

T-307-96
2006 FC 553

T-307-96
2006 CF 553

Chief Harvey Baptiste, Dave Bearspaw, Darcy Dixon, Rex Daniels, John Lefthand Jr., Chief Ken Soldier, Frank Crawler, Bruce Labelle, Margery Twoyoungmen, Chief Ernest Wesley, Irby Cecil, Watson Kaquitts, Charlie Abraham suing on their own behalf and on behalf of all other members of the Stoney Band, and Chief Harvey Baptiste, Dave Bearspaw, Darcy Dixon, Rex Daniels, John Lefthand Jr. suing on their own behalf and on behalf of all other members of the Bearspaw Band, and Chief Ken Soldier, Frank Crawler, Bruce Labelle, Margery Twoyoungmen suing on their own behalf and on behalf of all other members of the Chiniki Band, and Chief Ernest Wesley, Irby Cecil, Watson Kaquitts, Charlie Abraham suing on their own behalf and on behalf of all other members of the Wesley Band and the said Stoney Band (*Respondents/Plaintiffs*)

v.

Her Majesty the Queen in Right of Canada as represented by the Minister of Indian and Northern Affairs and the Minister of the Environment (*Applicant/Defendant*)

INDEXED AS: STONEY BAND v. CANADA (MINISTER OF INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS) (F.C.)

Federal Court, Campbell J.—Vancouver, April 4, 5, 6; Ottawa, May 3, 2006.

Practice — Stay of Proceedings — Federal Courts Act, s. 50.1 motion to stay plaintiffs' action as result of Federal Court of Appeal decision Federal Court lacking jurisdiction over defendant's third-party proceedings — S. 50.1 requiring Court to issue stay as third-party proceedings beyond its jurisdiction, Crown proving bona fide desire to institute proceedings in provincial court — Not for Court to determine whether third-party proceedings proper — Motion granted.

Le chef Harvey Baptiste, Dave Bearspaw, Darcy Dixon, Rex Daniels, John Lefthand fils, le chef Ken Soldier, Frank Crawler, Bruce Labelle, Margery Twoyoungmen, le chef Ernest Wesley, Irby Cecil, Watson Kaquitts et Charlie Abraham, agissant en leur propre nom et au nom de tous les autres membres de la bande indienne de Stoney, et le chef Harvey Baptiste, Dave Bearspaw, Darcy Dixon, Rex Daniels et John Lefthand fils, agissant en leur propre nom et au nom de tous les autres membres de la bande indienne de Bearspaw, et le chef Ken Soldier, Frank Crawler, Bruce Labelle et Margery Twoyoungmen, agissant en leur propre nom et au nom de tous les autres membres de la bande indienne de Chiniki, et le chef Ernest Wesley, Irby Cecil, Watson Kaquitts et Charlie Abraham, agissant en leur propre nom et au nom de tous les autres membres de la bande indienne de Wesley et ladite bande indienne de Stoney (*défendeurs/demandeurs*)

c.

Sa Majesté la Reine du chef du Canada représentée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord et par le ministre de l'Environnement (*demanderesse/défenderesse*)

RÉPERTORIÉ : BANDE INDIENNE DE STONEY c. CANADA (MINISTRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD) (C.F.)

Cour fédérale, juge Campbell—Vancouver, 4, 5 et 6 avril; Ottawa, 3 mai 2006.

Pratique — Suspension d'instance — Requête en vue d'obtenir la suspension de l'action des demandeurs en application de l'art. 50.1 de la Loi sur les Cours fédérales en raison de la décision de la Cour d'appel fédérale comme quoi la Cour fédérale n'avait pas compétence sur la procédure de mise en cause intentée par la défenderesse — L'art. 50.1 obligeait la Cour à ordonner la suspension parce que la procédure de mise en cause outrepassait sa compétence et la Couronne avait prouvé qu'elle avait véritablement l'intention d'engager une procédure devant un tribunal provincial — Il ne revenait pas à la Cour de se prononcer sur le bien-fondé de la procédure de mise en cause — Requête accueillie.

Constitutional Law — Distribution of Powers — Federal Courts Act, s. 50.1, requiring stay of proceedings if Court not having jurisdiction over Crown's third-party proceedings, procedural in nature, not intruding into provincial head of power — S. 50.1 also not violating principles of separation of powers, judicial independence, judicial impartiality — Access to justice not denied as hearing available to plaintiffs, albeit not in court of their choice.

Construction of Statutes — Federal Courts Act, s. 50.1 providing action to be stayed in any cause against Crown where Crown desiring to institute third-party proceedings in respect of which Court lacking jurisdiction — Interpretation of "Crown desires" — Legislative context reviewed — On Act, s. 50.1 motion, Court not having to examine propriety of Crown's desire to institute third-party proceedings.

This was a motion, brought pursuant to section 50.1 of the *Federal Courts Act*, to stay the plaintiffs' action (seeking to enforce their *sui generis* fiduciary relationship with the Crown) as a result of the Federal Court of Appeal's decision ([2006] 1 F.C.R. 570) that the Federal Court did not have jurisdiction over the defendant's third-party proceedings (claiming contribution or indemnity).

Section 50.1 provides that a stay of proceedings shall be granted "in any cause or matter in respect of a claim against the Crown where the Crown desires to institute . . . third-party proceedings in respect of which the Federal Court lacks jurisdiction." The plaintiffs argued that Canada lacked the legal basis to obtain a stay, and that section 50.1 was unconstitutional.

Held, the motion should be granted.

The Court must issue a stay under section 50.1 if third-party proceedings are found to be beyond the jurisdiction of the Court, and the Crown has proved a *bona fide* desire to institute these proceedings in a provincial court. The Federal Court of Appeal has decided that the Federal Court has no jurisdiction to render a decision with respect to the propriety of the third-party proceedings. As to the plaintiffs' argument that there must be a legal basis for the desire to institute third-party proceedings before it can be found to be *bona fide*, Parliament's intention in enacting section 50.1 clear issues for determination in litigation against the Crown must not be allowed to be split between the Federal Court and provincial

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — L'art. 50.1 de la Loi sur les Cours fédérales dispose que la Cour ordonne la suspension des procédures si elle n'a pas compétence sur la procédure de mise en cause de la Couronne; l'art. 50.1 est de nature procédurale et il n'empêche pas sur une compétence provinciale — En outre, l'art. 50.1 n'est pas contraire aux principes de la séparation des pouvoirs ainsi que de l'indépendance et de l'impartialité de l'appareil judiciaire — Il n'y a pas eu déni d'accès à la justice puisque les demandeurs pouvait obtenir une audition judiciaire, bien qu'elle n'ait pas eu lieu devant le tribunal de leur choix.

Interprétation des lois — L'art. 50.1 de la Loi sur les Cours fédérales dispose que la Cour fédérale ordonne la suspension des procédures relatives à toute réclamation contre la Couronne à l'égard de laquelle cette dernière entend procéder à une mise en cause pour laquelle la Cour n'a pas compétence — Interprétation des mots « la Couronne [. . .] entend » — Examen du contexte législatif — La Cour n'avait pas, dans le cadre d'une requête présentée en vertu de l'art. 50.1 de la Loi, à se prononcer sur le bien-fondé de l'intention de la Couronne d'engager une procédure de mise en cause.

Il s'agissait d'une requête en vue d'obtenir la suspension de l'action des demandeurs (afin de faire respecter leur relation fiduciaire *sui generis* avec la Couronne) en application de l'article 50.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* par suite d'une décision ([2006] 1 R.C.F. 570) par laquelle la Cour d'appel fédérale a conclu que la Cour fédérale n'avait pas compétence sur la procédure de mise en cause intentée par la défenderesse (réclamant une contribution ou une indemnité).

L'article 50.1 dispose que la Cour fédérale ordonne la suspension des procédures relatives « à toute réclamation contre la Couronne à l'égard de laquelle cette dernière entend [. . .] procéder à une mise en cause pour [laquelle] la Cour n'a pas compétence ». Les demandeurs ont plaidé que le Canada ne disposait pas du fondement juridique requis pour obtenir une suspension et que l'article 50.1 était inconstitutionnel.

Jugement : la requête doit être accueillie.

La Cour doit accorder une suspension en vertu de l'article 50.1 lorsqu'on conclut qu'une procédure de mise en cause outrepassa la compétence de la Cour et que la Couronne a prouvé qu'elle a véritablement l'intention d'engager la procédure de mise en cause devant un tribunal provincial. La Cour d'appel fédérale a décidé que la Cour fédérale n'a pas compétence pour se prononcer de quelque manière sur le bien-fondé de la procédure de mise en cause. Pour ce qui est de l'argument des demandeurs selon lequel l'intention d'engager une procédure de mise en cause doit avoir un fondement juridique avant que l'on puisse conclure qu'il s'agit d'une intention véritable, l'intention qu'avait le

courts. There was no support for an expansion of *bona fide* intention. Canada's motion thus did not lack a legal basis. There was sufficient evidence to prove that Canada had a *bona fide* desire to commence third-party proceedings in a provincial court.

Parliament had the authority to enact section 50.1 under either section 91 or section 101 (power to establish Courts for the better administration of the laws of Canada) of the *Constitution Act, 1867*. Section 50.1 does not intrude into a provincial head of power by purporting to provide a litigant with the permission to commence an action in a province, thus coming within the legislative authority of the province (i.e. property and civil rights). It is procedural in nature and provides an option to preserve the action stayed by bringing it in a province free from limitation problems. The substance of an action does not fundamentally change when it is recommenced. Therefore the effect of moving an action from the Federal Court to a provincial court does not provide a substantive change. *Bastien v. Canada* (which found that a section 50.1 stay impinges upon substantive rights) was distinguished as that decision dealt with the transition from one legal regime to another whereas in the case at bar, section 50.1 was already law when the action was commenced. Section 50.1 did not interfere with the provincial limitation legislation at issue here since such legislation did not apply to the recommencement of the claim.

Section 50.1 does not usurp a fundamental power of the Court to stay proceedings in the interests of justice. Following the will of Parliament is not an affront to the principles of separation of powers, judicial independence, or judicial impartiality. The fact that the power to decide in the interests of justice does not exist when applying section 50.1 is simply a limit on jurisdiction placed within the authority of Parliament.

There was no denial of access to justice here. The issue was not about whether the plaintiffs would have a judicial hearing, but about which court would conduct the hearing.

Finally, there was no evidence of an abuse of process by the Crown in the present instance, and there was no conflict between section 50.1 of the Act and subsection 21(2) of the *Crown Liability and Proceedings Act*.

Parlement en adoptant l'article 50.1 est clair : les questions à trancher lors d'un litige contre la Couronne ne doivent pas être scindées entre la Cour fédérale et les tribunaux provinciaux. Aucune justification n'étaye l'élargissement du critère de l'intention véritable. La requête du Canada n'était donc pas dénuée d'un fondement juridique. La preuve était suffisante pour établir que le Canada avait l'intention véritable d'engager une procédure de mise en cause devant un tribunal provincial.

Le Parlement était habilité à promulguer l'article 50.1 en vertu soit de l'article 91, soit de l'article 101 (pouvoir d'établir des tribunaux pour assurer la meilleure exécution des lois du Canada) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'article 50.1 n'empiète pas sur une compétence provinciale en conférant censément à une partie l'autorisation d'engager une action dans une province, la faisant ainsi relever de l'autorité législative de la province (c.-à-d. la propriété et les droits civils). Cet article est de nature procédurale et offre la possibilité de préserver l'action suspendue en l'engageant dans une province sans problèmes de prescription. L'essentiel d'une action ne change pas fondamentalement lorsqu'elle est reprise. Par conséquent, le transfert d'une action de la Cour fédérale à un tribunal provincial n'a pas pour effet de produire un changement substantiel. La Cour a opéré une distinction par rapport à l'affaire *Bastien c. Canada* (dans laquelle la Cour a statué que l'octroi d'une suspension en vertu de l'article 50.1 empiétait sur les droits substantiels) puisque cette décision avait trait à la transition d'un régime juridique à un autre alors qu'en l'espèce l'article 50.1 était déjà en vigueur lorsque l'action a été engagée. L'article 50.1 ne faisait pas obstacle aux lois provinciales en matière de prescription en cause en l'espèce puisque ces lois ne s'appliquaient pas à la reprise de la demande.

L'article 50.1 n'a pas pour effet d'usurper un pouvoir fondamental de la Cour de suspendre une procédure dans l'intérêt de la justice. Le fait de se conformer à la volonté du Parlement n'est pas contraire aux principes de la séparation des pouvoirs ainsi que de l'indépendance et de l'impartialité de l'appareil judiciaire. L'inexistence du pouvoir de décider d'une affaire dans l'intérêt de la justice lorsqu'on applique l'article 50.1 est tout simplement une limite de compétence fixée dans le cadre des pouvoirs du Parlement.

Il n'y a pas eu déni d'accès à la justice en l'espèce. La question n'était pas de savoir si les demandeurs auraient une audition judiciaire, mais plutôt si la Cour tiendrait cette audition.

Enfin, il n'y avait pas de preuve d'abus de procédure de la part de la Couronne en l'espèce et il n'y avait pas de conflit entre l'article 50.1 de la Loi et le paragraphe 21(2) de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY
CONSIDERED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 7, 15, 24.

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, 101.

Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C., 1985, c. C-50, ss. 1 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 21), 21 (as am. *idem*, s. 28; 2001, c. 4, s. 45).

Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18.

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 50.

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 17 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 3; 2002, c. 8, s. 25), 50 (as am. *idem*, s. 46), 50.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 16; 2002, c. 8, s. 47), 57 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 19; 2002, c. 8, s. 54).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing, [1989] 1 S.C.R. 641; (1989), 58 D.L.R. (4th) 255; 24 C.P.R. (3d) 417; 93 N.R. 326; 32 O.A.C. 332; *R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114; (1991), 64 C.C.C. (3d) 513; 5 C.R.R. (2d) 31; 5 M.P.L.R. (2d) 113; 128 N.R. 1; 39 Q.A.C. 241.

DISTINGUISHED:

Bastien v. Canada (1992), 57 F.T.R. 81 (F.C.T.D.); *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Tobias*, [1997] 3 S.C.R. 391; (1997), 151 D.L.R. (4th) 119; 1 Admin. L.R. (3d) 1; 118 C.C.C. (3d) 443; 14 C.P.C. (4th) 1; 10 C.R. (5th) 163; 40 Imm. L.R. (2d) 23; 218 N.R. 81; aff'd [1997] 1 F.C. 828; (1997), 142 D.L.R. (4th) 270; 208 N.R. 21 (C.A.); *Canada Labour Relations Board et al. v. Paul L'Anglais Inc. et al.*, [1983] 1 S.C.R. 147; (1983), 146 D.L.R. (3d) 202; 83 CLLC 14,033; 47 N.R. 351; *Attorney General of Canada et al. v. Law Society of British Columbia et al.*, [1982] 2 S.C.R. 307; (1982), 137 D.L.R. (3d) 1; [1982] 5 W.W.R. 289; 37 B.C.L.R. 145; 19 B.L.R. 234; 66 C.P.R. (2d) 1; 43 N.R. 451; *Canadian Imperial Bank of Commerce v. Rifou*, [1986] 3 F.C. 486; (1986), 13 C.C.E.L. 293; 86 CLLC 14,046; 25 C.R.R. 164; 72 N.R. 12 (C.A.).

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7, 15, 24.

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, 101.

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 50.

Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2° Supp.), ch. 10, art. 18.

Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, L.R.C. (1985), ch. C-50, art. 1 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 21), 21 (mod., *idem*, art. 28; 2001, ch. 4, art. 45).

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 17 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 3; 2002, ch. 8, art. 25), 50 (mod., *idem*, art. 46), 50.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 16; 2002, ch. 8, art. 47), 57 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 19; 2002, ch. 8, art. 54).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing, [1989] 1 R.C.S. 641; *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Bastien c. Canada, [1992] A.C.F. n° 221 (1^{re} inst.) (QL); *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Tobias*, [1997] 3 R.C.S. 391; conf. par [1997] 1 C.F. 828 (C.A.); *Conseil canadien des relations du travail et autre c. Paul L'Anglais Inc. et autre*, [1983] 1 R.C.S. 147; [1983] R.D.J. 139; *Procureur général du Canada et autres c. Law Society of British Columbia et autre*, [1982] 2 R.C.S. 307; *Banque canadienne impériale de commerce c. Rifou*, [1986] 3 C.F. 486 (C.A.).

CONSIDERED:

Stoney Band v. Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development), [2006] 1 F.C.R. 570; (2005), 256 D.L.R. (4th) 627; [2005] 4 C.N.L.R. 297; 337 N.R. 265; 2005 FCA 220; *Charalambous v. Canada*, T-1715-03, Dawson J., order dated 29/4/04, F.C.; *Aussant v. Canada (Minister of Health and Welfare)*, T-2442-98, Hugessen J., order dated 25/11/05, F.C.; *Reference re Industrial Relations and Disputes Act*, [1955] S.C.R. 529; [1955] 3 D.L.R. 721; *B.C.G.E.U. v. British Columbia (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 214; (1988), 71 Nfld. & P.E.I.R. 93; 53 D.L.R. (4th) 1; [1988] 6 W.W.R. 577; 220 A.P.R. 93; 31 B.C.L.R. (2d) 273; 44 C.C.C. (3d) 289; 88 CLLC 14,047; 44 C.C.C. (3d) 289; 87 N.R. 241; *Christie v. British Columbia (Attorney General)* (2005), 262 D.L.R. (4th) 51; [2006] 2 W.W.R. 610; 48 B.C.L.R. (4th) 267; 136 C.R.R. (2d) 323; 2005 BCCA 631.

REFERRED TO:

Fairford Band v. Canada (Attorney General), [1995] 3 F.C. 165; (1995), 96 F.T.R. 172 (T.D.); *Fédération Franco-ténoise v. Canada*, [2001] 3 F.C. 641; (2001), 203 D.L.R. (4th) 556; 274 N.R. 1; 2001 FCA 220; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, [2002] 2 S.C.R. 146; (2002), 210 D.L.R. (4th) 577; [2002] 6 W.W.R. 1; 1 B.C.L.R. (4th) 1; [2002] 2 C.N.L.R. 143; 165 B.C.A.C. 1; 2002 SCC 31; *McKenzie v. Quebec (Attorney General)*, [1998] 3 C.N.L.R. 112 (Que. C.A.).

