour fédérale est habilitée à interpréter et à appliquer. Par conséquent, suivant la jurisprudence que nous avons citée, il existe un ensemble considérable de règles de droit fédéral à interpréter et à appliquer pour trancher la présente affaire. Il y en a autant, sinon plus que dans les affaires *Rhine*; *Prytula* et *ITO—International Terminal Operators*, précitées, de la Cour suprême ou dans l’affaire *Peter G. White*, précitée, de notre Cour, dans lesquelles il a été conclu que la Cour fédérale avait compétence. Dans l’ensemble, la Loi fédérale spéciale joue un rôle essentiel pour trancher la présente affaire et la loi provinciale ne joue qu’un rôle accessoire ou complémentaire.

[43] La ville de Windsor soutient que la jurisprudence *Harry Sargeant III c. Al-Saleh*, 2014 CAF 302, de notre Cour, s’applique directement en l’espèce et appuie sa position. Je ne suis pas de cet avis. Dans cette affaire, une partie revendiquait une quote-part dans le produit de la disposition d’un navire. Toutefois, pour pouvoir faire valoir ses droits, elle devait saisir une cour supérieure provinciale d’une demande d’exécution d’un jugement étranger et ensuite obtenir un jugement déclarant son droit à une fiducie constructive, deux questions relevant du droit provincial. Dans l’affaire *Sargeant*, le droit provincial était l’ensemble de règles de droit dominant nécessaire pour trancher le litige. En l’espèce, le droit provincial ne joue qu’un rôle accessoire ou complémentaire.

[44] Par conséquent, il existe un ensemble suffisant de règles de droit fédéral essentielles à la solution de la procédure introduite par Canadian Transit et qui constitue

jurisdiction. The second branch of the *ITO—International Terminal Operators* test is met.

- (3) The federal law must be validly federal under the constitutional division of powers

[45] Under the final branch of the *ITO—International Terminal Operators* test, we must ensure that the Federal Courts will be acting within their constitutional jurisdiction.

[46] The federal Special Act is a valid exercise of federal legislative authority. The federal Parliament has authority over interprovincial works and undertakings and federal corporations: subsections 91(29) and 92(10) of the *Constitution Act, 1867*; *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330 (P.C.) (in which the federal power to incorporate and regulate corporations was first recognized and was held to fall within subsection 91(2) and the federal “Peace, Order and good Government” power). This branch of the test is met.

- F. Does the Federal Court have jurisdiction to make declarations on constitutional matters such as paramourcy and interjurisdictional immunity?

[47] For the reasons set out below, as long as the test in *ITO—International Terminal Operators* is met, the Federal Court has jurisdiction to make declarations in constitutional matters, such as declarations of invalidity or, as sought here, declarations of inoperability and inapplicability based on the doctrines of paramourcy and interjurisdictional immunity.

[48] Above, I mentioned that some commentators have queried the jurisdiction of the Federal Court to make such declarations relying upon a passage in *Northern Telecom*. The passage reads as follows (at page 745):

le fondement de l’attribution de la compétence de la Cour fédérale. Le second volet du critère de la jurisprudence *ITO—International Terminal Operators* est respecté.

- 3) La loi fédérale doit être une loi fédérale valide selon le partage des compétences prévu par la Constitution

[45] Selon le dernier volet du critère de la jurisprudence *ITO—International Terminal Operators*, il faut s’assurer que les Cours fédérales respectent leur compétence constitutionnelle.

[46] La Loi fédérale spéciale constitue une expression valide de la compétence légale fédérale. Le législateur fédéral a compétence sur les travaux interprovinciaux et les sociétés fédérales (paragraphe 91(29) et 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*; *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330 (P.C.) (par cet arrêt, le pouvoir fédéral de constituer et de réglementer des sociétés a été pour la première fois reconnu et a été déclaré relever du paragraphe 91(2) et du pouvoir fédéral en matière « [de] paix, [d’]ordre et [de] bon gouvernement »). Ce volet du critère est donc respecté.

- F. La Cour fédérale a-t-elle compétence pour rendre des jugements déclaratoires sur des questions constitutionnelles telles que la prépondérance et l’exclusivité des compétences?

[47] Par les motifs qui suivent, dès lors que le critère consacré par l’arrêt *ITO—International Terminal Operators* est respecté, la Cour fédérale a compétence pour rendre des jugements déclaratoires en matière constitutionnelle tels que des déclarations d’invalidité ou, comme il est demandé en l’espèce, des jugements déclarant une loi inopérante et inapplicable sur le fondement des doctrines de la prépondérance et de l’exclusivité des compétences.

[48] J’ai déjà expliqué que la doctrine a parfois recherché si la Cour fédérale a compétence pour rendre de tels jugements déclaratoires en se fondant sur l’extrait suivant de l’arrêt *Northern Telecom*, à la page 745 :

The *Constitution Act, 1867*, as amended, is not of course a “law of Canada” in the sense of the foregoing cases because it was not enacted by the Parliament of Canada. The inherent limitation placed by s. 101 [of the *Constitution Act, 1867*] on the jurisdiction which may be granted to the Federal Court by Parliament therefore might exclude a proceeding founded on the *Constitution Act* [*sic*]. [My emphasis.]

[49] This passage appears after the discussion necessary to determine the specific issues in the case. And it suggests only that the Federal Court *might* not be able to entertain a proceeding concerning constitutional issues. Absent in this passage is any detailed analysis of the Federal Court’s jurisdiction to consider constitutional issues, perhaps because the facts of this case, which took place four years before the constitutional reforms in 1982, did not call for it. In the 1982 constitutional reforms, all of the Acts comprising our Constitution were transformed into laws of Canada: see section 1 of the *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44] (“enacted for and [having] the force of law in Canada”) and section 52 of the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] (the Constitution is the “supreme law of Canada”). Finally, while this passage suggests that the Federal Court “might” not be able to consider a proceeding founded on “the *Constitution Act*”, a later passage says something quite different (at page 745): the Federal Court “is competent to decide a question of law, even of a constitutional nature, when that question is raised, as it is in the case at bar, in connection with a proceeding or principal action based on the application of federal law” (my emphasis). In other words, in today’s language, where the Federal Court has jurisdiction under the *ITO—International Terminal Operators* test, the Federal Court can decide a constitutional question.

[50] In light of these considerations, what should now be made of the passage in *Northern Telecom*? Is the Federal Court able to consider the constitutional

La *Loi constitutionnelle de 1867*, et modifications, n’est pas, cela va de soi, une « loi du Canada » dans le sens des exemples qui précèdent parce qu’elle n’a pas été adoptée par le Parlement du Canada. La limite inhérente que l’art. 101 précité [de la *Loi constitutionnelle de 1867*] impose à la compétence que le Parlement peut accorder à la Cour fédérale pourrait donc exclure une procédure fondée sur la *Loi constitutionnelle* [*sic*]. [Non souligné dans l’original.]