AUTHORS CITED

House of Commons Debates, November 1, 1989, pp. 5413-5422.

MOTION for a stay of the plaintiffs' action as a result of the Court's lack of jurisdiction over the defendant's third-party proceedings. Motion granted.

APPEARANCES:

Constance E. O'Laughlin and Shane P. Martin for applicant/defendant.
James A. O'Reilly and Nathan Richards for respondents/plaintiffs.

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for applicant/defendant.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Bande de Stoney c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien), [2006] 1 R.C.F. 570; 2005 CAF 220; *Charalambous c. Canada*, T-1715-03, la juge Dawson, ordonnance en date du 29-4-04, C.F.; *Aussant c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)*, T-2442-98, le juge Hugessen, ordonnance en date du 25-11-05, C.F.; *Reference re Industrial Relations and Disputes Act*, [1955] R.C.S. 529; [1955] 3 D.L.R. 721; *B.C.G.E.U. c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 214; *Christie v. British Columbia (Attorney General)* (2005), 262 D.L.R. (4th) 51; [2006] 2 W.W.R. 610; 48 B.C.L.R. (4th) 267; 136 C.R.R. (2d) 323; 2005 BCCA 631.

DÉCISIONS CITÉES :

Bande de Fairford c. Canada (Procureur général), [1995] 3 C.F. 165 (1^{re} inst.); *Fédération Franco-ténoise c. Canada*, [2001] 3 C.F. 641; 2001 CAF 220; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146; 2002 CSC 31; *McKenzie c. Québec (Procureur général)*, [1998] A.Q. n° 1133 (C.A.) (QL).

DOCTRINE CITÉE

Débats de la Chambre des communes (1^{er} novembre 1989), p. 5413 à 5422.

REQUÊTE en vue d'obtenir la suspension de l'action des demandeurs parce que la Cour n'avait pas compétence sur la procédure de mise en cause intentée par la défenderesse. Requête accueillie.

ONT COMPARU :

Constance E. O'Laughlin et Shane P. Martin pour la demanderesse/défenderesse.
James A. O'Reilly et Nathan Richards pour les défendeurs/demandeurs.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Le sous-procureur général du Canada pour la demanderesse/défenderesse.

O'Reilly & Associés, Montréal, for respondents/plaintiffs.

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

[1] CAMPBELL J.: In 1996, as Aboriginal people, the plaintiffs (Baptiste) brought the present action against the defendant to enforce their *sui generis* fiduciary relationship with the federal Crown. The cause of action relates to an allegation of illegal logging on Aboriginal land in southwestern Alberta, in relation to which Baptiste says the defendant failed to take the necessary action to protect and preserve Baptiste's rights, interests and property, and thus, breached its special fiduciary duty. In turn, claiming contribution or indemnity, the defendant brought third-party proceedings (the proceedings) against 52 individuals and companies that participated in the removal and processing of the timber.

[2] The precursor event to the present motion is a decision of the Federal Court of Appeal [[2006] 1 F.C.R. 570] in which it is found that this Court lacks jurisdiction over the proceedings initiated by the defendant. As a result, the Attorney General of Canada on behalf of the defendant (Canada) brings the present motion for a stay of the action pursuant to subsection 50.1(1) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 16; 2002, c. 8, s. 47] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. *idem*, s. 14)] (the motion), and, if granted, Baptiste will have the option to recommence the action in the Court of Queen's Bench of Alberta, and with respect to the recommencement, Canada will perfect its expressed desire to bring the third-party proceedings.

[3] Baptiste's position throughout the history of the action is that the complexities caused by the proceedings have interfered with the advancement and resolution of its claim against Canada. With respect to the motion, Baptiste objects to the result of the application of section 50.1 because this Court will be lost as the arbiter of the action. To advance its objection, in response to the motion, Baptiste argues that the Court should not

O'Reilly & Associés, Montréal, pour les défendeurs/demandeurs.

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

[1] LE JUGE CAMPBELL : En 1996, à titre d'Autochtones, les demandeurs (Baptiste) ont intenté la présente action contre la défenderesse afin de faire respecter leur relation fiduciaire *sui generis* avec la Couronne fédérale. La cause d'action est liée à une allégation d'exploitation forestière illégale sur des terres autochtones situées dans le sud-ouest de l'Alberta, et en rapport avec laquelle Baptiste dit que la défenderesse a négligé de prendre les mesures nécessaires pour protéger et préserver ses droits, ses intérêts et ses biens, manquant ainsi à son obligation fiduciaire spéciale. À son tour, réclamant une contribution ou une indemnité, la défenderesse a intenté une procédure de mise en cause (la procédure) contre 52 personnes et entreprises ayant pris part à l'enlèvement et à la transformation du bois.

[2] Le fait qui est à l'origine de la présente requête est une décision par laquelle la Cour d'appel fédérale [[2006] 1 R.C.F. 570] a conclu que la présente Cour n'a pas compétence sur la procédure intentée par la défenderesse. Le procureur général du Canada, agissant au nom de la défenderesse (Canada), introduit donc la présente requête en vue d'obtenir la suspension de l'action, en application du paragraphe 50.1(1) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 16; 2002, ch. 8, art. 47] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod., *idem*, art. 14)] (la requête) et, si cette requête est accueillie, Baptiste aura le choix de reprendre l'action devant la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta et, en ce qui concerne la reprise, le Canada mettra en état l'intention qu'il a exprimée d'intenter la procédure de mise en cause.

[3] La position de Baptiste, depuis le début de l'action, est que la complexité engendrée par la procédure de mise en cause fait obstacle à l'avancement et au règlement de sa réclamation contre le Canada. Pour ce qui est de la requête, Baptiste s'oppose au résultat de l'application de l'article 50.1 car la présente Cour ne sera plus l'arbitre de l'action. À l'appui de son opposition, et en réponse à la requête, Baptiste soutient

grant the motion because Canada lacks the legal basis to obtain a stay, and also that an order cannot be made because section 50.1 itself is unconstitutional.

[4] For the reasons which follow, I am unable to agree with either of Baptiste's arguments.

I. A Brief History of the Action and the Proceedings

[5] The decision of the Federal Court of Appeal provides a précis of the history and critical findings resulting in the determination that this Court does not have jurisdiction over Canada's claims against the third parties. The following passages from Chief Justice Richard's decision sets the stage for the motion (at paragraphs 3-21, 41-43, 49-52, 57):

On February 7, 1996, the plaintiffs (the Stoney Band) commenced an action against the defendant (Canada).

The statement of claim alleged, *inter alia*, breaches of various fiduciary duties owed by Canada to the Stoney Band concerning the harvesting of timber on the Stoney Band reserve in Alberta in 1994 and 1995.

There is no dispute that this action comes within the jurisdiction of the Federal Court pursuant to subsection 17(1) . . . of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 . . . , which provides that the Federal Court has concurrent original jurisdiction with superior courts "in all cases in which relief is claimed against the Crown."

On January 22, 1997, Canada brought a motion before the Federal Court seeking a stay of the action pursuant to section 50.1 . . . of the *Federal Court Act* on the grounds that it intended to issue third party notices against persons over whom the Federal Court had no jurisdiction.

Canada filed several third party notices on April 4, 1997, prior to the hearing of its motion by Prothonotary Hargrave on April 23, 1997. The third parties did not receive notice of Canada's motion or participate in the hearing before the Prothonotary.

By order issued on May 16, 1997 . . . , the Prothonotary found that the Federal Court had jurisdiction over the proposed third party proceedings. Canada did not appeal the Prothonotary's decision.

que la Cour ne devrait pas accueillir la requête, car le Canada ne dispose pas du fondement juridique requis pour obtenir une suspension et, en outre, il est impossible de rendre une ordonnance parce que l'article 50.1 lui-même est inconstitutionnel.

[4] Pour les motifs qui suivent, je suis dans l'incapacité de souscrire à l'un ou l'autre des arguments de Baptiste.

I. Bref historique de l'action et de la procédure

[5] La décision de la Cour d'appel fédérale résume l'historique et les constatations cruciales qui ont amené à statuer que la présente Cour n'a pas compétence sur les réclamations du Canada contre les mis en cause. Les passages suivants, tirés de la décision du juge en chef Richard, décrivent le contexte dans lequel se situe la requête (aux paragraphes 3 à 21, 41 à 43, 49 à 52 et 57) :

Le 7 février 1996, les demandeurs (la bande de Stoney) ont intenté une action contre le défendeur (le Canada).

Dans leur déclaration, les demandeurs alléguaient, entre autres, des manquements à diverses obligations de fiduciaire du Canada envers la bande de Stoney relativement à la récolte de bois dans la réserve de Stoney (sise en Alberta) en 1994 et 1995.

Il n'est pas contesté que cette action relève de la compétence de la Cour fédérale en vertu du paragraphe 17(1) [. . .] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [. . .], qui dispose que cette Cour a compétence concurrente, en première instance, avec les cours supérieures « dans les cas de demande de réparation contre la Couronne ».

Le 22 janvier 1997, le Canada a saisi la Cour fédérale d'une requête en suspension de l'action susdite sous le régime de l'article 50.1 [. . .] de la *Loi sur la Cour fédérale*, au motif qu'il avait l'intention de déposer des avis de mise en cause contre des personnes qui ne relevaient pas de la compétence de la Cour fédérale.

Le Canada a déposé plusieurs avis de mise en cause le 4 avril 1997, avant l'audition de sa requête par le protonotaire Hargrave, le 23 du même mois. Les mis en cause n'ont pas reçu avis de la requête du Canada ni n'ont participé à l'audience tenue devant le protonotaire.

Par ordonnance rendue le 16 mai 1997 [. . .], le protonotaire a statué que les mises en cause projetées relevaient de la compétence de la Cour fédérale. Le Canada n'a pas interjeté appel de cette décision du protonotaire.

An amended statement of claim, an amended statement of defence, and amended third party notices were served and filed in the period October 2002 to March 2003.

The third party claims were for the most part identical, differing only in minor aspects depending on the identity of the third party. In every case, however, the relief sought by Canada was identical.

The parties against whom Canada asserted these third party claims fall into three categories: certain members of the Stoney Band in their capacity as individuals, loggers, and saw mills operators.

Canada framed the relief it sought from the third parties as follows:

- (a) Indemnity or contribution in respect of any judgment which may be obtained by the plaintiffs against the defendant, including any judgment for costs;
- (b) Indemnity or contribution in respect of the costs and expenses incurred by the defendant in defending the action brought by the plaintiffs;
- (c) Aggravated, punitive and exemplary damages;
- (d) Costs and expenses of the third party proceedings.

Canada also pleaded the provisions of the *Contributory Negligence Act*, R.S.A. 2000, c. C-27, the *Tort-Feasors Act*, R.S.A. 2000, c. T-5, the *Indian Act*, R.S.C., 1985, c. I-5, and the *Indian Timber Regulations*, C.R.C., c. 961, s. 1 (as am. by SOR/94-690, s. 3(F)).

The third party appellants challenged the jurisdiction of the Federal Court on April 30, 2003 and these motions were heard together by a judge of the Federal Court on October 21, 2003.

The motion before the Federal Court Judge was not supported by any affidavit material and proceeded on the basis of the pleadings and the third party notices as framed by Canada.

Canada did not oppose the third parties' motion but took the position that, having elected not to appeal, it was bound by the Prothonotary's decision.

On May 3, 2004, the motions Judge dismissed the jurisdictional challenge of the third parties on the ground that the Prothonotary's decision was a bar to the relief sought on the principle of *res judicata*. . . .

Une déclaration modifiée, une défense modifiée et des avis modifiés de mise en cause ont été déposés et signifiés d'octobre 2002 à mars 2003.

Les prétentions étaient essentiellement identiques d'une mise en cause à l'autre et ne différaient que par des aspects mineurs. La réparation demandée par le Canada était cependant la même dans tous les cas.

Les parties ainsi mises en cause par le Canada se répartissent en trois catégories : certains membres de la bande de Stoney en qualité de particuliers, des entrepreneurs forestiers et des exploitants de scieries.

Le Canada sollicitait les mesures de réparation suivantes contre les mis en cause :

- (a) une indemnité ou une contribution relativement à tout jugement qui pourrait être obtenu par les demandeurs contre le défendeur, y compris quant aux dépens;
- (b) une indemnité ou une contribution relativement aux frais et dépens supportés par le défendeur dans l'action intentée par les demandeurs;
- (c) des dommages-intérêts majorés, punitifs et exemplaires;
- (d) les frais et dépens des procédures de mise en cause.

Le Canada a aussi invoqué les dispositions de la *Contributory Negligence Act*, R.S.A. 2000, ch. C-27, de la *Tort-Feasors Act*, R.S.A. 2000, ch. T-5, de la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. I-5, et du *Règlement sur le bois des Indiens*, C.R.C., ch. 961, art. 1 (mod. par DORS/94-690, art. 3(F)).

Les appelants/mis en cause ont contesté la compétence de la Cour fédérale le 30 avril 2003, et leurs requêtes ont été entendues ensemble par un juge de cette même Cour le 21 octobre 2003.

La requête entendue par le juge de la Cour fédérale n'était pas étayée d'affidavits et a été instruite sur la base des actes de procédure et des avis de mise en cause tels qu'ils avaient été formulés par le Canada.

Le Canada n'a pas contesté la requête des mis en cause, mais a plutôt adopté la position que, ayant décidé de ne pas interjeter appel, il était lié par la décision du protonotaire.

Le 3 mai 2004, le juge des requêtes a rejeté l'exception de défaut de compétence alléguée par les mis en cause, au motif que la décision du protonotaire interdisait l'octroi de la réparation demandée en vertu du principe de la chose jugée [. . .]

The appeals before us were consolidated and heard together. None of the parties supported the motions Judge's finding that the matter was *res judicata*. It is clear to us that the motions Judge erred in law by applying the principle of *res judicata* in these circumstances. The third parties were not parties to the motion before the Prothonotary and did not have notice of the proceedings before the Prothonotary in April 1997.

We are all of the view that the motions Judge erred in dismissing the motion made by the third parties on the ground of *res judicata* and for this reason alone, the appeal could be allowed.

However, the parties were unanimous in requesting that this Court make the decision on the issue of jurisdiction that should have been made by the motions Judge and accordingly, I will proceed to deal with the issue of jurisdiction raised by the parties.

The sole issue in this appeal is the jurisdiction of the Federal Court to hear and determine the third party claims as framed by Canada. This is a question of law. Although the Prothonotary was very articulate in his reasons in support of his finding that the Federal Court did have subject-matter jurisdiction, we are not bound by that decision or those reasons.

...

In the present proceedings and in the claims as framed by Canada, the provincial common laws of conversion, conspiracy and negligence cannot be characterized as "incidentally necessary to resolve the issues presented by the parties". They are, in fact, the very laws under which Canada asserts its entitlement to indemnity, contribution, or damages. Canada's claims are in "pith and substance" based on provincial common law. If anything, it is the federal law component that is incidental to Canada's claims against the third parties.

The law upon which Canada relies in bringing the claims against the third parties is the common law of trespass, conversion, conspiracy and negligence.

This is clear from an analysis of the third party claims where Canada alleges:

1. trespass to timber and land;
2. conspiracy to engage in activities contrary to federal legislation;

Les appels dont nous sommes saisis ont été réunis et entendus ensemble. Aucune des parties ne souscrivait à la conclusion du juge des requêtes selon laquelle l'affaire relevait du principe de la chose jugée. Il nous apparaît évident que le juge des requêtes a commis une erreur de droit en appliquant le principe de la chose jugée à l'affaire qui nous occupe. Les mis en cause n'étaient pas parties à la requête entendue par le protonotaire en avril 1997 et n'en ont pas reçu avis.

Nous sommes tous d'avis que le juge des requêtes s'est trompé en rejetant la requête des mis en cause sur le fondement de la chose jugée, et l'appel pourrait être accueilli pour cette seule raison.

Cependant, les parties ont unanimement demandé que la Cour rende sur la question de compétence la décision que le juge des requêtes aurait dû rendre. En conséquence, j'examinerai maintenant la question de compétence soulevée par les parties.

La seule question en litige dans le présent appel est la compétence de la Cour fédérale pour statuer sur les mises en cause telles qu'elles ont été formulées par le Canada. Il s'agit là d'une question de droit. Bien que le protonotaire ait donné un exposé très rigoureux des motifs sur lesquels il fonde sa conclusion que la Cour fédérale jouit effectivement d'une compétence matérielle, nous ne sommes pas liés par sa décision ni par ses motifs.

[...]

Dans la présente espèce et dans les réclamations formulées par le Canada, la common law provinciale de l'appropriation, du complot et de la négligence ne peut être définie comme « accessoirement [...] nécessaire à la solution des points litigieux soumis par les parties ». Il s'agit là en fait du cadre même en vertu duquel le Canada réclame des indemnités, des contributions et des dommages-intérêts. Les réclamations du Canada sont, de par leur « caractère véritable », fondées sur la common law provinciale. Ce serait plutôt le droit fédéral qui est ici accessoire aux réclamations du Canada contre les mis en cause.

Le droit sur lequel le Canada fonde ses mises en cause est la common law de la violation du droit de propriété, de l'appropriation, du complot et de la négligence.

Cela ressort à l'évidence de l'analyse des prétentions sous-tendant les mises en cause, où le Canada invoque :

1. la violation du droit de propriété sur le bois et les terres,
2. un complot en vue d'activités enfreignant la législation fédérale,

3. conversion of Crown timber;
4. contributory negligence; and
5. negligent interference with the Crown's fiduciary duty to the Stoney Band

...

In the present proceedings, the claims of Canada against the third parties are not sufficiently supported by federal law. To the contrary, the claims are firmly rooted in provincial common law.

Even though the action between the Stoney Band and Canada is rightly before the Federal Court, there is no relationship between the cause of action in the third party proceedings and any applicable federal law that would be sufficient to give the Federal Court jurisdiction.

The Supreme Court of Canada held in *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et al.*, [1980] 1 S.C.R. 695 that an action and a third party action are separate proceedings. Thus, an analysis of the claims of the plaintiff against the defendant in the main action will not be determinative of the nature of the claim against the third parties.

Therefore, the fact that the Federal Court has jurisdiction over the main action between the Stoney Band and Canada cannot be considered when determining the Court's jurisdiction over the third party claims. I reach this conclusion based on the present state of the jurisprudence on this matter.

...

In conclusion, I find that the federal statutory framework created by the interaction of the *Indian Act* and the *Indian Timber Regulations* is insufficiently broad to encompass Canada's third party claims in this case. The Act and the Regulations relied on by Canada are not the source or the foundation of its claim against the third parties. The claims against the third parties are in "pith and substance" based on provincial common law. I must conclude that the Federal Court does not have jurisdiction over Canada's claims against the third parties in these circumstances.

II. The Motion

[6] Section 50.1 became law in 1990 as an element of Bill C-38, the contents of which are described in detail in Section III (A)(1) and (2) below. Canada's motion for a stay of the action pursuant to section 50.1 is based on

3. l'appropriation de bois appartenant à la Couronne,
4. la négligence contributive,
5. l'atteinte par négligence à l'exécution de l'obligation de fiduciaire de la Couronne envers la bande de Stoney.

[...]

Dans la présente espèce, les réclamations du Canada contre les mis en cause ne sont pas suffisamment appuyées par une législation fédérale. Au contraire, elles s'enracinent profondément dans la common law provinciale.

Même si la Cour fédérale est à juste titre saisie de l'action opposant la bande de Stoney au Canada, il n'existe pas ici un lien suffisant entre la cause d'action de la procédure de mise en cause et le droit fédéral applicable pour lui conférer compétence.

La Cour suprême du Canada a conclu dans l'arrêt *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et autre*, [1980] 1 R.C.S. 695, que l'action principale et la mise en cause constituent des instances distinctes. L'analyse des revendications formulées par le demandeur contre le défendeur dans l'action principale ne permettra donc pas de déterminer la nature de la réclamation contre les mis en cause.

Par conséquent, le fait que la Cour fédérale a compétence pour statuer sur l'action principale opposant la bande de Stoney au Canada ne peut être pris en considération lorsqu'il s'agit d'établir si la Cour a compétence sur les mises en cause. Cette conclusion est fondée sur l'état actuel de la jurisprudence relative à cette question.

[...]

Je conclus donc que le cadre législatif fédéral que constitue l'ensemble formé par la *Loi sur les Indiens* et le *Règlement sur le bois des Indiens* n'a pas une portée assez large pour fonder les mises en cause engagées par le Canada en l'espèce. La Loi et le Règlement invoqués par le Canada ne sont pas la source ou le fondement de ses mises en cause. Celles-ci sont, de par leur « caractère véritable », fondées sur la common law provinciale. Force m'est par conséquent de conclure que la Cour fédérale n'a pas compétence pour statuer sur ces mises en cause.

II. La requête

[6] L'article 50.1 est devenu loi en 1990 en tant qu'élément du projet de loi C-38, dont la teneur est décrite en détail à la section III(A)(1) et (2) ci-après. La requête du Canada en vue de la suspension de l'action

the ground that “the Crown desires to institute third-party proceedings in the within action against three classes of parties in respect of which the Federal Court lacks jurisdiction.” With the passage of section 50.1, the power of Judges of the Court to grant a stay of proceedings is found in two provisions of the *Federal Courts Act*, being sections 50 [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 46] and 50.1:

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

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

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

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

(3) A court that orders a stay under this section may subsequently, in its discretion, lift the stay.

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

(2) If the Federal Court stays proceedings under subsection (1), the party who instituted them may recommence the proceedings in a court constituted or established by or under a law of a province and otherwise having jurisdiction with respect to the subject-matter of the proceedings.

(3) If proceedings are recommenced under subsection (2) within 100 days after the proceedings are stayed in the Federal Court, the claim against the Crown in the recommenced proceedings is deemed, for the purposes of any laws relating to prescription and the limitation of actions, to have been instituted on the day the proceedings in the Federal Court were instituted.

en vertu de l’article 50.1 est fondée sur le motif selon lequel [TRADUCTION] « la Couronne souhaite engager une procédure de mise en cause dans le cadre de la présente action contre trois catégories de parties à l’égard desquelles la Cour fédérale n’a pas compétence ». Depuis l’adoption de l’article 50.1, le pouvoir qu’ont les juges de la Cour d’accorder une suspension d’instance réside dans deux dispositions de la *Loi sur les Cours fédérales*, soit les articles 50 [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 46] et 50.1 :

50. (1) La Cour d’appel fédérale et la Cour fédérale ont le pouvoir discrétionnaire de suspendre les procédures dans toute affaire :

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

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

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

(3) Le tribunal qui a ordonné la suspension peut, à son appréciation, ultérieurement la lever.

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

(2) Le demandeur dans l’action principale peut, après le prononcé de la suspension des procédures, reprendre celles-ci devant le tribunal compétent institué par loi provinciale ou sous le régime de celle-ci.

(3) Pour l’application des règles de droit en matière de prescription dans le cadre des procédures reprises conformément au paragraphe (2), est réputée être la date de l’introduction de l’action celle de son introduction devant la Cour fédérale si la reprise survient dans les cent jours qui suivent la suspension.

[7] The evidence supporting the motion is found in the affidavit of Ms. Doris Tetrault, Project Manager of the Litigation Management and Resolution Branch of the Department of Indian Affairs and Northern Development, Vancouver, British Columbia, sworn January 10, 2006 (motion record of the applicant, pages 5-9). The affidavit provides an outline of the steps taken in the action and with respect to the proceedings, and relevant pleadings are attached as exhibits. At paragraph 20, Ms. Tetrault attests to the following:

Canada desires to institute third party proceedings against all of the original 52 named Third Parties, including those who chose not to challenge the jurisdiction of the Federal Court, and those who were struck from this action at the Federal Court of Appeal.

A. What is the present state of the law with respect to section 50.1?

[8] After the passage of Bill C-38, five decisions of the Court have interpreted section 50.1. In sequence of time of decision, they are: *Bastien v. Canada* (1992), 53 F.T.R. 81 (F.C.T.D.) (*Bastien*); *Fairford Band v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 F.C. 165 (T.D.) (*Fairford*); *Fédération Franco-ténoise v. Canada*, [2001] 3 F.C. 641 (C.A.) (*Fédération*); *Charalambous v. Canada*, 29 April 2004, T-1715-03 (F.C.) (*Charalambous*); and *Aussant v. Canada (Minister of Health and Welfare)*, 25 November 2005, T-2442-98 (F.C.) (*Aussant*).

[9] *Bastien* involved an application by the Attorney General of Canada to stay proceedings that had been pending against the Crown prior to the enactment of section 50.1. Justice Pinard made two findings in the course of refusing to grant the stay: since section 50.1 affects the jurisdiction of the Court, and thus the plaintiff's substantive rights under the action already commenced, the provision cannot be characterized as procedural in nature; and since the application of section 50.1 was not made retroactive, applying it to the action which was commenced before the provision came into effect would unduly affect the vested rights of the plaintiff.

[7] La preuve présentée à l'appui de la requête figure dans l'affidavit, signé le 10 janvier 2006 (dossier de requête de la demanderesse, pages 5 à 9), de M^{me} Doris Tetrault, gestionnaire des projets liés aux litiges auprès de la Direction générale de la gestion et du règlement des litiges du ministère des Affaires indiennes et du Nord, à Vancouver (Colombie-Britannique). Cet affidavit donne un aperçu des mesures prises dans le cadre de l'action ainsi qu'en rapport avec les mises en cause, et les actes de procédure pertinents y sont joints en tant que pièces. Au paragraphe 20, M^{me} Tetrault déclare ce qui suit :

[TRADUCTION] Le Canada souhaite engager une procédure de mise en cause contre la totalité des 52 mis en cause initialement nommés, y compris ceux qui ont décidé de ne pas contester la compétence de la Cour fédérale et ceux qui ont été radiés de la présente action par la Cour d'appel fédérale.

A. Quel est l'état actuel du droit au sujet de l'article 50.1?

[8] Après l'adoption du projet de loi C-38, la Cour a interprété l'article 50.1 dans cinq décisions, qui sont, en ordre chronologique, les suivantes : *Bastien c. Canada*, [1992] A.C.F. n° 221 (1^{re} inst.) (QL) (*Bastien*); *Bande de Fairford c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 C.F. 165 (1^{re} inst.) (*Fairford*); *Fédération Franco-ténoise c. Canada*, [2001] 3 C.F. 641 (C.A.) (*Fédération*); *Charalambous c. Canada*, 29 avril 2004, dossier n° T-1715-03 (C.F.) (*Charalambous*); et *Aussant c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)*, 25 novembre 2005, dossier n° T-2442-98 (C.F.) (*Aussant*).

[9] Dans *Bastien*, il était question d'une requête du procureur général du Canada en vue de la suspension de procédures contre la Couronne, qui étaient en instance avant la promulgation de l'article 50.1. En refusant d'accorder la suspension, le juge Pinard a tiré deux conclusions : étant donné que l'article 50.1 a une incidence sur la compétence de la Cour et, de ce fait, sur les droits substantiels du demandeur dans le cadre de l'action déjà engagée, on ne peut pas dire de la disposition qu'elle est de nature procédurale; en outre, étant donné que l'application de l'article 50.1 n'a pas d'effet rétroactif, le fait de l'appliquer à l'action, qui a été engagée avant l'entrée en vigueur de cette

[10] For the reasons provided in Section IV(A)(1)(a) below, I find that *Bastien* is not relevant to the present motion.

[11] In the decisions subsequent to *Bastien*, opinions are expressed with respect to the essential evidence required to support an order under section 50.1, and the ambit of discretion to be applied in deciding whether to issue a stay.

[12] In *Charalambous*, Justice Dawson, at pages 4 and 5, cites *Fairford* and *Fédération* in coming to a conclusion on the criteria to be applied in issuing a stay:

The leading case to consider this provision is *Fairford Band v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 F.C. 165 (T.D.); aff'd (1996), 205 N.R. 380 (F.C.A.). In *Fairford* Mr. Justice Rouleau indicated that he was not prepared to grant the requested stay because he was not persuaded of the sincerity of the defendant's desire to commence third party proceedings, the defendant's application was vague and there was no evidence that the Attorney General was in fact going to commence third party proceedings. Such comments were, however, *obiter* in light of Mr. Justice Rouleau's further conclusion that the Court had jurisdiction over the intended third party proceedings. Justice Rouleau's decision was affirmed on this latter basis.

Subsequently, in *Fédération Franco-ténoise v. Canada*, [2001] 3 F.C. 641 (C.A.) at paragraph 87 (again in *obiter*) the Federal Court of Appeal suggested that a stay is, in substance, automatic where requested on motion by the Attorney General. This authority was not referred to in argument before the learned prothonotary.

I conclude on the basis of these authorities and the wording used in subsection 50.1(1) of the *Federal Courts Act* that a stay should issue where the Court is satisfied on the evidence of a *bona fide* desire on the part of the Crown to institute third party proceedings beyond the jurisdiction of the Court.

[13] In reaching the decision in *Aussant*, Justice Hugessen, at pages 2 and 3, does not refer to precedent in making the following statement:

disposition, porterait indûment préjudice aux droits acquis du demandeur.

[10] Pour les raisons données à la section IV(A)(1)(a) ci-après, je conclus que *Bastien* est sans rapport avec la présente requête.

[11] Dans les décisions rendues après l'arrêt *Bastien*, les juges ont fait part de leurs opinions sur les éléments de preuve qui sont essentiels pour étayer une ordonnance rendue en vertu de l'article 50.1, ainsi que sur l'étendue du pouvoir discrétionnaire qu'il convient d'exercer au moment de décider d'ordonner ou non une suspension.

[12] Dans l'arrêt *Charalambous*, la juge Dawson, aux pages 4 et 5, cite les arrêts *Fairford* et *Fédération* en se prononçant sur les critères à appliquer en vue d'ordonner une suspension :

[TRADUCTION] Pour l'examen de cette disposition, l'arrêt-clé est *Bande de Fairford c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 C.F. 165 (1^{re} inst.); conf. par (1996), 205 N.R. 380 (C.A.F.). Dans *Fairford*, le juge Rouleau a indiqué qu'il n'était pas disposé à faire droit à la suspension demandée parce qu'il n'était pas convaincu de la sincérité de l'intention du défendeur d'intenter une procédure de mise en cause, que la requête du défendeur était vague et qu'il n'y avait aucune preuve que le procureur général allait effectivement intenter une procédure de mise en cause. Ces commentaires étaient toutefois incidents, compte tenu de la conclusion additionnelle du juge Rouleau selon laquelle la Cour avait compétence sur la procédure de mise en cause projetée. C'est sur cette base-là que la décision du juge Rouleau a été confirmée.

Par la suite, dans l'arrêt *Fédération Franco-ténoise c. Canada*, [2001] 3 C.F. 641 (C.A.), au paragraphe 87 (dans le cadre, là aussi, d'une remarque incidente), la Cour d'appel fédérale a laissé entendre qu'une suspension est essentiellement automatique lorsque le procureur général en fait la demande par voie de requête. Il n'a pas été fait référence à cet arrêt dans les arguments invoqués devant le protonotaire.

En me fondant sur ces sources ainsi que sur le libellé du paragraphe 50.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, je conclus qu'il faudrait accorder une suspension lorsque la Cour est convaincue, d'après la preuve fournie, de l'intention véritable de la Couronne d'engager une procédure de mise en cause qui outrepassé la compétence de la Cour.

[13] En arrivant à sa décision dans l'arrêt *Aussant*, le juge Hugessen, aux pages 2 et 3, ne s'en rapporte pas à la jurisprudence lorsqu'il déclare ce qui suit :

Since the language of [s. 50.1] is mandatory, I will be obliged to make such an order if I find that the third party claims are outside the Court's jurisdiction. In those circumstances any opinion I may have as to the possible success or failure of the third party claims, besides being an *obiter dictum*, could only be a source of embarrassment and mischief to the Saskatchewan courts which would then in any event be called upon to deal anew with the same questions.

Upon deciding that the third-party claims concerned were beyond the jurisdiction of the Federal Court, Justice Hugessen granted a stay.

[14] Reading *Charalambous* and *Aussant* together, I find that the present state of the law is that, not only "should" a stay be issued, as expressed by Justice Dawson, but it is "mandatory" to issue a stay under section 50.1, as stated by Justice Hugessen, if third-party proceedings are found to be beyond the jurisdiction of the Court, and the Crown has proved a *bona fide* intention to institute the third-party proceedings in a provincial court.

III. Does the Motion Lack a Legal Basis?

[15] Baptiste's concern in strongly objecting to the motion is the ease with which a stay can be obtained merely upon two conditions precedent being proved: the Federal Court lacks jurisdiction over specified third-party proceedings, and the Crown has a *bona fide* desire to institute the third-party proceedings in a provincial court. It is the total lack of discretion to decide whether it is just to issue the stay that Baptiste finds repugnant.

[16] Baptiste maintains that the criteria for granting an order under section 50.1 must be more encompassing, and in this respect argues that, before Canada can be found to have a "*bona fide* desire" to commence third-party proceedings, the "desire" maintained must be found to have a legal basis. That is, the correct interpretation of the term "desire" requires an evaluation of whether, given the nature of a particular action, it is permissible for Canada to bring third-party proceedings,

[TRADUCTION] Vu le caractère impératif du libellé de [l'art. 50.1], je me verrai dans l'obligation de rendre une telle ordonnance si je conclus que les mises en cause excèdent la compétence de la Cour. Dans ces circonstances, l'opinion que je pourrais avoir au sujet du succès ou de l'échec possible des mises en cause, en plus d'être incidente, ne pourrait être qu'une source d'embarras et d'ennuis pour les tribunaux de la Saskatchewan qui seraient alors appelés en tout état de cause à traiter à nouveau des mêmes questions.

En statuant que les mises en cause en question excédaient la compétence de la Cour fédérale, le juge Hugessen a accordé la suspension demandée.

[14] La lecture combinée des arrêts *Charalambous* et *Aussant* m'amène à conclure que l'état actuel du droit est le suivant : non seulement « il faudrait » accorder une suspension, comme l'a dit la juge Dawson, mais il est « impératif » de le faire en vertu de l'article 50.1, comme l'a déclaré le juge Hugessen, lorsque l'on conclut qu'une procédure de mise en cause outrepassé la compétence de la Cour et que la Couronne a prouvé qu'elle a véritablement l'intention d'engager la procédure de mise en cause devant un tribunal provincial.

III. La requête est-elle dénuée d'un fondement juridique?

[15] La raison pour laquelle Baptiste s'oppose avec vigueur à la requête est la facilité avec laquelle il est possible d'obtenir une suspension en prouvant simplement que deux conditions préalables sont remplies : la Cour fédérale n'a pas compétence sur les mises en cause spécifiées, et la Couronne a l'intention véritable d'engager les mises en cause devant un tribunal provincial. Ce que conteste Baptiste, c'est l'absence totale de pouvoir discrétionnaire de décider s'il est juste ou non d'accorder la suspension.

[16] Baptiste soutient que le critère à appliquer pour accorder une ordonnance en vertu de l'article 50.1 doit être plus englobant, et il fait valoir, à cet égard, qu'avant que l'on puisse conclure que le Canada a une « intention véritable » d'engager une procédure de mise en cause, il faut conclure que cette « intention » a un fondement juridique, c'est-à-dire que l'interprétation correcte de ce mot oblige à évaluer si, compte tenu de la nature d'une action particulière, il est permis que le Canada intente

and if it is impermissible, the motion is without a legal basis.

[17] With respect to the meaning of “third-party proceedings”, Baptiste argues that the proceedings in the present case are not third-party proceedings but are independent substantive proceedings that do not, and should not, depend on the outcome of the action. Baptiste argues that, as the proceedings constitute a completely distinct common-law cause of action in tort, it is impermissible for Canada, which is being sued in equity for breach of a fiduciary duty, to use the proceedings to claim common-law relief of indemnity, contribution, or “relief over” against persons and entities with respect to their alleged tortious appropriation of trust property.

[18] On this basis, Baptiste further argues that this Court has the equitable jurisdiction necessary to declare Canada’s proposed course of action is an impermissible course of action for a party to a fiduciary relationship and that, if Canada chooses to bring proceedings against tort-feasors, it must not do so as part of the action. According to Baptiste, the result of acceptance of this argument is a denial of a stay under section 50.1 because, if Canada’s course of action is impermissible and unavailable, the Crown does not have a *bona fide* desire to bring third-party proceedings over which this Court has no jurisdiction.