[49] Ce passage figure après la discussion à laquelle il fallait procéder pour trancher les questions particulières soulevées dans cette affaire. Par ailleurs, il se borne à dire que la Cour fédérale pourrait ne pas pouvoir instruire une affaire portant sur des questions constitutionnelles. On ne trouve pas dans ce passage d’analyse détaillée de la compétence de la Cour fédérale pour examiner des questions constitutionnelles, peut-être parce que les faits de cette affaire qui se sont produits quatre ans avant les réformes constitutionnelles de 1982 n’appelaient pas une telle analyse. Lors des réformes constitutionnelles de 1982, toutes les lois qui composaient notre Constitution ont été transformées en lois du Canada (voir l’article premier de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] (« édictée pour le Canada et y [ayant] force de loi ») et l’article 52 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 Constitution est la « loi suprême du Canada »)). Enfin, bien que ce passage donne à penser que la Cour fédérale « pourrait » ne pas pouvoir examiner une affaire fondée sur la « *Loi constitutionnelle* », un passage ultérieur de la même décision dit quelque chose de tout à fait différent (à la page 745) : la Cour fédérale « est compétente pour se prononcer sur une question de droit, fût-elle de nature constitutionnelle, lorsque, comme c’est le cas en l’espèce, cette question est soulevée à l’occasion d’un litige ou d’une demande principale fondée sur l’application du droit fédéral » (non souligné dans l’original). En d’autres termes, en langage contemporain, lorsqu’elle a compétence selon le critère consacré par la jurisprudence *ITO—International Terminal Operators*, la Cour fédérale peut trancher une question constitutionnelle.

[50] À la lumière de ces éléments, quelle leçon peut-on maintenant tirer de l’extrait précité de la jurisprudence *Northern Telecom*? La Cour fédérale peut-elle tenir

doctrines of paramountcy and interjurisdictional immunity?

[51] I begin by examining the provenance of these constitutional doctrines. They arise from the concluding words of section 91 of the *Constitution Act, 1867*, and perhaps also the “notwithstanding” clause at the start of section 91 of the *Constitution Act, 1867*, an Act that, as we have seen, is now a law of Canada: *Re Exported Natural Gas Tax*, [1982] 1 S.C.R. 1004, at pages 1030–1031; *A.H. Boulton Co. Ltd. v. Trusts and Guarantee Co. Ltd.*, [1942] S.C.R. 130, at page 136; Neil Finkelstein, *Laskin’s Canadian Constitutional Law*, 5th ed. (Toronto: Carswell, 1986), at page 263; Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. loose-leaf (consulted on 7 April 2015), (Toronto: Carswell, 2007), at page 16-3, footnote 10. The doctrines of paramountcy and interjurisdictional immunity can affect the force of federal legislation, in some circumstances permitting that legislation to be applied according to its terms notwithstanding provincial and municipal laws. As such, these doctrines are intertwined with federal legislative power under section 91 or are “a quality inherent in federal legislative power”: Hogg, above, at page 16-3, footnote 9. Thus, the doctrines of paramountcy and interjurisdictional immunity must themselves be regarded as part of the law of Canada that the Federal Court can interpret and apply.

[52] The purposes of section 101 of the *Constitution Act, 1867*, the constitutional underpinning of the Federal Court, buttress this conclusion. Section 101 exists over and above the power of each individual province to establish and administer provincial superior courts under subsection 92(14). Were it not for Parliament’s ability to create a national court to administer federal laws under section 101, provincial and territorial superior courts, 13 in all, would administer those laws. One jurisdiction’s superior court might disagree with another jurisdiction’s superior court. Perhaps a third or fourth point of view may emerge as other jurisdictions’ superior courts weigh in on the issue. So, for example, in some jurisdictions, a particular expense might be deductible for income tax purposes; in others, not. In some jurisdictions, a federal

compte des doctrines constitutionnelles de la prépondérance et de l’exclusivité des compétences?

[51] J’examinerai d’abord l’origine des doctrines constitutionnelles en question. Elles tirent leur origine des derniers mots de l’article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ainsi que de la déposition « dérogatoire » que l’on trouve au début de l’article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui, comme nous l’avons vu, fait maintenant partie des lois du Canada (*Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté*, [1982] 1 R.C.S. 1004, aux pages 1030 et 1031; *A.H. Boulton Co. Ltd. v. Trusts and Guarantee Co. Ltd.*, [1942] R.C.S. 130, à la page 136; Neil Finkelstein, *Laskin’s Canadian Constitutional Law*, 5^e éd., Toronto : Carswell, 1986, à la page 263; Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd., feuilles mobiles (consulté le 7 avril 2015, Toronto : Carswell, 2007, à la page 16-3, note de bas de page 10). Les doctrines de la prépondérance et de l’exclusivité des compétences peuvent avoir une incidence sur l’application d’une loi fédérale en permettant, dans certains cas, l’application de la loi selon ses dispositions malgré les lois provinciales et municipales incompatibles. Ces doctrines sont donc étroitement liées au pouvoir législatif fédéral prévu à l’article 91 ou [TRADUCTION] « constituent un aspect inhérent du pouvoir législatif fédéral » (Hogg, précité, à la page 16-3, note de bas de page 9). Ainsi, les doctrines de la prépondérance et de l’exclusivité des compétences doivent elles-mêmes être considérées comme faisant partie des règles de droit canadiennes que la Cour fédérale doit interpréter et appliquer.

[52] Les objectifs de l’article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui constitue le fondement constitutionnel de la Cour fédérale, vont aussi dans le sens de cette conclusion. L’article 101 a préséance sur le pouvoir de chaque province individuelle de créer et d’administrer des cours supérieures en vertu du paragraphe 92(14). Si le Parlement fédéral n’avait pas le pouvoir de créer une cour nationale chargée d’administrer les lois fédérales en vertu de l’article 101, les cours supérieures provinciales et territoriales, qui sont au nombre de 13 en tout, appliqueraient les lois en question. La cour supérieure d’une province ou d’un territoire pourrait être en désaccord avec celle d’une autre province ou d’un autre territoire. On pourrait assister à l’expression d’un troisième, voire d’un quatrième point

administrative tribunal's decision would be binding and in force; in others, not. In some jurisdictions, an illegal strike or lockout in an essential national service might be enjoined; in others, not. Interjurisdictional inconsistency and inequality would prevail, perhaps pleasing forum shoppers, but undermining the workability and unity of the federation.