[19] Canada’s response is simple: it has met the evidentiary test for proving it has a *bona fide* desire, and since this Court has no jurisdiction over the proceedings, as decided by the Federal Court of Appeal, this Court has no jurisdiction to render any decision with respect to the propriety of the proceedings. On this basis, Canada argues that, following a stay, if Baptiste chooses to recommence the action in Alberta, it is for the Alberta Court of Queen’s Bench to decide upon the propriety of the third-party proceedings instituted by the Crown.

[20] I find Canada’s argument compelling, and, therefore, find that I have no jurisdiction to decide upon

une telle procédure; par contre, si cela est interdit, la requête est donc dénuée d’un fondement juridique.

[17] En ce qui concerne le sens d’une « procédure de mise en cause », Baptiste fait valoir qu’en l’espèce, il n’est pas question de mises en cause mais d’une procédure de fond indépendante qui ne dépend pas—et ne devrait pas dépendre—de l’issue de l’action. De plus, étant donné que la procédure constitue une cause d’action délictuelle en common law tout à fait distincte, il est interdit au Canada, qui est poursuivi en equity pour manquement à une obligation fiduciaire, de recourir à la procédure pour réclamer, en guise de réparation fondée sur la common law, une indemnité, une contribution ou une « exonération » contre des particuliers et des entités, relativement à leur présumée appropriation délictuelle de biens en fiducie.

[18] Pour cette raison, Baptiste allègue de plus que la présente Cour jouit de la compétence en equity nécessaire pour déclarer que le plan d’action proposé par le Canada est un plan d’action interdit pour une partie à une relation fiduciaire et que, si le Canada décide d’intenter une procédure contre les auteurs d’un délit civil, il ne doit pas le faire dans le cadre de l’action. Selon Baptiste, l’acceptation de cet argument mènerait au refus d’une suspension en vertu de l’article 50.1 car, si le plan d’action du Canada est interdit et non disponible, la Couronne n’a pas une intention véritable d’engager une procédure de mise en cause sur laquelle la présente Cour n’a pas compétence.

[19] La réponse du Canada est simple : il a satisfait à la norme de preuve établie pour prouver qu’il a une intention véritable et, vu que la Cour n’a pas compétence sur la procédure, comme l’a décidé la Cour d’appel fédérale, elle n’a pas compétence pour se prononcer de quelque manière sur le bien-fondé de la procédure. Le Canada fait valoir que, pour cette raison, à la suite d’une suspension, si Baptiste décide de reprendre l’action en Alberta, il incombera à la Cour du Banc de la Reine de cette province de se prononcer sur le bien-fondé de la procédure de mise en cause engagée par la Couronne.

[20] Je trouve l’argument du Canada convaincant, et je conclus donc que je n’ai pas compétence pour me

the substance of the proceedings in the present case. However, to fairly consider Baptiste's argument, I find it is still necessary to decide on the correct interpretation of the word "desire" as it is used in subsection 50.1(1).

A. What is the correct meaning of "Crown desires"?

[21] With respect to the meaning of "desire", the essential elements of Baptiste's argument are as follows (respondents written representations, at paragraphs 23-31):

The English text of s. 50.1 of the *Federal Courts Act* provides for a stay where "the Crown desires to institute a counter-claim or third party proceedings in respect of which the Court lacks jurisdiction."

Federal Courts Act, R.S.C. 1985, c. F-7, Tab A1

The term "desires" is not defined in the *Federal Courts Act*. It is commonly taken to mean "to wish for" or "to invite a course of action" though it might also be taken to mean "to long for, covet or crave."

Oxford English Dictionary, 2004, s.v. "desire". Tab B3

The French text of s.50.1 of the *Federal Courts Act* reads "à l'égard de laquelle cette dernière [la Couronne] entend présenter une demande reconventionnelle ou procéder à une mise en cause pour lesquelles la Cour n'a pas compétence".

The term "entendre" is commonly taken to mean "avoir l'intention de [faire quelque chose]" or "avoir le dessein de [faire quelque chose]" as well as "vouloir", "désirer", "préférer."

Le Nouveau Petit Robert, 1995, s.v. "entendre". Tab B4

The terms employed by Parliament in both English and French are general terms and are ambiguous. The ambiguity lies in the nature of the Crown's "desire". Desire is an element

prononcer sur le fond de la procédure engagée en l'espèce. Cependant, pour analyser équitablement l'argument de Baptiste, j'estime qu'il est quand même nécessaire de décider de l'interprétation exacte du mot « intention » (« *desire* » dans la version anglaise de la loi) tel qu'il est employé au paragraphe 50.1(1).

A. Quel est le sens exact des mots « la Couronne [...] entend » (en anglais : « *Crown desires* »)?

[21] En ce qui concerne le sens du mot « *desire* » (dans la version anglaise de la loi; mot traduit par « entend » dans la version française), les éléments essentiels de l'argument qu'invoque Baptiste sont les suivants (observations écrites des défendeurs, aux paragraphes 23 à 31) :

[TRADUCTION]

Le texte anglais de l'article 50.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* prévoit l'octroi d'une suspension lorsque « *the Crown desires to institute a counter-claim or third party proceedings in respect of which the Court lacks jurisdiction* ».

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. 1985, ch. F-7. Onglet A1.

Le mot « *desires* » n'est pas défini dans la *Loi sur les Cours fédérales*. Il signifie habituellement « *to wish for* » (souhaiter) ou « *to invite a course of action* » (inviter un plan d'action), mais il peut vouloir dire aussi « *to long for, covet or crave* » (avoir très envie de, convoiter ou avoir grand besoin de).

Oxford English Dictionary, 2004, s.v. « *desire* ». Onglet B3.

La version française de l'article 50.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* est libellée comme suit : « à l'égard de laquelle cette dernière [la Couronne] entend présenter une demande reconventionnelle ou procéder à une mise en cause pour lesquelles la Cour n'a pas compétence ».

Le mot « entendre » signifie habituellement « avoir l'intention de [faire quelque chose] » ou « avoir le dessein de [faire quelque chose] », de même que « vouloir », « désirer » ou « préférer ».

Le Nouveau Petit Robert, 1995, s.v. « entendre ». Onglet B4.

Les mots qu'emploie le législateur dans la version anglaise et dans la version française sont généraux et ambigus. L'ambiguïté réside dans la nature de ce que la Couronne

of volition, which refers to the making of a definite choice or decision with regard to a course of action on the basis of reasons. It is possible for a person to choose an impermissible course of action, either intentionally or inadvertently. That person would certainly “desire” to pursue the impermissible course of action, but may nonetheless be barred from doing so.

Oxford English Dictionary, 2004, s.v. “volition”. Tab B5

There are thus two possible approaches to the interpretation of “Crown desires” as that term is used in s. 50.1. The first approach requires merely that the requisite desire be actually present. In other words, all that must be established is a *bona fide* intention or desire on the part of the Crown to bring third party proceedings. The desire is “bona fide” in the sense that the Crown demonstrably intends to pursue that course of action.

Fairford First Nation v. Canada (A.G.), 1995 CarswellNat 687 (F.C.T.D.) at para. 11. Tab B6
Charalambous v. Canada, (April 29, 2004) T-1715-03 (F.C.) per Dawson J. Applicant’s Motion Record, Tab 4

The second approach would require, in addition, that the object of the Crown’s “desire” be a possible or permissible course of action. Pursuant to this approach, if there is a rule or principle of law that makes the Crown’s recourse to third party proceedings impermissible, or if there is some other circumstance that makes the Crown’s recourse unreasonable, then the Crown’s “desire” to bring third party proceedings would not be sufficient for the Court to stay the proceedings. Thus, a *bona fide* desire would be an intention to pursue a permissible or reasonable course of action.

It is submitted that the second approach is the proper approach to the interpretation of the notion of Crown “desire” and accords with the general rule of statutory interpretation that “the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.”

Re Rizzo & Rizzo Shoes Ltd., 1998 CarswellOnt 1 (S.C.C.). Tab B7

Moreover, the second approach excludes the possibility of an abuse of process, which the Crown cannot “desire” if it is to be consistent with the Crown’s exercise of “public duty . . . performed with an ingrained sense of the dignity, the

« entend » faire. Cette intention est un élément de volonté, qui a trait au fait d’effectuer un choix déterminé ou de prendre une décision précise en rapport avec un plan d’action, en se fondant sur des motifs précis. Il se peut qu’une personne choisisse un plan d’action interdit, soit délibérément soit par inadvertance; cette personne « entendrait » sûrement poursuivre le plan d’action interdit, mais il est néanmoins possible qu’elle soit empêchée de le faire.

Oxford English Dictionary, 2004, s.v. « volition ». Onglet B5.

Il y a donc deux façons possibles d’interpréter ce que « la Couronne [...] entend » faire, au sens où ces mots sont employés à l’article 50.1. La première approche exige simplement que l’intention requise soit bel et bien présente. Autrement dit, tout ce qu’il faut établir est une intention véritable de la Couronne d’engager une procédure de mise en cause. L’intention est « véritable » en ce sens que la Couronne entend poursuivre ce plan d’action et que cela peut être démontré.

Première nation de Fairford c. Canada (P.G.), 1995 CarswellNat 687 (C.F. 1^{re} inst.) au par. 11. Onglet B6
Charalambous c. Canada, (29 avril 2004) T-1715-03 (C.F.), la juge Dawson. Dossier de requête de la demanderesse, onglet 4.

La seconde approche exigerait en outre que l’objet de l’« intention » de la Couronne soit un plan d’action autorisé ou possible. Selon cette approche, s’il existe une règle ou un principe de droit qui interdit à la Couronne de recourir à une procédure de mise en cause, ou s’il existe une autre circonstance qui fait que le recours envisagé par la Couronne est déraisonnable, l’« intention » qu’a cette dernière d’engager une procédure de mise en cause ne serait donc pas suffisante pour que la Cour suspende la procédure. Une intention véritable serait donc une intention de poursuivre un plan d’action autorisé ou raisonnable.

Il est allégué que la seconde approche est celle qu’il convient de retenir pour interpréter la notion d’« intention » de la Couronne, et cette approche est compatible avec la règle générale d’interprétation législative suivante : « il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur ».

Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), 1998 CarswellOnt 1 (C.S.C.). Onglet B7.

Par ailleurs, la seconde approche exclut l’éventualité d’un abus de procédure, que la Couronne ne peut avoir l’« intention » de poursuivre si elle veut respecter son obligation de s’acquitter d’un « devoir public [...] d’une façon

seriousness and the justness of judicial proceedings.”

Re Application Under s.83.28 of the Criminal Code, 2004 CarswellBC 1378 (S.C.C.) at para. 95. Tab B8.

It is submitted that this is also an application of the principle of statutory interpretation that an intention to produce an unreasonable or absurd result is not to be imputed to a statute if there is some other construction available

P. St. J. Langan, *Maxwell on Interpretation of Statutes*, 12th ed. (London: Sweet & Maxwell, 1969) at p. 199 et seq. Tab B9.

[22] To answer the question, the legislative context with respect to section 50.1 requires evaluation.

1. Bill C-38

[23] In 1990, the passage of Bill C-38, *An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof*, 2nd Sess., 34th Parl., 1989 (1st reading, 28 September 1989) [S.C. 1990, c. 8] put into place a comprehensive law reform package, which, by the following provisions, includes a focus on third-party proceedings initiated in litigation against the Crown: section 50.1 of the *Federal Courts Act*; section 17 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 3; 2002, c. 8, s. 25] of the *Federal Courts Act*; and section 21 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 28; 2001, c. 4, s. 45] of the *Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. C-50 [s. 1 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 21)].

The Federal Courts Act

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

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

- (a) the land, goods or money of any person is in the possession of the Crown;
- (b) the claim arises out of a contract entered into by or on behalf of the Crown;

efficace, avec un sens profond de la dignité, de la gravité et de la justice des procédures judiciaires ».

Demande fondée sur l'art. 83.28 du Code criminel, 2004 CarswellBC 1378 (C.S.C.), au par. 95. Onglet B8.

Il est allégué qu'il s'agit également ici d'une application du principe d'interprétation législative selon lequel une intention de produire un résultat déraisonnable ou absurde ne peut être imputée à une loi s'il existe une autre interprétation possible.

P. St. J. Langan, *Maxwell on Interpretation of Statutes*, 12^e éd. (Londres : Sweet & Maxwell, 1969), aux pages 199 et suivantes. Onglet B9.

[22] Pour répondre à la question, il est nécessaire d'évaluer le contexte législatif dans lequel s'inscrit l'article 50.1.

1. Le projet de loi C-38

[23] En 1990, l'adoption du projet de loi C-38, intitulé *Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence*, 2^e sess., 34^e lég., 1989 (première lecture le 28 septembre 1989) [L.C. 1990, ch. 8], a mis en place un ensemble exhaustif de mesures de réforme du droit qui, par les dispositions énumérées ci-après, met l'accent sur les procédures de mise en cause engagées dans le cadre d'un litige contre la Couronne : l'article 50.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, l'article 17 [mod. par L.C. 1990, c. 8, s. 3; 2002, ch. 8, art. 25] de la *Loi sur les Cours fédérales* et l'article 21 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 28; 2001, ch. 4, art. 45] de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. C-50 [art. 1 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 21)].

Loi sur les Cours fédérales

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

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

- a) la possession par la Couronne de terres, biens ou sommes d'argent appartenant à autrui;
- b) un contrat conclu par ou pour la Couronne;

(c) there is a claim against the Crown for injurious affection; or

(d) the claim is for damages under the *Crown Liability and Proceedings Act*.

(3) The Federal Court has exclusive original jurisdiction to hear and determine the following matters:

(a) the amount to be paid if the Crown and any person have agreed in writing that the Crown or that person shall pay an amount to be determined by the Federal Court, the Federal Court—Trial Division or the Exchequer Court of Canada; and

(b) any question of law, fact or mixed law and fact that the Crown and any person have agreed in writing shall be determined by the Federal Court, the Federal Court—Trial Division or the Exchequer Court of Canada.

(4) The Federal Court has concurrent original jurisdiction to hear and determine proceedings to determine disputes in which the Crown is or may be under an obligation and in respect of which there are or may be conflicting claims.

(5) The Federal Court has concurrent original jurisdiction

(a) in proceedings of a civil nature in which the Crown or the Attorney General of Canada claims relief; and

(b) in proceedings in which relief is sought against any person for anything done or omitted to be done in the performance of the duties of that person as an officer, servant or agent of the Crown.

(6) If an Act of Parliament confers jurisdiction in respect of a matter on a court constituted or established by or under a law of a province, the Federal Court has no jurisdiction to entertain any proceeding in respect of the same matter unless the Act expressly confers that jurisdiction on that court.

The Crown Liability and Proceedings Act

21. (1) In all cases where a claim is made against the Crown, except where the Federal Court has exclusive jurisdiction with respect to it, the superior court of the province in which the claim arises has concurrent jurisdiction with respect to the subject-matter of the claim.

(2) No court in a province has jurisdiction to entertain any proceedings taken by a person if proceedings taken by that person in the Federal Court in respect of the same cause of action, whether taken before or after the proceedings are taken in the court, are pending.

c) un trouble de jouissance dont la Couronne se rend coupable;

d) une demande en dommages-intérêts formée au titre de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*.

(3) Elle a compétence exclusive, en première instance, pour les questions suivantes :

a) le paiement d'une somme dont le montant est à déterminer, aux termes d'une convention écrite à laquelle la Couronne est partie, par la Cour fédérale—ou l'ancienne Cour de l'Échiquier du Canada—ou par la Section de première instance de la Cour fédérale;

b) toute question de droit, de fait ou mixte à trancher, aux termes d'une convention écrite à laquelle la Couronne est partie, par la Cour fédérale—ou l'ancienne Cour de l'Échiquier du Canada—ou par la Section de première instance de la Cour fédérale.

(4) Elle a compétence concurrente, en première instance, dans les procédures visant à régler les différends mettant en cause la Couronne à propos d'une obligation réelle ou éventuelle pouvant faire l'objet de demandes contradictoires.

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

a) au civil par la Couronne ou le procureur général du Canada;

b) contre un fonctionnaire, préposé ou mandataire de la Couronne pour des faits—actes ou omissions—survenus dans le cadre de ses fonctions.

(6) Elle n'a pas compétence dans les cas où une loi fédérale donne compétence à un tribunal constitué ou maintenu sous le régime d'une loi provinciale sans prévoir expressément la compétence de la Cour fédérale.

Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif

21. (1) Dans les cas de réclamation visant l'État pour lesquels la Cour fédérale n'a pas compétence exclusive, a compétence concurrente en la matière la cour supérieure de la province où survient la cause d'action.

(2) Aucun tribunal provincial n'est compétent pour connaître d'une poursuite si une autre, intentée pour le même fait générateur par la même personne—que ce soit avant ou après le début de la première—, est pendante devant la Cour fédérale.

2. Parliament's intention in enacting section 50.1

[24] It is agreed that evidence of Parliament's intention in presenting Bill C-38 is found in Hansard for November 1, 1989 [*House of Commons Debates*, at pages 5413-5422]:

FEDERAL COURT ACT

measure to amend

Hon. Doug Lewis (Minister of Justice and Attorney General of Canada) moved that Bill C-38, an act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other acts in consequence thereof, be read the second time and referred to a legislative committee.

He said: Mr. Speaker, I want to say at the outset how pleased I am to have the opportunity to bring forward this bill which contains amendments principally to the Federal Court Act and also to the Crown Liability Act. The over-all purpose of this legislation is to give the ordinary citizens who wish to sue the federal government easier access to the Canadian courts and to reduce or eliminate the legal barriers and the inequities that a citizen now faces in such litigation.

First, I want to deal with the Federal Court Act proposals. It has been almost 20 years since the Federal Court was established. It was established to replace the old Exchequer Court and, although much of the jurisdiction that was conferred on this new court reflected the jurisdiction of the predecessor, there was also quite a bit that was new in this legislation. For example, the Exchequer Court at that time, as it was constituted, was only a trial level court and appeals from the decisions of the Exchequer Court were made directly to the Supreme Court of Canada. The act in 1971 established a new Federal Court of Appeal to hear the appeals from the decisions of the court's trial division.

Second, the Federal Court was granted an entirely new jurisdiction to supervise or review the activities and decisions of federal boards and tribunals. Generally I think it is fair to say that the establishment of the Federal Court a generation ago can be characterized as a bold and far-sighted experiment in reforming the federal civil justice system on behalf of all Canadians. It has proven itself to be invaluable to the Canadian system of justice, and it serves a number of special purposes that provincial courts cannot adequately fulfil.

2. L'intention qu'avait le Parlement en édictant l'article 50.1

[24] Il est convenu que la preuve de l'intention qu'avait le Parlement en présentant le projet de loi C-38 figure dans l'édition du 1^{er} novembre 1989 du Hansard [*Débats de la Chambre des communes*, aux pages 5413 à 5422] :

LA LOI SUR LA COUR FÉDÉRALE

mesure modificative

L'hon. Doug Lewis (ministre de la Justice et procureur général du Canada) propose : Que le projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la cour suprême et d'autres lois en conséquences, soit lu pour la deuxième fois et renvoyé à un comité législatif.

—Monsieur le Président, je veux dire dès le départ que je suis très heureux de pouvoir proposer ce projet de loi qui tend à modifier principalement la Loi sur la Cour fédérale et aussi la Loi sur la responsabilité de l'État. L'objectif global de ce projet de loi est double, soit faciliter au citoyen ordinaire qui désire poursuivre le gouvernement fédéral l'accès aux tribunaux et diminuer ou éliminer certaines barrières et inégalités que confronte ce dernier lorsqu'il intente de telles poursuites.

Je traiterai d'abord de propositions qui touchent la Loi sur la Cour fédérale. Créée il y a maintenant presque vingt ans, la Cour fédérale remplaçait la Cour de l'Échiquier. Tout en conférant à la Cour fédérale des compétences qui étaient, en grande partie, similaires à celles qu'exerçait précédemment la cour de l'Échiquier, cette loi innovait sur plusieurs points. Par exemple, elle instituait au sein de la Cour fédérale une juridiction d'appel; précédemment il ne pouvait être interjeté appel [*sic*] des décisions de la Cour de l'Échiquier que directement devant la Cour suprême du Canada. [La loi, en 1971, a établi une nouvelle Cour d'appel fédérale pour entendre les appels des décisions de la division de première instance de la Cour fédérale.]

Elle conférait en outre à la Cour fédérale une nouvelle compétence : le pouvoir de surveillance et de contrôle des offices et tribunaux fédéraux. De façon générale, nous pouvons décrire la création de la Cour fédérale, il y a de cela une génération, comme une réforme audacieuse et inspirée du système judiciaire fédérale [*sic*] en matière civile, qui a bénéficié à tous les Canadiens. Dans le cadre du système de justice canadien, cette cour possède une valeur inestimable et répond à divers besoins que les cours provinciales ne peuvent pas adéquatement satisfaire.

First, the Federal Court is a Canada-wide court which has national jurisdiction. As a result it is not impeded by any territorial limitations on jurisdiction and on process to which the provincial courts are necessarily subject. The nation-wide quality of the Federal Court has proven essential for example in cases of admiralty and intellectual property, patents, copyright, trademarks and industrial design.

Second, the Federal Court is a court with specialized knowledge in a few specific areas. These include the Income Tax Act and other federal revenue laws, intellectual property and admiralty law.

The importance of the Federal Court to the Canadian legal system is evidenced by the fact that although the court and the provincial courts both have jurisdiction with respect to matters such as intellectual property and admiralty matters, most matters of this type are brought in the federal court.

Third, the Federal Court helps to ensure that the federal tribunals operate effectively, efficiently, and fairly throughout Canada under federal legislation that applies uniformly across the entire country.

I think it is appropriate at this time to pay tribute to the present Leader of the Opposition who as the Minister of Justice of the day in 1970 introduced legislation that established the court. Since that time there has been an opportunity for assessing the results of that experiment. I think it is fair to say that the Federal Court has proven to be an over-all success. But our assessment—and I think it is fair to say the assessment of the bar and others—has revealed a number of areas where improvements could be usefully made to the Federal Court Act and the related legislation.

Mr. Speaker, the major objectives of the proposals contained in this Bill are to facilitate access by individual Canadians to the federal civil justice system, to make that justice system fairer, to improve its efficiency and effectiveness and to improve service to the public provided by that system.

The first objective is that the Federal Court in particular and the federal justice system in general should be accessible to the ordinary citizen.

For example, a person should be able to sue the Crown in a suitably convenient court for breach of contract to purchase goods or for negligent driving by a Crown employee that causes injuries to another motorist. At the moment, such actions can only be brought in the Federal Court. However, it is not as available as provincial courts.

Premièrement, la cour fédérale est une cour dotée d'une juridiction territoriale nationale dont les procédures et opérations ne seraient pas soumises aux restrictions territoriales auxquelles sont assujetties les cours provinciales. L'existence d'une telle juridiction s'est révélée essentielle, par exemple, dans les litiges en matière d'amirauté et de propriété intellectuelle.

Deuxièmement, elle est une cour qui possède une expertise dans certains domaines particuliers, tels la *Loi de l'impôt* et les autres lois fiscales, le droit de la propriété intellectuelle et le droit de l'amirauté.

Le public a accepté le besoin et l'importance de la Cour fédérale dans le système judiciaire canadien. En effet, nonobstant le fait que cette cour et les cours provinciales possèdent une compétence concurrente en matière d'amirauté et de propriété intellectuelle, c'est en Cour fédérale que sont engagées la plupart des procédures.

Troisièmement, la Cour fédérale concourt à ce que les tribunaux fédéraux exercent leur activité effectivement, efficacement et équitablement dans tout le Canada en vertu de la législation fédérale qui s'applique uniformément dans tout le pays.

Je tiens à souligner, monsieur le Président, que c'est l'actuel chef de l'opposition qui, à titre de ministre de la Justice de l'époque, a présenté la loi créant la Cour fédérale en 1970. Depuis lors, nous avons eu l'occasion d'évaluer les résultats de cette expérience. Dans l'ensemble, nous pouvons dire qu'elle a été réussite. Cependant, nous—de même que le barreau, notamment—avons pu constater que certaines améliorations pourraient être apportées à la Loi sur la Cour fédérale et à certaines lois connexes.

Monsieur le Président, les objectifs principaux que poursuivent les propositions énoncées dans le projet de loi sont les suivants : faciliter aux Canadiens l'accès au système judiciaire fédérale [*sic*] en matière civile; rendre ce système plus équitable; améliorer son efficacité; améliorer les services qu'offre ce système aux justiciables.

Le premier de ces objectifs est de donner accès à tous les citoyens au système judiciaire fédérale [*sic*] et plus particulièrement à la Cour fédérale.

Par exemple, une poursuite fondée sur le bris d'un contrat d'achat de marchandises ou sur des blessures causées à un automobiliste par la négligence au volant d'un préposé de la Couronne devrait pouvoir être intentée devant le tribunal qui convient le mieux au demandeur. Actuellement, seule la Cour fédérale peut entendre de telles actions. Or, elle n'est pas aussi accessible que les cours provinciales.

The Federal Court, only has offices in the larger centres and judges of the Court, based as most of them are in the National Capital Region, are not as readily or as frequently available throughout Canada as are judges of provincial courts.

Moreover, for both citizen and lawyer alike, provincial courts, including their procedures and personnel, are much more familiar.

Therefore, the Federal Court is often not the most convenient one for the private litigant. With this in mind, the government has proposed that both the provincial courts and the Federal Court share jurisdiction with respect to such actions, thereby generally giving the plaintiff a choice of forum.

...

A second objective in the amendments is fairness. Fairness, with the powerful voice of the Canadian Charter of Rights and Freedoms in support, strongly suggests that distinctions between litigants should be kept to a minimum and any that exist require a rational justification.

To illustrate this point, I would point to the present legislation which confers a number of special privileges and immunities on the Crown that no longer have quite the same justification as they once did. Of particular interest are the special notice requirements when the Crown is sued, and the immunity of the Crown from paying prejudgment interest. The bill will remove or modify these specific privileges and, in doing so, continue the trend of placing the Crown on a footing of greater equality with the ordinary citizen.

A third objective is to improve the efficiency and the effectiveness of the federal civil justice system. As I already mentioned, there is a confusing split in the supervisory jurisdiction of the trial division and the court of appeal. The bill clarifies exactly what remedies are available, on what grounds, and where a citizen goes to obtain them, thereby reducing confusion, needless delay, duplication and expense.

A second area of inefficiency relates to the constitutional limitation on the federal court's jurisdiction in the field of Crown proceedings. The Crown can be sued but cannot sue in tort and contract in that court. The result has been that when an action is launched against the Crown in the Federal Court, the Crown must bring separate proceedings against the plaintiff or some other person in a provincial court. That is known as a counter-claim in third party proceedings.

En effet, les bureaux de la Cour sont situés dans les centres urbains importants. Quant aux juges de cette Cour, ils opèrent pour la plupart à partir de la région de la Capitale nationale et, de ce fait, ne sont pas aussi disponibles que leurs collègues des cours provinciales.

De plus, citoyens et avocats connaissent mieux les cours provinciales, y compris leurs règles de pratique et leur personnel.

Il est donc évident que souvent la Cour fédérale n'est pas le tribunal qui convient le mieux aux parties privées. C'est pourquoi le gouvernement propose que les cours provinciales et la Cour fédérale se partagent la compétence relative à ce type d'actions [*sic*]. Ceci donnerait généralement au demandeur le choix du tribunal.

[...]

Le deuxième objectif poursuivi par la réforme est un objectif d'équité. À un premier niveau, la notion d'équité, fortement influencée par la Charte, implique que les distinctions faites en loi entre les parties à un litige devraient être réduites au strict minimum et que celles qui existent actuellement devraient être justifiées rationnellement.

Par exemple, la loi confère actuellement à la Couronne un certain nombre de privilèges et d'immunités dont les raisons d'être ne se justifient plus autant. Je veux parler en particulier des avis qu'il faut donner à la Couronne avant de la poursuivre, et de la règle exemptant cette dernière de l'obligation de payer des intérêts avant jugement. Le projet de loi supprime ou modifie ces privilèges; à ce titre, il respecte la tendance voulant que la Couronne soit de plus en plus placée sur un pied d'égalité avec les citoyens ordinaires.

Le projet de loi vise un troisième objectif : améliorer l'efficacité du système judiciaire fédéral en matière civile. J'ai déjà fait mention de la confusion qui résulte du partage du pouvoir de surveillance et de contrôle entre les sections de première instance et de la Cour fédérale. Le projet de loi énonce clairement quels sont les recours dont dispose le public, les motifs donnant ouverture à ces derniers et les juridictions auxquelles doivent s'adresser les citoyens, réduisant de ce fait la confusion, les délais inutiles, le dédoublement des procédures et les frais.

Il existe une autre cause d'inefficacité : la restriction d'ordre constitutionnel limitant la compétence de la cour dans le cadre de poursuites intéressant la Couronne. La Couronne peut être poursuivie en matière délictuelle et contractuelle devant la Cour fédérale, mais elle ne peut pas y tenter de poursuites. Il s'ensuit que lorsqu'elle est poursuivie en Cour fédérale, la Couronne doit tenter devant une cour provinciale, des procédures distinctes contre le demandeur ou

Remedies to eliminate this inefficient and wasteful method of disposing of Crown litigation is also addressed in the bill.

The fourth objective is to improve more generally service to the public by the federal civil justice system. In support of the objective to improve access to the public, the government proposes in this bill to transfer to provincial courts full responsibility for compensation appeals under a number of agriculture statutes. In addition a number of provisions, which provide for an absolute bar to a suit against the Crown if certain notice requirements are not fulfilled, will be repealed.

Moreover, the review of decisions and activities of federal administrative bodies will be conferred on the trial division rather than the Court of Appeal. Since matters at the trial division are reviewed by a single judge as compared to the three judges when an appeal is heard, litigants will have more flexibility and improved access to the court.

This proposal will also enable members of the Appeal Court to devote more of their time to considering cases of broad public importance.

Proceeding to the Bill itself, Mr. Speaker, and before giving detailed consideration to its provisions, I believe it may be useful to list, briefly and generally, the reforms the Bill contains.

First of all, whereas at present ordinary common law and civil law actions for relief against the federal Crown can only be brought in the Federal Court, as mentioned earlier, under the Bill that jurisdiction will be shared with provincial courts.

Second, an entirely new regime for supervising the validity and legality of the activities of the federal government it being established.

Third, the provisions of the Federal Court Act that govern appeals from the Federal Court to the Supreme Court of Canada are being transferred to the Supreme Court Act.

In that way, appeals from provincial courts and the Federal Court to the Supreme Court of Canada will all be dealt with together in the same statute.

Fourth, drawing on the experiences of some of the provinces, a representative rules committee composed of Federal Court judges and representatives of the legal profession and the Attorney General is being established to make the rules of the court.

une tierce personne. Ces procédures sont connues sous le nom de demande reconventionnelle et de mise en cause. Le projet de loi corrige aussi cette façon inefficace et coûteuse de procéder dans les actions auxquelles la Couronne est partie.

Le quatrième objectif visé au projet de loi est d'améliorer, de façon générale, le service que peut offrir aux justiciables en matière civile, le système judiciaire fédéral. Pour ce faire, le projet de loi transfère aux cours provinciales la compétence relative aux appels intéressant des questions d'indemnisation interjetés en vertu de certaines lois concernant l'agriculture. Il propose également l'abrogation d'un certain nombre de dispositions qui prévoient l'irrecevabilité absolue de poursuites intentées contre la Couronne si un avis requis par la loi n'a pas été donné.

De plus, le pouvoir de contrôle et de surveillance des décisions et des activités des offices fédéraux sera conféré à la section de première instance plutôt qu'à la Cour d'appel. Puisque c'est un juge seul qui entend les litiges portés devant la section de première instance, par opposition à trois juges à la Cour d'appel, il en résultera une flexibilité et une accessibilité accrues pour les parties.

Cette proposition permettra de surcroît aux juges de la Cour d'appel de consacrer plus de temps aux causes soulevant une question importante d'intérêt public.

J'en arrive maintenant au projet de loi lui-même. Avant d'en examiner son contenu en détail, je crois, monsieur le Président, qu'il est opportun d'énumérer brièvement l'ensemble des réformes qu'il comprend.

D'abord, le projet de loi prévoit que la compétence relative aux demandes de réparation ordinaires intentées contre la Couronne fédérale, en vertu de la *Common Law* ou du droit civil, laquelle compétence n'appartient présentement qu'à la Cour fédérale, sera désormais partagée avec les cours provinciales.

Deuxièmement, il établit un régime entièrement nouveau en matière de surveillance et de contrôle de la validité et de la légalité des activités du gouvernement fédéral.

Troisièmement, les dispositions régissant l'appel à la Cour suprême des décisions de la Cour fédérale passent de la Loi sur la Cour fédérale à la Loi sur la Cour suprême.

Ainsi, les dispositions relatives aux appels des décisions des cours provinciales et de la Cour fédérale seront toutes réunies dans une même loi.

Quatrièmement, s'inspirant de l'expérience de certaines provinces, le projet de loi prévoit la constitution d'un comité représentatif des règles chargé d'établir les règles de pratique de la cour.

This Committee will include judges of the Federal Court, representatives of the legal profession and the Attorney General, who will work together to improve court proceedings.

Fifth, modifications to some of the procedural advantages now enjoyed by the Crown are being made. These include the repeal of some of the special notice requirements in the Crown Liability Act and the imposition of responsibility on the Crown to pay prejudgment interest.

Sixth, consequent upon the increased role of provincial courts in the area of Crown proceedings, it is necessary that there be legislation dealing generally with practice and procedure when the Crown is a party to litigation. At present such matters are duplicated by the Federal Court Act and the Crown Liability Act simply because the latter is restricted in scope to actions against the Crown in tort, that is, civil wrongs of a non-contractual nature. All such provisions are being consolidated and are retitled Crown Liability and Proceedings Act. The Federal Court Act itself will no longer provide specifically, as it does now, for such matters.

Seventh, a few minor changes to the admiralty provisions of the Federal Court Act are being made. The definition of "ship" is being updated to bring it in conformity with recent changes to the meaning of that word in the Canada Shipping Act.

As well, authority is being conferred on the Federal Court to improve the scope of remedies available to the owner of the ship which has suffered damage.

That, in a nutshell, is what the bill proposes to do. In summary, this proposed legislation is going to improve access by Canadians to the courts. It is going to introduce *[sic]* greater fairness into the federal civil justice system and will enhance the efficiency and the effectiveness of that system.

We think that this measure is a step forward and will provide Canadians with a more rational, comprehensible and open process for litigating matters with the federal government.

Consequently, I urge Members of this House to give this Bill their full support.

Mr. Derek Lee (Scarborough—Rouge River): Mr. Speaker, I am delighted to have an opportunity today to speak to this badly needed and long awaited reform to the Federal

Ce Comité sera composé de juges de la Cour fédérale, de représentants de la profession juridique et du procureur général qui agiront de concert pour améliorer la procédure de la cour.

Cinquièmement, le projet de loi modifie certains avantages procéduraux dont jouit actuellement la Couronne. Ces changements comprennent l'abrogation de certaines exigences spéciales relatives aux avis qui doivent être donnés à la Couronne en vertu de la Loi sur la responsabilité de l'État et imposent à la Couronne le paiement d'intérêts avant jugement.

Sixièmement, suite du rôle accru des cours provinciales en matière de procédures intéressant la Couronne, il devient nécessaire qu'une loi énonce les règles générales de preuve et de procédure applicables aux instances auxquelles la Couronne est partie. Actuellement, ce domaine est couvert par deux lois, la Loi sur la Cour fédérale et la Loi sur la responsabilité de l'État. Ce dédoublement est attribuable au fait que cette dernière loi ne s'applique qu'aux actions en responsabilité délictuelle intentées contre la Couronne, c'est-à-dire les actions civiles de nature non contractuelle. Toutes ces dispositions sont réunies dans une seule loi intitulée Loi sur la responsabilité et les procédures contre l'État. Conséquemment, les dispositions particulièrement en cette matière retrouvées dans la Loi sur la Cour fédérale seront abrogées comme elle fait actuellement.

Septièmement, le projet de loi apporte quelques changements mineurs aux dispositions de la Loi sur la Cour fédérale intéressant l'amirauté. La définition de « navire » est modifiée pour la rendre conforme à celle que nous retrouvons maintenant dans la Loi sur la marine marchande du Canada.

Le projet confère en outre à la Cour fédérale le pouvoir d'améliorer la portée des redressements dont peuvent se prévaloir les propriétaires de navires qui ont subi des dommages.

En somme, c'est ce que ce projet de loi entend faire. En résumé, il vise à améliorer l'accessibilité aux tribunaux et à rendre le système judiciaire fédéral en matière civile plus équitable et plus efficace.