[53] Section 101 exists to prevent this. It allows the federal Parliament to create federal courts with national jurisdiction to administer federal laws. And Parliament did not wait long after Confederation to create such a court. That court, created at the same time Parliament created the Supreme Court of Canada, was the Exchequer Court of Canada, the predecessor of the Federal Court of Canada, the predecessor of this Court: *The Supreme and Exchequer Court Act*, S.C. 1875, c. 11. Parliament intended the Exchequer Court and its successors to be strong national institutions—courts in every sense—able to fulfil the purpose of section 101 by adjudicating federal matters completely and to conclusion: *Canada (Human Rights Commission) v. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 S.C.R. 626; *Hupacasath First Nation v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 4, 379 D.L.R. (4th) 737, at paragraphs 52–57; *RBC Life Insurance*, above, at paragraphs 33–36. To achieve that end, the Exchequer Court and its successors must be able to identify the operative and applicable laws before them, even when those laws are affected by paramountcy and interjurisdictional immunity.

de vue, alors que d'autres cours supérieures souhaiteraient s'exprimer sur la même question. Ainsi, dans certaines provinces ou certains territoires, une dépense particulière pourrait être déductible sur le plan fiscal alors que, dans d'autres provinces ou territoires, elle ne le serait pas. Dans certaines provinces ou dans certains territoires, la décision d'un tribunal administratif fédéral serait exécutoire et aurait force obligatoire, mais pas dans d'autres. Dans certaines provinces ou dans certains territoires, une grève ou un lockout illégal dans un service national essentiel pourrait faire l'objet d'une injonction, mais pas dans d'autres. On assisterait alors à une incohérence et une inégalité entre les provinces et les territoires, ce qui ferait peut-être l'affaire des personnes à la recherche du tribunal le plus accommodant, mais nuirait à l'efficacité et à l'unité de la fédération.

[53] L'article 101 vise à empêcher une telle situation. Il permet au Parlement fédéral de créer des tribunaux fédéraux dotés d'une compétence nationale leur permettant d'appliquer les lois fédérales. Le Parlement n'a pas attendu longtemps après la Confédération pour créer une telle cour. Cette cour, qui a été créée au même moment où le Parlement a créé la Cour suprême du Canada, est la Cour de l'Échiquier du Canada, le prédécesseur de la Cour fédérale du Canada, de la Cour fédérale et de notre Cour (*Acte de la Cour Suprême et de l'Échiquier*, S.C. 1875, ch. 11). Le législateur fédéral souhaitait que la Cour de l'Échiquier et ses successeurs fussent de solides institutions nationales — des cours de justice au sens fort du terme — et qu'elles fussent en mesure de réaliser les objectifs énoncés à l'article 101 en jugeant les affaires fédérales de façon complète et définitive (*Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 R.C.S. 626; *Première Nation des Hupacasath c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 4, aux paragraphes 52 à 57; arrêt *Compagnie d'assurance-vie RBC*, précité, aux paragraphes 33 à 36). Pour atteindre cet objectif, la Cour de l'Échiquier et ses successeurs doivent être en mesure de reconnaître les lois opérantes et applicables qui sont invoquées devant elle, même celles qui sont touchées par la doctrine de la prépondérance et par celle de l'exclusivité des compétences.

[54] Were it otherwise, the purposes section 101 seeks to advance would be frustrated. Suppose that, as here, a party seeks in the Federal Court a declaration of its rights under a federal statute and is met with the argument that the doctrines of paramountcy and interjurisdictional immunity do not apply and so provincial law applies fully to affect those rights. If the Federal Court has no power to deal with paramountcy or interjurisdictional issues, the parties would have to proceed to a provincial superior court and later to provincial appeal courts and ultimately to the Supreme Court for a ruling on those issues, and then, depending on the result, proceed back to the Federal Court. Federal-provincial-federal hopscotching does nothing to further access to justice: *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585, at paragraphs 18–19 and 32. Further, over time, provincial superior courts and provincial appellate courts might disagree on the issues of paramountcy or interjurisdictional immunity, spawning the very inconsistency and inequality that section 101 was meant to prevent.

[55] Quite aside from section 101 of the *Constitution Act, 1867*, in my view the Federal Court and its predecessors, the Federal Court of Canada and the Exchequer Court of Canada, have always had the ability to consider constitutional issues of validity, operability and applicability. That ability comes from a more fundamental source.

[56] In 1875, the Exchequer Court of Canada was created. Like all courts, it had to act according to law, interpreting and applying the law. At the time of the Exchequer Court's birth, one law on the books was the *Colonial Laws Validity Act, 1865* (U.K.), 28 & 29 Vict., c. 63. Under section 2 of that Act, all Canadian courts, including the Exchequer Court, had to declare "void and inoperative" any federal or provincial laws inconsistent with those of the Parliament of the United Kingdom, including *The British North America Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]]: see also the discussion in *Re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721, at page 746. The Exchequer Court

[54] S'il en était autrement, on ferait échec aux objectifs que l'article 101 vise. Supposons que, comme en l'espèce, une partie demande à la Cour fédérale de prononcer un jugement déclaratoire reconnaissant ses droits en vertu d'une loi fédérale et qu'on lui réponde que la doctrine de la prépondérance et celle de l'exclusivité des compétences ne jouent pas, de sorte que c'est le droit provincial qui s'applique intégralement et qu'il fait échec à ses droits. Si la Cour fédérale n'a pas le pouvoir de se prononcer sur des questions relatives à la prépondérance ou à l'exclusivité des compétences, les parties devront s'adresser à une cour supérieure provinciale et, par la suite, à une cour d'appel provinciale, puis, en fin de compte, à la Cour suprême du Canada pour obtenir une décision sur ces questions pour ensuite, selon le résultat obtenu, revenir devant la Cour fédérale. Ces allers-retours fédéral-provincial-fédéral ne contribuent en rien à l'accès à la justice (*Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585, aux paragraphes 18, 19 et 32). De plus, avec le temps, les cours supérieures provinciales et les juridictions d'appel provinciales risquent d'être en désaccord sur les questions de prépondérance et d'exclusivité des compétences, donnant lieu à l'incohérence et aux inégalités mêmes que l'article 101 était censé exclure.

[55] Indépendamment de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, j'estime que la Cour fédérale et ses prédécesseurs, la Cour fédérale du Canada et la Cour de l'Échiquier du Canada, ont toujours eu compétence pour examiner les questions constitutionnelles de validité, d'opérabilité et d'applicabilité. Cette capacité lui vient d'une source plus fondamentale.

[56] En 1875, la Cour de l'Échiquier du Canada fut créée. Comme toutes les cours de justice, elle devait agir conformément à la loi et interpréter et appliquer la loi. Au moment de la naissance de la Cour de l'Échiquier, une des lois en vigueur était la *Colonial Laws Validity Act, 1865* (R.-U.), 28 & 29 Vict., ch. 63. Aux termes de l'article 2 de cette loi, tous les tribunaux canadiens, y compris la Cour de l'Échiquier, devaient déclarer [TRADUCTION] « nulle et inopérante » toute loi fédérale ou provinciale incompatible avec celles du Parlement du Royaume-Uni, y compris l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) [R.S.C., 1985, appendice II, n° 5]] (voir également la discussion

recognized this power and understood that in appropriate cases it could decline to apply legislation that conflicted with a law of the Parliament of the United Kingdom: see, e.g., *Algoma Central Railway Co. v. Canada* (1901), 7 Ex. C.R. 239, at pages 254–255, revd on other grounds (1902), 32 S.C.R. 277, affd [1903] A.C. 478 (P.C.). Even before the Exchequer Court came into existence, other Canadian courts regularly exercised the power to declare legislation invalid or inoperative: see, e.g., *The Queen v. Chandler* (1868), 2 Cart. 421 (N.B.S.C.); *Pope v. Griffith* (1872), 2 Cart. 291 (Que. Q.B.); *Ex p. Dansereau* (1875), 2 Cart. 165 (Que. Q.B.), at page 190; *L'Union St. Jacques v. Belisle* (1872), 1 Cart. 72 (Que. Q.B.), revd (1874), L.R. 6 (P.C.). Thus, from the very outset, all Canadian courts, including the Exchequer Court, could measure legislation up against laws of the Parliament of the United Kingdom, including *The British North America Act, 1867*, and determine whether they were invalid or inoperative.