C'est un immense progrès vers l'application d'un système où les litiges opposant les Canadiens au gouvernement fédéral seront traités de façon plus ouverte, rationnelle et compréhensible.

Je prie donc les députés de cette Chambre d'accorder à ce projet de loi leur plein appui.

M. Derek Lee (Scarborough—Rouge River): Monsieur le Président, je suis ravi d'avoir aujourd'hui la possibilité de donner mon avis sur les modifications proposées à la Loi sur

Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and several other federal statutes, generally all pertaining to the federal court procedures and technical requirements which our members of the public must follow or endure as they involves [*sic*] themselves in litigation or contest with the federal government or federal interests.

...

The reforms that have been proposed now are just not for lawyers, but they are for the public as well. They remove ambiguity, they broaden jurisdiction appropriately, they remove some technical limitations, and they streamline procedures. I know those are probably the words of the hon. minister and the government, but as a practicing solicitor prior to arriving here I concur that these technical changes are long overdue and they will produce real savings and efficiencies in the cost of litigation.

Up to now it has been common to commence litigation by issuing a filing process in both the Federal Court and the superior court of the province. Not only was it a wasteful duplication, but it also required the lawyer and the support staff to devote resources to the avoidance of technical or other obstacles in both courts. There is a veritable mine field of obstacles out there from the legal point of view. That this relatively non-controversial set of reforms remained unrectified for so long is I think a bit of an embarrassment to this Parliament.

...

Mr. Svend J. Robinson (Burnaby—Kingsway): Mr. Speaker, I am pleased to rise to participate in this debate on the proposed amendments to the provisions of the various acts, both the Federal Court Act and the Crown Liability Act dealing with the federal court.

...

Turning to the provisions of the Federal Court Act and the Crown Liability Act, I note that Bill C-38 is legislation which represents the first major change to the Federal Court Act and the Crown Liability Act since the Federal Court Act was introduced in 1971. For those Canadians who are not familiar with the Federal Court, perhaps it is appropriate to comment briefly on the jurisdiction of that body.

The Federal Court, which includes both the Trial Division and the Federal Court of Appeal, was established by

la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence. Ces modifications dont nous avons grand besoin et que nous attendions depuis fort longtemps ont généralement trait à l'ensemble de la procédure de la Cour fédérale et des critères administratifs que doivent respecter ou subir les Canadiens dans tout procès intenté contre le gouvernement fédéral ou portant sur des intérêts fédéraux.

[...]

Les réformes proposées ne sont pas seulement pour les avocats, mais aussi pour le public. Elles lèvent des ambiguïtés, elles élargissent le champ de compétence, elles suppriment certaines restrictions techniques et elles simplifient la procédure. Je sais que ce sont probablement les propos du ministre et du gouvernement, mais en tant qu'avocat actif avant mon arrivée ici, je sais que ces changements s'imposent et qu'ils occasionneront des économies réelles de temps et d'argent lors des procès.

Jusqu'à maintenant, il était de pratique courante de commencer le procès en déposant la demande introductive d'instance à la Cour fédérale et à la cour supérieure de la province. C'était non seulement une duplication coûteuse, mais en plus cela exigeait que l'avocat et son personnel consacrent des ressources à éviter les obstacles techniques et autres devant les deux tribunaux. Du point de vue juridique, les obstacles constituent un véritable champ de mines. Que cet ensemble de réformes, que personne ne conteste, reste aussi longtemps sans être rectifié est, je pense, un peu embarrassant pour le Parlement.

[...]

M. Svend J. Robinson (Burnaby—Kingsway) : Monsieur le Président, je me réjouis de participer à ce débat sur les modifications qu'on propose d'apporter à diverses lois, soit à la Loi sur la Cour fédérale et à la Loi sur la responsabilité de la Couronne en ce qu'elle a trait à la Cour fédérale.

[...]

En ce qui concerne la Loi sur la Cour fédérale et la Loi sur la responsabilité de l'État, je note que le projet de loi C-38 propose le premier changement important de ces deux mesures législatives depuis l'adoption de la première en 1971. Je vais donner un bref aperçu des fonctions de la Cour fédérale pour ceux qui ne les connaîtraient pas bien.

La Cour fédérale, qui comprend la division de première instance et la cour d'appel, a été créée par le Parlement en

Parliament in 1971 to deal with, among other things, lawsuits against the federal government, cases based wholly on federal law, patents and copyright for example, maritime law, interpretation of the Access to Information Act, the Privacy Act, and challenges to decisions by federal tribunals, the Tariff Board and the Pensions Appeal Board, for instance.

...

There have been a number of concerns arising about the jurisdiction of the Federal Court. It is an incredibly complicated area of law. A lawsuit, for example, which involves claims against both the federal government and private individuals, corporations or other governments can be very, very complicated. In some cases, such a lawsuit cannot be disposed of in one court alone. It actually has to be taken in a number of different courts.

One example of this was the litigation that arose from the 1978 crash at the Cranbrook airport. In that instance, the plaintiff airline brought action against the federal Ministry of Transport, various Crown servants, the city of Cranbrook, various city employees and the manufacturers of the airplane and the plane's thrust reversers. The Trial Division of the Federal Court decided that while the Ministry of Transport had to be sued in Federal Court, ministry employees, like other defendants, had to be sued separately in the B.C. Supreme Court since their liability was governed by common law.

There are many other examples of a similar nature of the confusion in jurisdiction between the Federal Court and provincial superior courts.

...

I referred earlier to the two main areas of confusion about the Federal Court, the distribution of jurisdiction between the Federal Court and the existing provincial superior courts and the division of responsibility between the Trial Division and the Federal Court of Appeal. I am not going to summarize the jurisdiction of the Federal Court at this time. That has been done by the minister in his comments. To the extent that Bill C-38 attempts to resolve some of the confusion, uncertainty and difficulty that has arisen with respect to jurisdiction, those are changes that we in general terms support.

...

1971 pour s'occuper notamment des poursuites intentées contre le gouvernement fédérale [*sic*], des affaires ne mettant en cause que des lois fédérales, comme les brevets et le droit d'auteur, par exemple, du droit maritime, de l'interprétation de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection de la vie privée et des appels interjetés contre les décisions de tribunaux fédéraux tels que la Commission du tarif et la Commission d'appel des pensions.

[...]

Plusieurs questions se sont posées au sujet de la juridiction de la Cour fédérale, qui s'occupe d'un domaine du droit qui est incroyablement complexe. Par exemple, un procès dans lequel un plaignant demande un recours à la fois contre le gouvernement fédéral et des particuliers, des sociétés privées ou d'autres gouvernements peut être d'une complexité inimaginable. Dans certains cas, l'affaire ne peut être réglée par un seul tribunal. Il faut en saisir différents tribunaux.

Les procédures qui ont porté sur l'écrasement d'un avion à l'aéroport de Cranbrook, en 1978, en sont un exemple. Dans cette cause, le demandeur, c'est-à-dire la ligne aérienne, a intenté un procès contre le ministère fédéral des Transports, divers fonctionnaires, la municipalité de Cranbrook, divers employés municipaux, les fabricants de l'avion et des inverseurs de poussée de l'appareil [*sic*]. La division de première instance de la Cour fédérale a statué qu'il fallait poursuivre le ministère des Transports devant la Cour fédérale, mais qu'il fallait poursuivre séparément devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique les employés du ministère, tout comme les autres défendeurs, puisque leur responsabilité était régie par la common law.

Il existe beaucoup d'autres exemples analogues de la confusion créée par la juridiction de la Cour fédérale et celles des cours supérieures provinciales.

[...]

J'ai déjà fait état des deux principaux domaines où règne la confusion à propos de la Cour fédérale, soit d'une part le partage des compétences entre la Cour fédérale et les cours supérieures actuelles des différentes provinces, et d'autre part le partage des compétences entre la Section de première instance et la Cour d'appel fédérale. Pour le moment, je n'entends pas résumer la compétence de la Cour fédérale. Le ministre l'a déjà fait au cours de son exposé. Quant aux changements que le projet de loi C-38 propose pour dissiper la confusion et l'incertitude en ce qui concerne le partage des compétences, nous les appuyons dans l'ensemble.

[...]

I want to emphasize again that certainly in principle we support this legislation, and the changes that have been proposed in many instances are long overdue. The bill will introduce an element of equity and fairness into a system which is too often confusing and unfair. It is legislation that will require careful study in the legislative committee which has been appointed to consider it.

...

Ms. Mary Clancy (Halifax): Mr. Speaker, I rise today with some concerns regarding this bill, but in general, I can say it certainly is an idea whose time has come. In actual fact, its time had come a number of years ago.

...

In cases against the Crown, these changes will make it much easier for lawyers to take the proceedings before the superior court in their own provinces where they generally have more expertise. Ultimately this will benefit people who sue the Crown. [Emphasis added.]

3. Conclusion

[25] From what was said by the Minister on the second reading of Bill C-38, as emphasized in the quotation from Hansard, Parliament's intention in passing section 50.1 is clear: issues for determination in litigation against the Crown must not be allowed to be split between the Federal Court and provincial courts. On this basis, I agree with Justice Hugessen's statement in *Aussant* that prohibiting this from happening by entering a stay is mandatory.

[26] As a result, I find that Baptiste's interpretation of "desire" is not correct. By reading *Charalambous* and *Aussant* together, as described in Section II above, all that Canada is required to prove to have a stay issued is a *bona fide* intention. I am unable to find any support for Baptiste's argument for an expansion of this established criterion to include the application of a fuller measure of discretion for granting a stay under section 50.1. In oral argument, counsel for Baptiste made it clear that an element in its objection to the motion is the concern to hold Canada responsible with respect to its *sui generis*

Je tiens à dire encore une fois que nous approuvons certes en principe la mesure à l'étude et que les modifications qui y sont proposées se faisaient attendre depuis longtemps dans bien des cas. Cette mesure va faire entrer un élément d'équité et de justice dans un système qui est trop souvent déroutant et injuste. C'est une mesure qu'il faudra examiner attentivement au comité législatif qui a été constitué pour l'étudier.

[...]

M^{me} Mary Clancy (Halifax) : Monsieur le Président, j'éprouve certaines préoccupations au sujet de ce projet de loi mais, généralement parlant, je puis dire que la mesure nous est assurément présentée à point nommé. En fait, voilà quelques années déjà que nous la souhaitons.

[...]

Dans les procès intentés contre l'État, il sera beaucoup plus facile pour les avocats, grâce à ces changements, de porter la cause devant la cour supérieure de leur province, qui a généralement plus d'expérience dans le domaine. Ces modifications seront donc avantageuses pour les personnes qui intentent des procès contre l'État. [Non souligné dans l'original.]

3. Conclusion

[25] D'après ce qu'a déclaré le ministre à la seconde lecture du projet de loi C-38, comme le souligne l'extrait tiré du Hansard, l'intention qu'avait le Parlement en adoptant l'article 50.1 est clair : les questions à trancher lors d'un litige contre la Couronne ne doivent pas être scindées entre la Cour fédérale et les tribunaux provinciaux. Pour cette raison, je souscris à la déclaration du juge Hugessen dans la décision *Aussant*, à savoir qu'il est impératif d'empêcher que cela se produise en engageant une suspension.

[26] Je conclus donc que l'interprétation que fait Baptiste de l'« intention » (« *desire* » en anglais) est inexacte. Il ressort de la lecture combinée des arrêts *Charalambous* et *Aussant*, comme je l'ai décrit à la section II qui précède, que tout ce que le Canada doit prouver pour qu'une suspension soit ordonnée est une intention véritable. Il m'est impossible de trouver une justification quelconque à l'argument de Baptiste en faveur d'un élargissement de ce critère établi de façon à inclure l'application d'un degré de pouvoir discrétionnaire plus large pour accorder une suspension en vertu

relationship with the Aboriginal defendants. I understand this motivation, but find it does not affect the legal determination I have made.

[27] As a result, I find that Canada's motion does not lack a legal basis.

[28] Since Canada has maintained its intention to claim against third parties since 1997, and since Canada continues to express this intention in the evidence in support of the motion, I find there is ample evidence to prove that Canada has a *bona fide* desire to commence third-party proceedings in the Alberta Court of Queen's Bench, and as a result, I find that there is no impediment to granting the stay requested, if section 50.1 is found not to be unconstitutional.

IV. Is section 50.1 Unconstitutional?

[29] The following statement constitutes Baptiste's "Notice" pursuant to section 57 of the *Federal Courts Act* that the constitutional validity of section 50.1 is in question in the determination of the motion:

AND FURTHER TAKE NOTICE that the legal basis for the constitutional questions is as follows:

Section 50.1 of the *Federal Courts Act*, R.S.C. 1985, c. F-7, as amended, is constitutionally invalid and inapplicable to the proceedings herein, on the grounds that follow.

Section 50.1 of the *Federal Courts Act* purports to require the Federal Court to stay proceedings at the discretion of the Attorney-General of Canada. In so providing, the section violates the principles of the separation of powers, the independence and impartiality of the judiciary and of access to justice by litigants and particularly Aboriginal litigants raising claims against the Crown on the basis of constitutionalized Treaty and Aboriginal rights.

de l'article 50.1. Dans leur plaidoirie, les avocats de Baptiste ont clairement indiqué que l'un des éléments de l'opposition de ce dernier à la requête est le souci de tenir le Canada responsable de sa relation *sui generis* avec les défendeurs autochtones. Je comprends cette motivation, mais je considère qu'elle n'a pas d'incidence sur la détermination juridique que j'ai effectuée.

[27] En conséquence, je conclus que la requête du Canada n'est pas dénuée d'un fondement juridique.

[28] Vu que le Canada maintient son intention de procéder à une mise en cause depuis 1997, et qu'il continue d'exprimer cette intention dans la preuve présentée à l'appui de la requête, je conclus que la preuve est suffisante pour établir que le Canada a l'intention véritable d'engager une procédure de mise en cause devant la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta; cela étant, je conclus que rien n'empêche d'accorder la suspension demandée, à la condition qu'il soit déterminé que l'article 50.1 n'est pas inconstitutionnel.

IV. L'article 50.1 est-il inconstitutionnel?

[29] La déclaration qui suit constitue l'« avis » de Baptiste visé à l'article 57 de la *Loi sur les Cours fédérales*, selon lequel la validité constitutionnelle de l'article 50.1 est mise en doute dans la détermination de la requête :

[TRADUCTION]

ET PRENEZ NOTE ÉGALEMENT que le fondement juridique des questions constitutionnelles est le suivant :

L'article 50.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, dans sa forme modifiée, est constitutionnellement invalide et inapplicable à la présente instance, et ce, pour les motifs qui suivent.

L'article 50.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* vise à obliger la Cour fédérale à suspendre une instance à la discrétion du procureur général du Canada. En prévoyant cela, l'article viole les principes de la séparation des pouvoirs, de l'indépendance et de l'impartialité de l'appareil judiciaire, ainsi que de l'accès à la justice de parties, et notamment de parties autochtones qui font une demande contre la Couronne en se fondant sur des droits ancestraux ou issus de traités qui sont constitutionnalisés.

These constitutional principles are foundational elements of the Constitution of Canada which are incorporated by reference in the Preamble of the *Constitution Act, 1867*, which makes reference to a constitution that is similar in principle to that of the United Kingdom. They are also specifically entrenched in the constitution in sections 96 to 101 of the *Constitution Act, 1867* as well as sections 7 and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms, Constitution Act, 1982*.

Section 50.1 of the *Federal Courts Act* is therefore contrary to the Preamble and sections 96 and 101 of the *Constitution Act, 1867* as well as sections 7 and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and is of no force or effect pursuant to s.52 of the *Constitution Act, 1982*.

Section 50.1 of the *Federal Courts Act* purports to establish a procedure and limitations period that applies [*sic*] to parties to proceedings that were commenced in the Federal Court of Canada, stayed on application of the Attorney-General of Canada, and then possibly recommenced in a provincial court of competent jurisdiction. It is therefore *ultra vires* the legislative competence of the Parliament of Canada. In pith and substance, section 50.1 of the *Federal Courts Act* is in respect to a matter falling within exclusive provincial jurisdiction under sections 92(13) and (14) of the *Constitution Act, 1867*.

Based on the foregoing and for further clarity, the Plaintiffs state that they challenge the constitutionality of the section 50.1 [*sic*] of the *Federal Courts Act* on the following grounds:

- a) section 50.1 of the *Federal Courts Act* contravenes section 101 of the *Constitution Act, 1867*. *Inter alia*, section 50.1 is not founded on an existing body of federal law and is not a law of Canada within the meaning of section 101 of the *Constitution Act, 1867*;
- b) section 50.1 of the *Federal Courts Act* is in pith and substance a matter falling within exclusive provincial jurisdiction under sections 92(13) and 92(14) of the *Constitution Act, 1867*. In this regard, section 50.1 provides for a procedure and for limitation periods governed exclusively by provincial law and interferes with the independence of the Superior Courts of the provinces;
- c) section 50.1 of the *Federal Courts Act* violates the constitutional principle of the separation of powers;
- d) section 50.1 of the *Federal Courts Act* violates section 52 of the *Constitution Act, 1982* by effectively reintroducing Crown immunity from suit at the desire of the Crown;

Ces principes constitutionnels sont des éléments fondamentaux de la Constitution du Canada qui sont intégrés par renvoi dans le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, lequel fait référence à une constitution qui est similaire en principe à celle du Royaume-Uni. Ces principes sont également spécifiquement inscrits dans la Constitution aux articles 96 à 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ainsi qu'aux articles 7 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés, Loi constitutionnelle de 1982*.