[57] From 1875 to 1982, the doctrines of paramountcy and interjurisdictional immunity developed as part of the jurisprudence under sections 91 and 92 of the *British North America Act, 1867*. For example, as early as 1895, the doctrine of paramountcy was described as being “necessarily implied in our constitutional act”, one that had to be followed under the *Colonial Laws Validity Act, 1865*: *Huson v. Township of South Norwich* (1895), 24 S.C.R. 145, at page 149. These constitutional doctrines became part of the law that all Canadian courts, including the Exchequer Court, were bound to apply.

[58] And so the Exchequer Court did. In one case, it found that provincial water rights legislation, the *Water Clauses Consolidation Act, 1897*, R.S.B.C., c. 190, could not apply to lands owned by the federal Crown that fell under exclusive federal jurisdiction under subsection 91(1A) of the *Constitution Act, 1867*: *Burrard Power Co. Limited et al. v. The King* (1909), 12 Ex. C.R. 295, affd [1910] 43 S.C.R. 27, affd [1911] A.C. 87 (P.C.). In another case, it found that federal legislation,

que l’on trouve dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, à la page 746). La Cour de l’Échiquier a reconnu ce pouvoir et a conclu que, le cas échéant, elle pouvait refuser d’appliquer une loi qui entrerait en conflit avec une loi du Parlement du Royaume-Uni (voir, par ex., *Algoma Central Railway Co. v. Canada* (1901), 7 R.C. de l’É. 239, aux pages 254 et 255, inf. pour d’autres motifs par (1902), 32 R.C.S. 277, conf. par [1903] A.C. 478 (P.C.)). Même avant que la Cour de l’Échiquier ne voit le jour, d’autres juridictions canadiennes exerçaient régulièrement le pouvoir de déclarer une loi invalide ou inopérante (voir, par ex., *The Queen v. Chandler* (1868), 2 Cart. 421 (C.S. N.-B.); *Pope v. Griffith* (1872), 2 Cart. 291 (B.R. Qué.); *Ex p. Dansereau* (1875), 2 Cart. 165 (B.R. Qué.), à la page 190; *L'Union St. Jacques v. Belisle* (1872), 1 Cart. 72 (B.R. Qué.), inf. par (1874), L.R. 6 (P.C.)). Ainsi, dès le début, tous les tribunaux canadiens, y compris la Cour de l’Échiquier, pouvaient contrôler la validité des lois en fonction de celles du Parlement du Royaume-Uni, et notamment de l’*Acte de l’Amérique du Nord britannique, 1867*, et décider si elles étaient invalides ou inopérantes.

[57] Entre 1875 et 1982, les doctrines de la prépondérance et de l’exclusivité des compétences ont été construites par la jurisprudence relative aux articles 91 et 92 de l’*Acte de l’Amérique du Nord britannique, 1867*. Par exemple, dès 1895, la doctrine de la prépondérance a été qualifiée de [TRADUCTION] « nécessairement implicite dans notre loi constitutionnelle » et considérée comme devant être suivie selon la *Colonial Laws Validity Act, 1865* (*Huson v. Township of South Norwich* (1895), 24 R.C.S. 145, à la page 149). Ces doctrines constitutionnelles ont été intégrées aux règles de droit que tous les tribunaux canadiens, y compris la Cour de l’Échiquier, étaient tenus d’appliquer.

[58] C’est ce que la Cour de l’Échiquier a fait. À l’occasion d’une affaire, elle a jugé qu’une loi provinciale sur les droits relatifs à l’eau, la *Water Clauses Consolidation Act, 1897*, R.S.B.C., ch. 190, ne pouvait s’appliquer à des terres appartenant à la Couronne fédérale relevant de la compétence exclusive fédérale prévue au paragraphe 91(1A) de la *Loi constitutionnelle de 1867* (*Burrard Power Co. Limited et al. v. The King* (1909), 12 R.C. de l’É. 295, conf. par [1910] 43 R.C.S. 27,

The Soldier Settlement Act, 1919, S.C. 1919, c. 71, was *intra vires* the federal Parliament and if it conflicted with provincial legislation, it would prevail: *The King v. Powers*, [1923] Ex. C.R. 131, at pages 133–134.

[59] In 1931, the *Colonial Laws Validity Act, 1865* was repealed, allowing federal and provincial laws in Canada to diverge from the laws of the Parliament of the United Kingdom: *Statute of Westminster, 1931*, (U.K.), 22 Geo. V, c. 4 [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 27], section 2, now known as the *Constitution Act, 1931*. But the requirement that federal and provincial laws respect the constitutional division of powers in the *British North America Act, 1867* was preserved: *Constitution Act, 1931*, subsection 7(3) and see the discussion in *Re: Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753, at page 835. So from 1931 until the passage of the *Constitution Act, 1982*, the Exchequer Court still had the power—indeed the duty—to enforce the constitutional division of powers in sections 91 and 92 of the *British North America Act, 1867*, including the constitutional doctrines of paramountcy and interjurisdictional immunity.

[60] In 1971, the Exchequer Court of Canada was continued as the Federal Court of Canada and that Court was later continued as the Federal Court and this Court: *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, section 3; *Federal Courts Act*, above, sections 3 and 4 (amended by S.C. 2002, c. 8, section 16). As successor courts, the Federal Court of Canada, the Federal Court and this Court have had what the Exchequer Court has had since its inception in 1875—the power to enforce the constitutional division of powers in sections 91 and 92 of the *British North America Act, 1867* and later the *Constitution Act, 1867*, including the constitutional doctrines of paramountcy and interjurisdictional immunity.

conf. par [1911] A.C. 87 (P.C.)). Dans une autre affaire, elle a conclu qu'une loi fédérale, la *Loi d'établissement de soldats, 1919*, S.C. 1919, ch. 71, relevait de la compétence du Parlement fédéral et qu'en cas de conflit avec une loi provinciale, c'est elle qui avait préséance (*The King v. Powers*, [1923] R.C. de l'É. 131, aux pages 133 et 134).

[59] En 1931, la *Colonial Laws Validity Act, 1865* fut abrogée, permettant ainsi aux lois provinciales et fédérales du Canada de diverger des lois du Parlement du Royaume-Uni (*Statute de Westminster de 1931*, (R.-U.), 22 Geo. V, ch. 4 [L.R.C. (1985), appendice II, n° 27]), article 2, maintenant appelée *Loi constitutionnelle de 1931*. L'obligation que les lois fédérales et provinciales respectent le partage des compétences constitutionnelles prévu par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* a toutefois été maintenue (paragraphe 7(3) de la *Loi constitutionnelle de 1931*, voir également la discussion à la page 835 du *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753). Ainsi, entre 1931 et l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la Cour de l'Échiquier avait encore le pouvoir — en fait, l'obligation — de faire respecter le partage constitutionnel des compétences prévu aux articles 91 et 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, y compris les doctrines constitutionnelles de la prépondérance et de l'exclusivité des compétences.

[60] En 1971, la Cour de l'Échiquier du Canada est devenue la Cour fédérale du Canada, laquelle est par la suite devenue les Cour fédérale et Cour d'appel fédérale (*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), ch. 10, article 3; *Loi sur les Cours fédérales*, précitée, articles 3 et 4 (modifiée par L.C. 2002, ch. 8, article 16). En tant que cours ayant succédé à la Cour de l'Échiquier, la Cour fédérale du Canada, la Cour fédérale et notre Cour sont investies des mêmes pouvoirs que ceux qui étaient conférés à leur prédécesseure depuis sa création en 1875, en l'occurrence le pouvoir de faire respecter le partage constitutionnel des compétences prévu aux articles 91 et 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* et plus tard de la *Loi constitutionnelle de 1867*, y compris les doctrines constitutionnelles de la prépondérance et de l'exclusivité des compétences.

[61] In 1982, the *Constitution Act, 1982* came into force. It preserved subsection 7(3) of the *Statute of Westminster, 1931* and the requirement that federal and provincial laws respect the constitutional division of powers: see the Schedule to the *Constitution Act, 1982*. But section 52 of the *Constitution Act, 1982* transformed the implied power of courts to determine issues of constitutionality, including the constitutional doctrines of paramountcy and interjurisdictional immunity, into an express power. As the Supreme Court said in *Re Manitoba Language Rights*, above, at page 746, section 52 of the *Constitution Act, 1982* did “not alter the principles which have provided the foundation for judicial review over the years.” It merely confirmed the power that all courts already had. See also *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441, at pages 482–483; *Singh v. Canada (Attorney General)*, [2000] 3 F.C. 185 (C.A.), at paragraphs 14–16.

[62] In several decisions after 1982, the Supreme Court has examined section 52 of the *Constitution Act, 1982*. It has held that any statutorily established adjudicative bodies that have the power to decide questions of law—such as the Federal Courts, the Tax Court of Canada, the provincial courts and even certain administrative decision makers—have the power to determine whether the law before them is inconsistent with the Constitution: *Nova Scotia (Workers’ Compensation Board) v. Martin*; *Nova Scotia (Workers’ Compensation Board) v. Laseur*, 2003 SCC 54, [2003] 2 S.C.R. 504. That is so, as long as the statutorily established adjudicative body has subject-matter jurisdiction over the case: *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5; *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22. So section 52 of the *Constitution Act, 1982* does not expand the subject-matter jurisdiction of the Federal Court.

[61] La *Loi constitutionnelle de 1982* est entrée en vigueur en 1982. Elle a conservé le paragraphe 7(3) du *Statut de Westminster de 1931* et l’obligation que les lois fédérales et provinciales respectent le partage constitutionnel des pouvoirs (voir l’annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*). Mais l’article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* transformait le pouvoir implicite des tribunaux de trancher les questions constitutionnelles, y compris celles concernant les doctrines de la prépondérance et de l’exclusivité des compétences, en un pouvoir explicite. Ainsi que la Cour suprême l’a expliqué dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, précité, à la page 746, l’article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* « ne modifie pas les principes qui, au cours des années, ont constitué le fondement du contrôle judiciaire »; il confirme simplement le pouvoir que tous les tribunaux possédaient déjà (voir également *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441, aux pages 482 et 483; *Singh c. Canada (Procureur général)*, [2000] 3 C.F. 185 (C.A.), aux paragraphes 14 à 16).

[62] Depuis 1982, la Cour suprême a examiné à plusieurs reprises l’article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Elle enseigne que tout organisme juridictionnel constitué par une loi qui est doté du pouvoir de trancher des questions de droit — comme les Cours fédérales, la Cour canadienne de l’impôt, les cours provinciales et même certains décideurs administratifs — a également le pouvoir de décider si la loi sur laquelle il est appelé à se prononcer est incompatible avec la Constitution (*Nouvelle-Écosse (Workers’ Compensation Board) c. Martin*; *Nouvelle-Écosse (Workers’ Compensation Board) c. Laseur*, 2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S. 504), à condition, bien sûr, que l’organisme juridictionnel créé par une loi ait compétence matérielle sur l’affaire (*Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5; *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l’emploi et de l’immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22). L’article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* n’a pas pour effet d’élargir la portée de la compétence d’attribution de la Cour fédérale.

[63] But where the Federal Court does have subject-matter jurisdiction—both statutory and constitutional jurisdiction under the test in *ITO—International Terminal Operators*, above—it also has the power to make section 52 determinations. Indeed, it has a duty to do so: *Re Manitoba Language Rights*, above, at pages 745–746. Were it otherwise, the Federal Court would have a constitutional jurisdiction narrower than many of the administrative decision makers it reviews—truly an absurd result.

[64] In practice, the ability of the Federal Court and this Court to use section 52 of the *Constitution Act, 1982* where the *ITO—International Terminal Operators* test is met is undoubted. For example, using its declaratory power under section 52, this Court struck down a provision of the *Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1 on Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] grounds, and its decision did not depend on whether the Charter, Part I of the *Constitution Act, 1982*, was a “law of Canada”: *Del Zotto v. Canada*, [1997] 3 F.C. 40 (C.A.), revd on other grounds, [1999] 1 S.C.R. 3. This Court had a sufficient body of federal law before it, namely the *Income Tax Act* and a federal order and federal *subpoena* issued under it.

[65] The constitutional doctrines of paramountcy and interjurisdictional immunity fit within the section 52 rubric. Where a federal law is on the books and there is provincial law that conflicts with the federal law or invades a supposed federal enclave of jurisdiction, the Federal Court must find that the federal law must prevail over the provincial law—otherwise, using the words of section 52, there would be an inconsistency with the Constitution, namely the proper division of federal and provincial powers under sections 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867*.

[63] Mais lorsque la Cour fédérale a effectivement compétence matérielle — tant légale que constitutionnelle selon le critère consacré par la jurisprudence *ITO—International Terminal Operators*, précitée, — elle a également le pouvoir de rendre des décisions fondées sur l’article 52. D’ailleurs elle a l’obligation de le faire (*Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, précité, aux pages 745 et 746). S’il en était autrement, la Cour fédérale aurait une compétence constitutionnelle plus restreinte que celle de bon nombre des décideurs administratifs dont elle contrôle les décisions, ce qui serait une situation vraiment absurde.