L'article 50.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* est donc contraire au préambule et aux articles 96 et 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ainsi qu'aux articles 7 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et il est inopérant aux termes de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

L'article 50.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* vise à établir une procédure et un délai de prescription qui s'appliquent aux parties à une instance qui a été engagée devant la Cour fédérale du Canada, suspendue sur requête du procureur général du Canada et reprise ensuite peut-être devant un tribunal provincial compétent. Cette disposition est donc *ultra vires* de la compétence législative du Parlement canadien. De par son caractère véritable, l'article 50.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* s'applique à une matière relevant de la compétence exclusive des provinces aux termes des paragraphes 92(13) et (14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Sur la base de ce qui précède, et pour plus de précision, les demandeurs déclarent qu'ils contestent la constitutionnalité de l'article 50.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* pour les raisons suivantes :

- a) l'article 50.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* contrevient à l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Notamment, cet article n'est pas fondé sur un ensemble existant de règles de droit fédéral et n'est pas une loi du Canada au sens de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*;
- b) l'article 50.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* est, de par son caractère véritable, une matière qui relève de la compétence exclusive des provinces en vertu des paragraphes 92(13) et 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. À cet égard, l'article 50.1 prévoit une procédure et des délais de prescription qui sont explicitement régis par le droit provincial et il porte atteinte à l'indépendance des cours supérieures des provinces;
- c) l'article 50.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* viole le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs;
- d) l'article 50.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* viole l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* en réintroduisant l'immunité de juridiction de la Couronne, au gré de cette dernière;

- | | |
|--|---|
| <p>e) section 50.1 of the <i>Federal Courts Act</i> contravenes the independence and impartiality of the judiciary;</p> <p>f) section 50.1 of the <i>Federal Courts Act</i> contravenes sections 96 to 101 of the <i>Constitution Act, 1867</i> in respect to the powers and functions of Superior Court judges;</p> <p>g) section 50.1 of the <i>Federal Courts Act</i> contravenes the constitutional principle of access to justice and to the Courts by litigants;</p> <p>h) section 50.1 of the <i>Federal Courts Act</i> contravenes the access to the Courts of Aboriginal litigants with claims against the Crown on the basis of constitutionalized treaty and aboriginal rights and constitutionalized treaty, trust and fiduciary obligations of the Crown;</p> <p>i) section 50.1 of the <i>Federal Courts Act</i> contravenes the constitutional principle of natural justice and equality;</p> <p>j) section 50.1 of the <i>Federal Courts Act</i> contravenes the Preamble of the <i>Constitution Act, 1867</i> and the underlying values of the Constitution of Canada, including minority rights;</p> <p>k) section 50.1 of the <i>Federal Courts Act</i> contravenes section 15 of the <i>Canadian Charter of Rights and Freedoms</i>;</p> <p>l) section 50.1 of the <i>Federal Courts Act</i> contravenes section 24 of the <i>Canadian Charter of Rights and Freedoms</i>.</p> | <p>e) l'article 50.1 de la <i>Loi sur les Cours fédérales</i> contrevient à l'indépendance et à l'impartialité de l'appareil judiciaire;</p> <p>f) l'article 50.1 de la <i>Loi sur les Cours fédérales</i> contrevient aux articles 96 à 101 de la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i>, relativement aux pouvoirs et aux fonctions des juges des cours supérieures;</p> <p>g) l'article 50.1 de la <i>Loi sur les Cours fédérales</i> contrevient au principe constitutionnel de l'accès des parties à la justice et aux tribunaux;</p> <p>h) l'article 50.1 de la <i>Loi sur les Cours fédérales</i> contrevient à l'accès aux tribunaux des parties autochtones ayant des revendications contre la Couronne qui sont fondées sur des droits ancestraux ou issus de traités constitutionnalisés, ainsi que des obligations fiduciaires et issues de traités constitutionnalisés de la Couronne;</p> <p>i) l'article 50.1 de la <i>Loi sur les Cours fédérales</i> contrevient au principe constitutionnel de la justice naturelle et de l'égalité;</p> <p>j) l'article 50.1 de la <i>Loi sur les Cours fédérales</i> contrevient au préambule de la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i> ainsi qu'aux valeurs sous-jacentes de la Constitution du Canada, y compris les droits des minorités;</p> <p>k) l'article 50.1 de la <i>Loi sur les Cours fédérales</i> contrevient à l'article 15 de la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i>;</p> <p>l) l'article 50.1 de la <i>Loi sur les Cours fédérales</i> contrevient à l'article 24 de la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i>.</p> |
|--|---|

[30] The arguments advanced by Baptiste on the basis of the notice are consolidated into three questions for determination:

A. Is section 50.1 of the *Federal Courts Act* ultra vires?

B. Does section 50.1 offend the constitutional principles of separation of powers, judicial independence, and judicial impartiality?

C. Does section 50.1 offend access to justice?

During the course of the oral hearing of the motion, counsel for Baptiste confirmed that questions relating to

[30] Les arguments qu'invoque Baptiste dans son avis sont regroupés en trois questions à trancher :

A. L'article 50.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* est-il ultra vires?

B. L'article 50.1 contrevient-il aux principes constitutionnels de la séparation des pouvoirs, ainsi que de l'indépendance et de l'impartialité de l'appareil judiciaire?

C. L'article 50.1 fait-il obstacle à l'accès à la justice?

Au cours de l'audition de la requête, les avocats de Baptiste ont confirmé que les questions relatives aux

sections 7, 15, and 24 of the 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]] are not being advanced in the present response to the Motion.

articles 7, 15 et 24 de 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° 44]] ne sont pas mises de l'avant dans la présente réponse à la requête.

A. Is section 50.1 of the *Federal Courts Act* ultra vires?

A. L'article 50.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* est-il ultra vires?

[31] It is agreed that the test to be applied in answering this question is expressed in *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641 as follows:

[31] Il est convenu que le critère à appliquer pour répondre à cette question est énoncé comme suit dans l'arrêt *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641 :

(1) Does the impugned provision intrude into the provincial head of power, and to what extent?

1) La disposition contestée empiète-t-elle sur une compétence provinciale et dans quelle mesure?

(2) If the impugned provision intrudes into a provincial head of power, is it nevertheless part of a valid federal legislative scheme?

2) Si la disposition contestée empiète sur une compétence provinciale, fait-elle néanmoins partie d'un régime législatif fédéral valide?

(3) If the impugned provision is part of a valid federal legislative scheme, is it sufficiently integrated with the scheme?

3) Si la disposition contestée fait partie d'un régime législatif fédéral valide, y est-elle suffisamment intégrée?

[32] In determining whether a provision is *ultra vires*, the Supreme Court of Canada has expressed that some caution is required; for example, in *Reference re Industrial Relations and Disputes Act*, [1955] S.C.R. 529, at page 582:

[32] La Cour suprême du Canada a indiqué qu'il faut faire preuve d'une certaine prudence lorsque l'on détermine si une disposition est *ultra vires*; par exemple, dans l'arrêt *Reference re Industrial Relations and Disputes Act*, [1955] R.C.S. 529, à la page 582 :

It is, I think, axiomatic that if words in a statute of Parliament (or of a legislature) are fairly susceptible of two constructions of which one will result in the statute being *intra vires* and the other will have the contrary result the former is to be adopted.

[TRADUCTION] Je crois qu'il est évident que si les mots employés dans une loi du Parlement (ou d'une législature) sont raisonnablement susceptibles de deux interprétations, dont une mènera au résultat que la loi est *intra vires* et dont l'autre mènera au résultat contraire, c'est la première des deux qu'il convient d'adopter.

And in *General Motors*, Chief Justice Dickson, at page 669 says the following:

Et, dans *General Motors*, le juge en chef Dickson écrit ceci, à la page 669 :

In determining the proper test it should be remembered that in a federal system it is inevitable that, in pursuing valid objectives, the legislation of each level of government will impact occasionally on the sphere of power of the other level of government; overlap of legislation is to be expected and accommodated in a federal state. Thus a certain degree of judicial restraint in proposing strict tests which will result in

[TRADUCTION] En déterminant le critère approprié, il faut se rappeler que, dans un régime fédéral, il est certain que, dans la poursuite d'objectifs réguliers, la mesure législative de chaque palier de gouvernement aura parfois des répercussions sur le domaine de compétence d'un autre palier du gouvernement; il faut s'attendre à ce qu'il y ait chevauchement de mesures législatives et il faut s'y adapter dans un État

striking down such legislation is appropriate.

1. Does the impugned provision intrude into the provincial head of power, and to what extent?

[33] Baptiste argues that section 50.1 is wholly within provincial constitutional authority. The focus in making this argument is subsection 50.1(3). It is agreed that two questions must be answered with respect to section 50.1.

a. the “pith and substance”

[34] In applying this first element of the test, the initial task is to determine the “pith and substance” of section 50.1, considering the purpose of the legislation with reference to intrinsic and extrinsic evidence, and the legal effects and the practical effects of the application of the provision (*Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, [2002] 2 S.C.R. 146, at paragraphs 52-54).

[35] Baptiste argues that section 50.1 provides for a procedure and for limitation periods, governed exclusively by provincial law, and thereby interferes with the independence of provincial superior courts.

[36] With respect to subsection 50.1(2), Baptiste’s argument is that this subsection is within provincial authority because it purports to say that a litigant “may” commence an action in a provincial court. As the argument goes, to say that a litigant is provided, by a provision, with permission to commence an action in a province is to say that the provision is within the legislative authority of the province, specifically with respect to property and civil rights. I do not accept this argument because I find that it disregards the federal scheme presented by section 50.1 considered in its entirety; that is, subsections 50.1(2) and (3) do not grant permission to commence an action, they provide an option to preserve the action stayed by bringing it in a

fédéral. Il est donc approprié que les tribunaux exercent une certaine forme de retenue quand ils proposent des critères stricts qui auront pour effet d’invalider de telles mesures législatives.

1. La disposition contestée empiète-t-elle sur une compétence provinciale et dans quelle mesure?

[33] Baptiste fait valoir que l’article 50.1 relève entièrement de la compétence constitutionnelle des provinces. Cet argument est fondé sur le paragraphe 50.1(3). Il est convenu qu’il y a deux questions auxquelles il est nécessaire de répondre en rapport avec l’article 50.1.

a. Le « caractère véritable »

[34] Lorsque l’on applique ce premier élément du critère, la tâche initiale consiste à déterminer le « caractère véritable » de l’article 50.1, eu égard à l’objet de la législation en se reportant à la preuve intrinsèque et à la preuve extrinsèque, ainsi qu’aux effets juridiques et aux effets pratiques de l’application de la disposition (*Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146, aux paragraphes 52 à 54).

[35] Baptiste soutient que l’article 50.1 prévoit une procédure, et des délais de prescription, qui sont exclusivement régis par le droit provincial, et qu’il porte donc atteinte à l’indépendance des cours supérieures provinciales.

[36] Au sujet du paragraphe 50.1(2), Baptiste soutient que cette disposition relève de l’autorité provinciale, car elle dit censément qu’une partie « peut » engager une action devant un tribunal provincial. Selon cet argument, le fait de dire qu’une partie a, en vertu d’une disposition, l’autorisation d’engager une action dans une province équivaut à dire que la disposition relève de l’autorité législative de la province, surtout lorsqu’il est question de la propriété et des droits civils. Je ne souscris pas à cet argument, car je considère qu’il fait abstraction du régime fédéral que présente l’article 50.1 lorsqu’on le considère dans son intégralité, c’est-à-dire que les paragraphes 50.1(2) et (3) ne donnent pas l’autorisation d’engager une action, ils offrent la possibilité de

province free from limitation problems.

[37] Baptiste also relies on Justice Pinard's decision in *Bastien* to advance the argument that, once an action is commenced, substantive rights are created and the granting of a stay under section 50.1 impinges upon these rights. However, I find that, as *Bastien* dealt with a unique transition from one legal regime to another, the decision is distinguishable from the situation in the present case. It is apparent that Justice Pinard's finding that the plaintiff's vested, and therefore, substantive rights were negatively impacted by section 50.1 is based on the fact that the action was commenced 10 years before section 50.1 was enacted. Since, in the present case, section 50.1 was already law when Baptiste commenced the present action, I find that the *ratio* in *Bastien* does not apply.

[38] However, Baptiste's principal argument is with respect to a precise focus on subsection 50.1(3); Baptiste argues that this subsection is substantive and within provincial jurisdiction as follows (respondents' written representations, at paragraphs 154-167):

Section 50.1(3) provides for a deemed date of the commencement of legal proceedings in a provincial court following the stay of proceedings in the Federal Court pursuant to subsection 50.1(1) of the *Federal Courts Act*.

The application of the provision is subject to the condition that the proceedings in the provincial court be commenced within 100 days of the stay of proceedings in the Federal Court.

The apparent purpose of the provision is to force a plaintiff pursuing a claim against the Crown to choose, should the Attorney-General opt to bring third party proceedings that are beyond the jurisdiction of the Court, between a recourse in a provincial court or no recourse at all, but nevertheless to protect a claimant that has brought suit against the federal Crown within an applicable limitation period from losing the benefit of the interruption of the running of time.

Section 50.1 attempts to achieve the constitutionally delicate task of transferring a suit from a court that is within

préservé l'action suspendue en l'engageant dans une province sans problèmes de prescription.

[37] Baptiste se fonde aussi sur la décision du juge Pinard dans l'arrêt *Bastien* pour faire valoir que l'introduction d'une action crée des droits substantiels et que l'octroi d'une suspension en vertu de l'article 50.1 empiète sur ces droits. Je conclus toutefois qu'étant donné que l'arrêt *Bastien* avait trait à la transition particulière d'un régime juridique à un autre, la décision n'est pas comparable à la situation dont il est question en l'espèce. Il est manifeste que la conclusion du juge Pinard selon laquelle l'article 50.1 avait une incidence négative sur les droits acquis, et donc substantiels, du demandeur, repose sur le fait que l'action avait été introduite dix ans avant l'entrée en vigueur de l'article 50.1. Étant donné qu'en l'espèce l'article 50.1 était déjà en vigueur quand Baptiste a engagé la présente action, je conclus que le raisonnement exposé dans *Bastien* ne s'applique pas.

[38] Cependant, l'argument principal de Baptiste concerne spécifiquement le paragraphe 50.1(3); il fait valoir que ce dernier est une disposition de fond et qu'il relève de la compétence des provinces (observations écrites des défendeurs, aux paragraphes 154 à 167) :

[TRADUCTION] Le paragraphe 50.1(3) prévoit une date réputée pour l'introduction d'une action devant un tribunal provincial à la suite de la suspension des procédures au sein de la Cour fédérale en vertu du paragraphe 50.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*.

L'application de la disposition est soumise à la condition que l'action engagée devant le tribunal provincial débute dans les 100 jours qui suivent la suspension au sein de la Cour fédérale.

L'objet apparent de la disposition est de forcer un demandeur qui poursuit une demande contre la Couronne à choisir, si le procureur général décide d'engager une procédure de mise en cause qui excède la compétence de la Cour, entre le fait de soumettre un recours à un tribunal provincial ou de n'en soumettre aucun, mais de protéger néanmoins l'auteur d'une demande qui a intenté une poursuite contre la Couronne fédérale dans un délai de prescription applicable contre la perte de l'avantage que procure l'interruption du temps qui s'écoule.

L'article 50.1 tente d'accomplir la tâche constitutionnellement délicate de faire transférer une poursuite d'un tribunal

exclusive federal legislative jurisdiction under s. 101, to a court that is within exclusive provincial jurisdiction under s. 92(14) with a minimum of prejudice to the interests of litigants.

Unfortunately, the provision has far more than an “incidental effect” on matters that are within exclusive provincial jurisdiction pursuant to s. 92(13) and (14) of the *Constitution Act, 1867*.

The language of s. 50.1(3) is broad. It provides that “the claim against the Crown in the recommenced proceedings shall, for the purposes of any laws relating to prescription and the limitations of actions, be deemed to have been instituted on the day the proceedings in the Court were instituted.”

The expression “for the purposes of any laws relating to prescription and the limitations of actions” would be, on its face, applicable to a limitations provision governing the time during which a third party can be sued by a party pursuant to provincial legislation respecting contribution between tort-feasors or any other relevant statute or rule of common law.

In French, the text provides: “Pour l’application des règles de droit en matière de prescription dans le cadre des procédures reprises conformément au paragraphe (2), est réputée être la date de l’introduction de l’action celle de son introduction devant la Cour [...]”

The French text makes no distinction between the claim against the Crown and any proceedings the Crown may institute by way of third party proceedings. The use of the phrase “dans le cadre des procédures reprises” is broad enough to sweep all of the claims, counterclaims and third party claims in a particular action into the scope of application of s. 50.1(3). The phrase “l’introduction de l’action” is equally broad.

Subsection 50.1(3), if given an interpretation that is consistent with the broad language employed therein, would be applicable to claims against the Crown as well as to claims by the Crown against various parties.

For the purpose of limitations, it would determine the date of interruption of the running of time in the action by a plaintiff as against the Crown. By providing for the deemed date on which an action is commenced, it permits a plaintiff to bring a claim with respect to activities which would otherwise be statute-barred by the relevant provincial legislation. Moreover, by this latter device, it allows the Crown to revive the liability of third parties for contribution.

relevant de la compétence législative fédérale exclusive aux termes de l’article 101 à un tribunal relevant de la compétence provinciale exclusive aux termes du paragraphe 92(14), avec un minimum de préjudice aux intérêts des parties.

Malheureusement, la disposition a nettement plus qu’un « effet accessoire » sur les matières qui relèvent de la compétence exclusive des provinces, aux termes des paragraphes 92(13) et (14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Le libellé du paragraphe 50.1(3) est vaste. Il prévoit, dans la version anglaise, que : « *the claim against the Crown in the recommenced proceedings shall, for the purposes of any laws relating to prescription and the limitations of actions, be deemed to have been instituted on the day the proceedings in the Court were instituted* ».

Le passage « *for the purposes of any laws relating to prescription and the limitations of actions* » s’appliquerait, à première vue, à une disposition de prescription régissant la période durant laquelle une partie peut poursuivre un tiers en vertu d’une loi provinciale relative à une contribution entre les responsables d’un dommage ou en vertu de toute autre loi ou règle de common law pertinente.

En français, le texte équivalent est le suivant : « Pour l’application des règles de droit en matière de prescription dans le cadre des procédures reprises conformément au paragraphe (2), est réputée être la date de l’introduction de l’action celle de son introduction devant la Cour [...] ».

Le texte français ne fait pas de distinction entre la demande contre la Couronne et n’importe quelle procédure que la Couronne peut engager par voie de mise en cause. Les mots « dans le cadre des procédures reprises » sont suffisamment vastes pour faire entrer dans le champ d’application du paragraphe 50.1(3) la totalité des demandes, demandes reconventionnelles et mises en cause qui sont introduites dans une action particulière. Les mots « l’introduction de l’action » ont eux aussi une portée générale.

Le paragraphe 50.1(3), si on l’interprète d’une manière qui cadre avec son libellé général, s’appliquerait à la fois aux demandes contre la Couronne et à celles de la Couronne contre diverses parties.