[64] En pratique, la capacité de la Cour fédérale et de notre Cour de recourir à l’article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* lorsque le critère consacré par la jurisprudence *ITO—International Terminal Operators* est respecté ne fait nul doute. Par exemple, utilisant le pouvoir déclaratoire que lui confère l’article 52, notre Cour a invalidé une des dispositions de la *Loi de l’impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1, pour des motifs fondés sur la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n^o 44]], et sa décision ne dépendait pas de la question de savoir si la Charte, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, était une « loi du Canada » (*Del Zotto c. Canada*, [1997] 3 C.F. 40 (C.A.), inf. pour d’autres motifs, [1999] 1 R.C.S. 3). Notre Cour disposait d’un ensemble de règles de droit suffisant, à savoir la *Loi de l’impôt sur le revenu*, une ordonnance fédérale et une assignation à comparaître fédérale délivrée en vertu de celle-ci.

[65] Les doctrines constitutionnelles de la prépondérance et de l’exclusivité des compétences cadrent avec la rubrique de l’article 52. Lorsqu’une loi provinciale entre en conflit avec une loi fédérale qui est en vigueur ou empiète sur une prétendue enclave fédérale de compétence, la Cour fédérale doit conclure que la loi fédérale a préséance sur la loi provinciale, à défaut de quoi, pour reprendre le libellé de l’article 52, il y aurait une incompatibilité avec la Constitution, en l’occurrence avec le partage des pouvoirs fédéraux et provinciaux prévu aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[66] Over and above section 52 of the *Constitution Act, 1982*, is the rule of law, a binding constitutional principle contained in the preamble to Part I of that Act. It requires, among other things, that all courts, including the Federal Court, must act only according to law. Judges, like everyone else, are subject to laws and must follow them: *Re: Resolution to amend the Constitution*, above, at pages 805–806; *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, at paragraphs 71–72 “one law for all”; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*; *Reference re Independence and Impartiality of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3, at paragraph 10 “the exercise of all public power must find its ultimate source in a legal rule”. Put another way, “[t]he job of judges is to apply the law, not to indulge their personal preferences”: Tom Bingham, *The Rule of Law* (London: Allen Lane (Penguin Books) 2010), at page 51.

[67] In order to act according to law, a court of law—even a statutory court like the Federal Court—must have an implied power to determine the law that is valid, operative, applicable and relevant to the case before it. This is an “immanent attribute” or part of its “essential character”: *MacMillan Bloedel Ltd. v. Simpson*, [1995] 4 S.C.R. 725, at paragraph 30. Without this power, any court is emasculated, and is not really a court at all: see *MacMillan Bloedel*, above, at paragraphs 30–38, citing with approval Keith Mason, “The Inherent Jurisdiction of the Court” (1983), 57 *Austl. L. J.* 449, at page 449 and Isaac Hai Jacob, “The Inherent Jurisdiction of the Court” (1970), 23 *Curr. Legal Probs.* 23, at pages 27–28; see also *RBC Life Insurance*, above, at paragraph 36. This implied power has to include the doctrines of paramountcy and interjurisdictional immunity, matters that affect the operability and applicability of laws.

[68] In light of the foregoing discussion, it is not surprising that there have been many cases where, despite the isolated comment in *Northern Telecom*, above, the

[66] Le principe qui a préséance sur l’article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* est celui de la primauté du droit. Il s’agit d’un principe constitutionnel obligatoire qui est énoncé dans le préambule de la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il exige notamment que toutes les juridictions, y compris la Cour fédérale, interviennent conformément au droit. Les juges sont, au même titre que quiconque, assujettis aux lois et doivent les suivre (*Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, précité, aux pages 805 et 806; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, aux paragraphes 71 et 72 (« il y a une seule loi pour tous »); *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l’Île-du-Prince-Édouard*; *Renvoi relatif à l’indépendance et à l’impartialité des juges de la Cour provinciale de l’Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3, au paragraphe 10 (« l’exercice de tout pouvoir public doit en bout de ligne tirer sa source d’une règle de droit »). En d’autres termes, [TRADUCTION] « le rôle des juges consiste à appliquer la loi et non à donner libre cours à leurs préférences personnelles » (Tom Bingham, *The Rule of Law*, Londres : Allen Lane (Penguin Books), 2010, à la page 51).

[67] Pour agir conformément à la loi, une cour de justice — même une cour créée par la loi comme la Cour fédérale — doit avoir le pouvoir implicite de se prononcer sur le droit valide, applicable et pertinent à l’affaire dont elle est saisie. Il s’agit d’un « attribut immanent » ou un aspect de son « caractère essentiel » (*MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson*, [1995] 4 R.C.S. 725, au paragraphe 30. Sans ce pouvoir, toute juridiction est affaiblie et n’est pas véritablement une juridiction (*MacMillan Bloedel*, précité, aux paragraphes 30 à 38, citant et approuvant Keith Mason, « The Inherent Jurisdiction of the Court » (1983), 57 *Austl. L.J.* 449, à la page 449 et Isaac Hai Jacob, « The Inherent Jurisdiction of the Court » (1970), 23 *Curr. Legal Probs.* 23, aux pages 27 et 28; voir également *Compagnie d’assurance-vie RBC*, précité, au paragraphe 36). Ce pouvoir implicite doit englober les doctrines de la prépondérance et de l’exclusivité des compétences, qui sont des questions qui ont une incidence sur l’applicabilité des lois.

[68] Vu la discussion qui précède, il n’est guère étonnant qu’il existe de nombreuses affaires dans lesquelles, malgré l’observation isolée tirée de l’arrêt *Northern*

Federal Court has had to determine whether a federal law applied to the exclusion of a provincial law in a matter before it. In these cases, the Federal Court interpreted federal and provincial laws, examined whether they conflicted, and decided whether federal law should prevail: see, e.g., *Early Recovered Resources Inc. v. Gulf Log Salvage Co-Operative Assn.*, 2003 FCA 35, [2003] 3 F.C. 447; *Early Recovered Resources Inc. v. British Columbia*, 2005 FC 995, [2006] 1 F.C.R. 187; *Brooks Aviation, Inc. v. Boeing SB-17G*, 2004 FC 710, [2005] 1 F.C.R. 352. In the 2005 *Early Recovered Resources* case, the Court went further and made a declaration in support of its conclusion.

[69] The Supreme Court's decision in *ITO—International Terminal Operators*, above, is itself another illustration of the Federal Court's ability to interpret and apply constitutional doctrines. Under the third branch of the *ITO—International Terminal Operators* test, the Supreme Court requires the Federal Court to engage in division of powers analysis: whether the federal law that nourishes the Federal Court's jurisdiction under the second branch is indeed validly federal under the constitution. In making that assessment, the Federal Court has to draw upon the common law developed in the area of the constitutional division of powers and analyse it.

[70] The matter before us cannot be distinguished from these authorities. Canadian Transit is asking the Federal Court to determine, using common law doctrines developed in the area of the constitutional division of powers, whether the Ambassador Bridge and surrounding properties and facilities that it says are necessary for the bridge are to be regulated by federal law to the exclusion of provincial (municipal) law. Since the Federal Court has statutory jurisdiction and constitutional jurisdiction under the test in *ITO—International Terminal Operators*, it can apply the doctrines of paramountcy and interjurisdictional immunity.

Telecom, précité, la Cour fédérale a été appelée à décider si une loi fédérale jouait à l'exclusion d'une loi provinciale dans l'affaire dont elle était saisie. Dans ces affaires, la Cour fédérale a interprété des lois fédérales et des lois provinciales en se demandant si elles entraient en conflit et si la loi fédérale devait avoir préséance (voir, par. ex., *Early Recovered Resources Inc. c. Gulf Log Salvage Co-Operative Assn.*, 2003 CAF 35, [2003] 3 C.F. 447; *Early Recovered Resources Inc. c. Colombie-Britannique*, 2005 CF 995, [2006] 1 R.C.F. 187; *Brooks Aviation, Inc. c. Boeing SB-17G*, 2004 CF 710, [2005] 1 R.C.F. 352). En 2005, à l'occasion de l'affaire *Early Recovered Resources*, la Cour est allée plus loin et a rendu un jugement déclaratoire qui allait en ce sens.

[69] La jurisprudence *ITO—International Terminal Operators* de la Cour suprême, précitée, illustre elle-même la capacité de la Cour fédérale d'interpréter et d'appliquer les doctrines constitutionnelles. Avec le troisième volet du critère consacré par la jurisprudence *ITO—International Terminal Operators*, la Cour suprême exige que la Cour fédérale se livre à une analyse du partage des pouvoirs et recherche si la loi fédérale qui constitue le fondement de l'attribution de la Cour fédérale selon le second volet du critère constitue effectivement une loi fédérale valide aux termes du partage des pouvoirs prévus par la Constitution. Pour répondre à cette question, la Cour fédérale doit s'inspirer de la common law qui a été élaborée dans le domaine du partage constitutionnel des pouvoirs et elle doit l'analyser.

[70] Il n'y a pas lieu d'opérer une quelconque distinction entre la présente espèce et cette jurisprudence. Canadian Transit demande à la Cour fédérale de décider, en recourant à des doctrines de common law construites dans le domaine du partage constitutionnel des compétences, si le pont Ambassador et les biens-fonds et installations qui l'entourent qui, selon elle, sont nécessaires au pont, doivent être réglementés par la législation fédérale à l'exclusion des lois provinciales (et municipales). Comme la Cour fédérale a, d'après le critère consacré par la jurisprudence *ITO—International Terminal Operators*, compétence selon la loi et la Constitution, elle peut appliquer les doctrines de la prépondérance et de l'exclusivité des compétences.

G. A qualification

[71] Throughout these reasons, I have stated that the Federal Court has jurisdiction to make declarations on constitutional matters such as paramountcy and inter-jurisdictional immunity. But I have qualified that statement with the requirement that the *ITO—International Terminal Operators* test be met. In part, this is because the *ITO—International Terminal Operators* test is used to ensure that the Federal Court has the statutory and constitutional jurisdiction to act. But the qualification is important for another reason.

[72] The doctrine of interjurisdictional immunity, unlike the doctrine of paramountcy, can apply even where there is no federal legislation occupying the field: *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536. So, for example, a party, relying on the federal jurisdictional enclave of aeronautics alone, can invoke the doctrine of interjurisdictional immunity to attack provincial law that trenches upon that enclave. Could that party seek a paragraph 23(c) declaration based on interjurisdictional immunity and section 52 of the *Constitution Act, 1982* concerning the validity of the provincial law in the Federal Court? Would there be sufficient federal law in that circumstance to nourish the Federal Court's jurisdiction under the *ITO—International Terminal Operators* test? The answers to these questions should await full argument in a future case where they arise.

[73] In this case, Canadian Transit—established as a federal corporation under the federal Special Act to pursue federal objects and invoking a federal provision allowing the Federal Court to make declarations concerning federal works and undertakings—has asked the Federal Court what exactly its rights are under the federal Special Act concerning an international bridge, which it says is a federal work or undertaking, federally-regulated, and regulated in substantial part by the federal Special Act. To answer that question, the Federal Court,

G. Une nuance

[71] Dans les présents motifs, j'ai dit que la Cour fédérale avait compétence pour rendre des jugements déclaratoires sur des questions constitutionnelles telles que la prépondérance et l'exclusivité des compétences. J'ai nuancé cette affirmation en précisant qu'il fallait que le critère consacré par la jurisprudence *ITO—International Terminal Operators* soit respecté. Cette exigence tient en partie au fait que ce critère sert à s'assurer que la Cour fédérale a la compétence légale et constitutionnelle d'intervenir. La nuance que j'apporte est toutefois également importante pour une autre raison.

[72] À la différence de la doctrine de la prépondérance, la doctrine de l'exclusivité des compétences peut jouer même lorsqu'il n'y a pas de loi fédérale qui occupe le champ (*Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536). Ainsi, la partie qui se fonde uniquement sur l'enclave fédérale que constitue le domaine de l'aéronautique peut invoquer la doctrine de l'exclusivité des compétences pour contester une loi provinciale qui empiète sur cette enclave. Cette partie pourrait-elle s'adresser à la Cour fédérale pour contester la validité d'une loi provinciale en réclamant, en vertu de l'alinéa 23c), un jugement déclaratoire fondé sur l'exclusivité des compétences et sur l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*? Le droit fédéral sur lequel reposerait l'affaire serait-il suffisant en pareil cas pour conclure à la compétence de la Cour fédérale au sens du critère consacré par la jurisprudence *ITO—International Terminal Operators*? Les réponses à ces trois questions devront attendre un débat en bonne et due forme lors d'un procès à l'occasion duquel elles seraient soulevées.

[73] Dans le cas qui nous occupe, Canadian Transit — qui a été constituée en société fédérale aux termes d'une loi fédérale spéciale en vue de poursuivre des objectifs fédéraux et qui invoque une disposition fédérale permettant à la Cour fédérale de rendre des jugements déclaratoires concernant des ouvrages et des entreprises fédéraux — a demandé à la Cour fédérale de définir avec précision en quoi consistent les droits que lui confère la loi fédérale spéciale en question relativement à un pont international qui constitue, selon elle, un ouvrage fédéral

armed with one of the “laws of Canada”, namely section 52 of the *Constitution Act, 1982*, will draw in large part upon its interpretation of the federal Special Act and section 91 of the *Constitution Act, 1867*, another one of the “laws of Canada”. That particular law of Canada sets out federal powers that, in some circumstances defined in the case law, are given paramount or wholly exclusive status under the doctrines of paramountcy and interjurisdictional immunity. The Federal Court, established to administer federal law, and drawing on implied powers it and its predecessors have had for almost a century-and-a-half to determine the constitutional validity, operability and applicability of laws before it, can apply the doctrines of paramountcy and interjurisdictional immunity. This is a federal matter through and through and the Federal Court can determine it fully.

H. Should Canadian Transit’s application be converted to an action?

[74] Canadian Transit brought its proceeding by way of application. After receiving the judgment of the Federal Court, it realized that it should have proceeded by way of action, not by way of application.

[75] Accordingly, as part of the relief sought in this appeal, Canadian Transit asks this Court for an order converting its application to an action. Attached to Canadian Transit’s notice of appeal in this Court is a draft statement of claim. The draft statement of claim is virtually identical to the notice of application.

[76] Under rule 300 of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106, applications are reserved for reviews of administrative action and matters required or permitted by an Act of Parliament to be brought by application, motion, originating notice of motion, originating summons or petition or to be determined in a summary way. None of these apply in the present case. So Canadian

réglémenté par le gouvernement fédéral et assujetti en grande partie à la loi fédérale spéciale en question. Pour répondre à cette question, la Cour fédérale, qui peut se fonder sur une « loi du Canada », en l’occurrence l’article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, puisera sa réponse en grande partie dans son interprétation de la loi fédérale spéciale en question et de l’article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui constitue une autre « loi du Canada ». Cette loi particulière du Canada énumère des pouvoirs fédéraux qui, dans certaines circonstances définies par la jurisprudence, se voient reconnaître préséance ou exclusivité selon les doctrines de la prépondérance et de l’exclusivité des compétences. La Cour fédérale, dont la mission est d’administrer les lois fédérales et qui peut s’appuyer sur les pouvoirs implicites dont elle et ses prédécesseurs disposent depuis près de 150 ans pour se prononcer sur la constitutionnalité et l’applicabilité des lois qui leur sont soumises, peut appliquer les doctrines de la prépondérance et de l’exclusivité des compétences. Il s’agit d’une question fédérale à part entière et la Cour fédérale peut la trancher sans réserve.

H. La demande de Canadian Transit devrait-elle être convertie en action?

[74] Canadian Transit a introduit la présente instance sous forme de demande. Après avoir reçu le jugement de la Cour fédérale, elle s’est rendu compte qu’elle aurait dû procéder par voie d’action et non par voie de demande.

[75] Par conséquent, au nombre des mesures qu’elle sollicite dans le présent appel, Canadian Transit demande à notre Cour de convertir sa demande en action. Elle a joint à l’avis d’appel qu’elle a soumis à notre Cour un projet de déclaration, lequel est pratiquement identique à son avis de demande.

[76] Aux termes de la règle 300 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 [les Règles], les demandes sont réservées au contrôle judiciaire de mesures administratives ainsi qu’aux procédures engagées sous le régime d’une loi fédérale qui en prévoit ou en autorise l’introduction par voie de demande, de requête, d’avis de requête introductif d’instance, d’assignation introductive

Transit is correct that it must convert its application to an action.

[77] In support of the order for conversion, Canadian Transit invokes rule 57: an originating document should not be set aside only on the ground that a different originating document should have been used. Filing the wrong originating document is an irregularity that can be rectified, not a fatal error that brings the proceeding to an end.

[78] Canadian Transit's request for conversion of its pleading is not properly before us and cannot be granted. Section 52 of the *Federal Courts Act*, above, sets out this Court's powers on appeal. Under that section we do not have the power to determine a motion that could have been brought in the Federal Court but was not. Rather, Canadian Transit should seek conversion of its pleading by way of motion in the Federal Court.

[79] Windsor opposes Canadian Transit's request for conversion. It has the right to file evidence responding to Canadian Transit's request for conversion. It cannot do so in the appeal before us. The Federal Court is the proper place for Canadian Transit to bring a motion for conversion and for Windsor to respond.

[80] Therefore, I would not deal with Canadian Transit's request for conversion. Canadian Transit remains free to move for that relief in the Federal Court.

I. Proposed disposition

[81] Therefore, I would order that the appeal be allowed, the judgment dated May 21, 2014 of the Federal Court in file no. T-1699-13 be set aside, and the motion to strike be dismissed.

d'instance ou de pétition ou à un règlement par procédure sommaire. Nul de ces cas ne s'applique en l'espèce. Canadian Transit a donc raison de demander que sa demande soit convertie en action.

[77] À l'appui de sa demande de conversion, Canadian Transit invoque la règle 57 des Règles qui dispose que la Cour ne doit pas annuler un acte introductif d'instance au seul motif que l'instance aurait dû être introduite par un autre acte introductif d'instance. Le fait de ne pas avoir déposé le bon acte introductif d'instance constitue une irrégularité qui peut être corrigée, et non une erreur fatale qui met fin à la procédure.

[78] La demande de conversion présentée par Canadian Transit concernant son acte de procédure ne nous a pas été régulièrement présentée et elle ne peut être accueillie. L'article 52 de la *Loi sur les Cours fédérales*, précité, énumère les pouvoirs conférés à notre Cour en appel. Nous n'avons pas, en vertu de cet article, le pouvoir de trancher une requête qui aurait dû être présentée devant la Cour fédérale, mais ne l'a pas été. Canadian Transit doit donc demander la conversion de son acte de procédure en soumettant sa requête à la Cour fédérale.

[79] La ville de Windsor s'oppose à la requête en conversion de Canadian Transit. Elle a le droit de présenter des éléments de preuve pour répondre à la demande de conversion de Canadian Transit. Elle ne peut toutefois le faire dans le cadre du présent appel. La Cour fédérale est la juridiction devant laquelle Canadian Transit doit présenter sa requête en conversion et devant laquelle la ville de Windsor doit y répondre.

[80] Par conséquent, je ne statuerai pas sur la demande de conversion de Canadian Transit. Il est loisible à Canadian Transit de saisir la Cour fédérale d'une requête en vue d'obtenir cette mesure.

I. Dispositif proposé

[81] Par conséquent, j'accueillerais l'appel, j'annulerais le jugement rendu par la Cour fédérale le 21 mai 2014 dans le dossier T-1699-13 et je rejetterais la requête en radiation.

[82] The parties have agreed that this Court should fix costs. As costs should follow the event, I would award Canadian Transit its costs in the amount of \$5 500 in this Court and \$9 500 in the Federal Court, all inclusive.

DAWSON J.A.: I agree.

SCOTT J.A.: I agree.

[82] Les parties ont convenu que notre Cour devrait fixer les dépens. Comme les dépens doivent suivre l'issue de la cause, j'accorderais à Canadian Transit ses dépens, lesquels sont fixés à 5 500 \$ devant notre Cour et à 9 500 \$ devant la Cour fédérale, tout compris.

LA JUGE DAWSON, J.C.A. : Je suis d'accord.

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