Pour ce qui est d’une prescription, cette disposition déterminerait la date à laquelle prendrait fin le temps qui s’écoule dans une action intentée contre la Couronne. En prévoyant la date à laquelle une action est réputée être introduite, la disposition permet à un demandeur d’introduire une demande concernant des activités qui, sans cela, serait prescrite par la législation provinciale applicable. En outre, par ce dernier mécanisme, elle permet à la Couronne de remettre en vigueur la responsabilité de mis en cause en matière de contribution.

However, it is clear that the liability to contribute is, in substantive terms, frequently founded upon a liability as between the third party and the plaintiff.

Dean v. Kociniak, 2001 CarswellAlta 709 (Alta. Q.B.). Tab B84. Glanville Williams, *Joint Torts and Contributory Negligence* (London: Stevens, 1951). Tab B85

An action for contribution is a derivative action. The defendant can invoke against the third party only the claim that the plaintiff might have brought but did not bring. To the extent that the third party is immune from suit by the plaintiff, a defendant has no suit against that third party for contribution.

Canada Deposit Insurance Corp v. Prisco, 1996 CarswellAlta 237 (Alta C.A.). Tab B86

In pith and substance, s. 50.1 is addressed broadly to the matter of prescription and limitations of rights of action. [Emphasis added.]

[39] In response, Canada argues that the purpose and legal effect of section 50.1 is only procedural in nature (reply of the applicant, at paragraphs 74-79):

The legal effect of s.50.1, on the parties involved, is that proceedings are simplified and costs are kept to a minimum. For example, the parties appear before one court, presenting one case, with no duplication of evidence. Further, the parties have the benefit of having a full and fair hearing because all of the evidence is presented before one court, which also eliminates the possibility of inconsistent findings. Section 50.1 does not affect the substantive rights of the parties; rather, it simply ensures that proceedings take place before the proper court.

Broadly speaking, the legal effect of s.50.1 on the public at large, such as taxpayers, is the more efficient administration of justice both from a costs and procedural perspective.

The overall effects of s.50.1 indicate that its core is to promote efficiency and effectiveness in court proceedings. The provision is *procedural*, not substantive, in nature.

House of Common Debates (Hansard). Tab 3-a

The one hundred days provided under s.50.1(3) to move the matter to a provincial superior court, is an administrative tool that affects the rules of procedure, which provides the

Il est toutefois évident que la responsabilité en matière de contribution est, sur le plan substantiel, souvent fondée sur une responsabilité entre le mis en cause et le demandeur.

Dean c. Kociniak, 2001 CarswellAlta 709 (B.R. Alb.). Onglet B84. Glanville Williams, *Joint Torts and Contributory Negligence* (Londres : Stevens, 1951). Onglet B85.

Une action en contribution est une action dérivée. Le défendeur peut uniquement invoquer contre le mis en cause la requête que le demandeur aurait pu introduire, mais qu'il n'a pas introduite. Dans la mesure où le mis en cause est à l'abri d'une poursuite de la part du demandeur, le défendeur ne peut poursuivre ce mis en cause pour fins de contribution.

Canada Deposit Insurance Corp. c. Prisco, 1996 CarswellAlta 237 (C.A. Alb.). Onglet B86.

De par son caractère véritable, l'article 50.1 porte de façon générale sur la question de la prescription. [Non souligné dans l'original.]

[39] En réponse, le Canada fait valoir que l'objet et l'effet juridique de l'article 50.1 ne sont que de nature procédurale (réponse du demandeur, aux paragraphes 74 à 79) :

[TRADUCTION] L'effet juridique de l'article 50.1 sur les parties en cause est que la procédure est simplifiée et les coûts sont tenus au minimum. Par exemple, les parties comparaissent devant un tribunal et présentent une seule série d'arguments, sans répétition de preuves. En outre, elles bénéficient d'une audition juste et complète, car la totalité de la preuve est présentée devant un seul tribunal, ce qui élimine également le risque de conclusions contradictoires. L'article 50.1 n'a pas d'incidence sur les droits substantiels des parties; il vise simplement à garantir que la procédure se déroule devant le tribunal compétent.

De façon générale, l'effet juridique qu'a l'article 50.1 sur le grand public, comme les contribuables, est l'administration plus efficace de la justice, tant au point de vue des coûts qu'à celui de la procédure.

Les effets généraux de l'article 50.1 dénotent que cette disposition a pour but premier de favoriser l'efficacité et l'efficacité des procédures judiciaires. La disposition est de nature *procédurale*, et non substantielle.

Débats de la Chambre des communes (Hansard). Onglet 3-a.

Le délai de cent jours que prévoit le paragraphe 50.1(3) pour soumettre l'affaire à une cour supérieure provinciale est un instrument administratif qui a une incidence sur les règles

parties with sufficient time to file their pleadings in a provincial superior court of competent jurisdiction.

Any other additional time, for example, the six months provided in the *Alberta Rules of Court* to file third party proceedings, *on its face*, appears to affect provincial limitation periods. However, typically, third party proceedings are not subject to a specified limitation period. Most provincial limitations legislation provides either a general bar to the limitations defence or is silent on this issue; a few provinces provide a bar to specific causes of action but are otherwise silent:

Provinces with general bars to limitations defence: British Columbia, *Limitation Act*, R.S.B.C. 1996, c.266, s.4; Alberta, *Limitations Act*, R.S.A. 2000, c. L-12, s.6; Saskatchewan, *The Limitations Act*, S.S. 2004, c. L-16.1, s. 14; Ontario, *Limitations Act*, 2002, c.24, Schedule B, s.18; Nova Scotia, *Limitation of Actions Act*, R.S.N.S. 1989, c.258, s.3(2); Newfoundland, *Limitations Act*, S.N.L. 1995, c. L-16.1.

Provinces that are silent to limitations defence: Prince Edward of Island, *Statute of Limitations*, R.S.P.E.I. 1988, c. S-7; Yukon *Limitation of Actions Act*, R.S.Y. 2002, c. 139; Northwest Territories, *Limitation of Actions Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. L-8; Nunavut, *Limitation of Actions Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. L-8;

Provinces with bars to limitations defence for specific causes of action: Manitoba, *The Limitation of Actions Act*, C.C.S.M., c. L.150; Quebec, *Civil Code of Quebec*, S.Q., 1991, c.64; New Brunswick, *Limitation of Actions Act*, R.S.N.B. 1973, c. L-8. *Tabs 1 a-m*

For the reasons stated above, s.50.1 (3) does not substantively affect provincial limitation periods; the provision simply provides the parties sufficient time to prepare the appropriate pleadings in order to move the proceedings to a provincial superior court. In other words, where a plaintiff's original statement of claim is filed within the applicable limitation period, the "deemed date" merely preserves a plaintiff's right to a cause of action. Thus, if there is any effect at all, it is merely incidental.

[40] I agree with Canada's argument that section 50.1 is procedural.

de procédure, et qui procure aux parties un délai suffisant pour produire leurs actes de procédure devant une cour supérieure provinciale compétente.

Tout autre délai additionnel, comme le délai de six mois que prévoient les *Alberta Rules of Court* pour le dépôt d'une procédure de mise en cause, semble avoir à première vue une incidence sur les délais de prescription provinciaux. Cependant, en général, les procédures de mise en cause ne sont pas soumises à un délai de prescription précisé. La plupart des lois provinciales en matière de prescription comportent une interdiction générale des moyens de défense fondés sur une prescription, ou alors ne disent rien sur le sujet; quelques provinces interdisent des causes d'action précises, mais, sinon, elles sont muettes :

Provinces interdisant de façon générale les moyens de défense fondés sur une prescription : Colombie-Britannique, *Limitation Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 266, art. 4; Alberta, *Limitations Act*, R.S.A. 2000, ch. L-12, art. 6; Saskatchewan, *The Limitations Act*, S.S. 2004, ch. L-16.1, art. 14; Ontario, *Loi sur la prescription des actions*, 2002, ch. 24, annexe B, art. 18; Nouvelle-Écosse, *Limitation of Actions Act*, R.S.N.S. 1989, ch. 258, art. 3(2); Terre-Neuve, *Limitations Act*, S.N.L. 1995, ch. L-16.1

Provinces qui ne disent rien au sujet des moyens de défense fondés sur une prescription : Île-du-Prince-Édouard, *Statute of Limitations*, R.S.P.E.I. 1988, ch. S-7; Yukon, *Loi sur la prescription*, L.R.Y. 2002, ch. 139; Territoires du Nord-Ouest, *Loi sur les prescriptions*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. L-8; Nunavut, *Loi sur les prescriptions*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. L-8;

Provinces interdisant les moyens de défense fondés sur une prescription pour des causes d'action précises : Manitoba, *Loi sur la prescription*, C.P.L.M., ch. L.150; Québec, *Code civil du Québec*, L.Q., 1991, ch. 64; Nouveau-Brunswick, *Loi sur la prescription*, L.R.N.-B. 1973, ch. L-8. *Onglets 1 a-m.*

Pour les motifs indiqués ci-dessus, le paragraphe 50.1 (3) n'a pas une incidence marquée sur les délais de prescription provinciaux; il procure simplement aux parties un délai suffisant pour préparer les actes de procédure appropriés afin de pouvoir orienter la procédure vers une cour supérieure provinciale. En d'autres termes, lorsque la déclaration originale d'un demandeur est déposée dans le délai de prescription applicable, la « date réputée » préserve simplement le droit du demandeur à une cause d'action. Par conséquent, l'effet, si effet il y a, est purement accessoire.

[40] Je suis d'accord avec l'argument du Canada que l'article 50.1 est de nature procédurale.

[41] The word “proceedings” in subsection 50.1(1) refers to the claim against the Crown. Therefore, the use of the word in subsections (2) and (3) has the same meaning. There is no argument that, prior to section 50.1 being applied, the claim in the present case falls within federal authority, independent of provincial authority. Therefore, in my opinion, providing the option to move the claim to the Alberta Court of Queen’s Bench pursuant to subsection 50.1(2) is also within this federal authority, and so is the provision in subsection 50.1(3) that the date of the institution of the claim does not change if it is moved.

[42] With respect to the limitation issue, I find that provincial limitation legislation does not apply to the recommencement of the claim. Since the filing of the claim in Alberta is according to federal authority, and not provincial authority, the federal authority is at liberty to state that, to protect a plaintiff’s interests, the date of instituting the claim does not change by the fact that the claim has been moved. Once the “proceedings”, that is, the claim, is moved to Alberta, and the Crown institutes third-party proceedings, the claim and the third-party proceedings are governed by the Alberta Court of Queen’s Bench.

[43] Hansard proves that the purpose of section 50.1, as an element of a large scale law reform initiative, is to consolidate diverse jurisdictional litigation elements in an action in one jurisdiction, for the convenience and benefit of both parties to the action. Thus, on the basis that the substance of an action will not fundamentally change when it is “recommenced”, which is the apparent intention expressed in subsection 50.1(2), I find that the effect of moving an action from this Court to a provincial court does not produce a substantive change.

b. the head of authority

[44] Canada argues that Parliament’s constitutional authority to enact section 50.1 exists in two provisions: section 91 [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)

[41] Le mot « procédures », au paragraphe 50.1(1), fait référence à une demande contre la Couronne. Ce mot, utilisé aux paragraphes (2) et (3), a donc le même sens. Nul ne conteste qu’avant l’application de l’article 50.1, la demande dont il est question en l’espèce relève de la compétence fédérale, et non provinciale. Par conséquent, à mon avis, le fait de pouvoir transférer la demande à la Cour du Banc de la Reine de l’Alberta, en vertu du paragraphe 50.1(2), relève aussi de cette compétence fédérale, et c’est également le cas de la disposition contenue au paragraphe 50.1(3) selon laquelle la date d’introduction de la demande ne change pas si cette dernière est transférée.

[42] En ce qui concerne la question de la prescription, je conclus que les lois provinciales en matière de prescription ne s’appliquent pas à la reprise de la demande. Étant donné que le dépôt de la demande en Alberta relève de la compétence fédérale, et non provinciale, il est loisible à l’autorité fédérale de déclarer que, pour protéger les intérêts d’un demandeur, la date d’introduction de la demande ne change pas parce que cette dernière a été transférée. Une fois que la « procédure », c’est-à-dire la demande, est transférée à l’Alberta et que la Couronne introduit une procédure de mise en cause, la demande et la procédure sont régies par la Cour du Banc de la Reine de l’Alberta.

[43] Le Hansard prouve que l’article 50.1, en tant qu’élément d’une vaste initiative de réforme du droit, a pour objet de regrouper en une seule juridiction divers éléments de litige juridictionnels, pour la commodité et l’avantage des deux parties à l’action. De ce fait, comme l’essentiel d’une action ne changera fondamentalement pas lorsqu’elle est « reprise », ce qui est l’intention manifeste exprimée au paragraphe 50.1(2), je conclus que le transfert d’une action de la présente Cour à un tribunal provincial n’a pas pour effet de produire un changement substantiel.

b. Le chef de compétence

[44] Le Canada fait valoir que le pouvoir constitutionnel qu’a le Parlement de promulguer l’article 50.1 figure dans deux dispositions : l’article 91 [de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982,

[R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5] hereinafter the Constitution] being the power to make laws for the peace, order, and good government of Canada, in relation to all matters not coming within the classes of subjects assigned exclusively to the legislatures of the provinces; and section 101 [of the Constitution], being the power to establish Courts, in addition to the Supreme Court of Canada, for the better administration of the laws of Canada.

[45] I agree with Canada's argument.

[46] I find that Parliament had the authority to enact section 50.1 under either section 91 or section 101 [of the Constitution]. In my opinion, in enacting section 50.1, Parliament does not intrude on provincial authority, in particular, the authority over limitation of actions. Parliament's authority to establish concurrent jurisdiction between the Federal Court and provincial courts is not contested. It seems to me that this authority must include the power to make the concurrent jurisdiction operationally efficient. On this basis, Parliament must have the authority to consolidate diverse jurisdictional litigation elements within a concurrent jurisdictional frame of reference. That is, Parliament's operation within this frame of reference does not infringe on a province's authority over property and civil rights features of litigation, including the limitation of actions; it adds to the efficiency of the disposition of litigation. In my opinion, the substance of subsection 50.1(3) is nothing more than a necessary feature of obtaining this result.

[47] Therefore, as I find no intrusion into provincial authority by the enactment of section 50.1, I find that section 50.1 is not *ultra vires*.

B. Does section 50.1 offend the constitutional principles of separation of powers, judicial independence, and judicial impartiality?

[48] There is no debate about the principles governing the scope of judicial decision making (reply of the applicant, at paragraphs 31 and 46):

ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5] ci-après la Constitution], soit le pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets exclusivement assignés aux législatures des provinces, et l'article 101 [de la Constitution], soit le pouvoir d'établir des tribunaux, en plus de la Cour suprême du Canada, pour assurer la meilleure exécution des lois du Canada.

[45] Je suis d'accord avec l'argument du Canada.

[46] Je conclus que le Parlement est habilité à promulguer l'article 50.1 en vertu soit de l'article 91, soit de l'article 101. À mon avis, en promulguant l'article 50.1, le Parlement n'empiète pas sur un pouvoir provincial, en particulier celui qui régit la prescription des actions. Le pouvoir qu'a le Parlement d'établir une juridiction concurrente entre la Cour fédérale et les tribunaux provinciaux n'est pas contesté. Il me semble que ce pouvoir doit inclure celui de rendre la juridiction concurrente efficace d'un point de vue opérationnel. Pour ce motif, le Parlement doit être habilité à regrouper divers éléments de litige juridictionnels dans un cadre de référence juridictionnel concurrent, c'est-à-dire que le fonctionnement du Parlement dans ce cadre de référence n'empiète pas sur la compétence d'une province à l'égard des aspects d'un litige qui ont trait à la propriété et aux droits civils, y compris la prescription des actions; il contribue à l'efficacité du règlement du litige. À mon avis, le fond du paragraphe 50.1(3) n'est rien de plus qu'une caractéristique nécessaire de l'obtention de ce résultat.

[47] Par conséquent, étant donné qu'à mon sens la promulgation de l'article 50.1 n'empiète pas sur la compétence d'une province, je conclus que l'article 50.1 n'est pas *ultra vires*.

B. L'article 50.1 contrevient-il aux principes constitutionnels de la séparation des pouvoirs, ainsi que de l'indépendance et de l'impartialité de l'appareil judiciaire?

[48] Les principes régissant la portée du processus décisionnel judiciaire ne soulèvent aucun débat (réponse du demandeur, aux paragraphes 31 et 46) :

Parliament has the authority to enact any law within its jurisdiction:

. . . it is Parliament and the legislatures, not the courts, that have ultimate constitutional authority to draw the boundaries. It is the prerogative of a sovereign Parliament to make its intention known as to the role the courts are to play in interpreting, applying and enforcing its statutes. While the courts must determine the meaning of statutory provisions, they do so in the name of seeking out the intention or sovereign will of Parliament, however purposively, contextually or policy-oriented may be the interpretive methods used to attribute such meaning.

Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources) (“*Auditor General*”) [1989] 2 S.C.R. 49, at para. 51. Tab 2- d

...

Regardless, the principle of judicial independence must be balanced with the principle of parliamentary sovereignty:

The question is not whether the Act’s rules are unfair or illogical.

The primary role of the judiciary is to interpret and apply the law, whether procedural or substantive, to the cases brought before it. It is to hear and weigh, in accordance with the law, evidence that is relevant to the legal issues confronted by it and to award the parties before it the available remedies.

It follows that *the judiciary’s role is not . . . to apply only the law of which it approves*. Nor is it to decide cases with a view simply to what the judiciary (rather than the law) deems fair or pertinent. *Nor is it to second-guess the law reform undertaken by legislators*, whether that reform consists of a new cause of action or *procedural rules* to govern it. [Emphasis added.]

Imperial Tobacco, supra, at paras. 49, 50, 52. Tab 2 -c. *Babcock, supra*, at para. 55 Tab 2 -b

[49] However, Baptiste maintains that section 50.1 infringes upon an “inherent” or “implied” power that a judge of the Federal Court possesses to decide in the interests of justice within the recognized scope of authority. It is argued that this power exists by virtue of an appointment pursuant to section 101 of the

[TRADUCTION] Le Parlement a le pouvoir d’adopter n’importe quelle loi relevant de sa compétence :

[. . .] dans le domaine résiduel où s’applique, en droit constitutionnel canadien, le principe de la souveraineté parlementaire, la délimitation de cette frontière relève du Parlement et des législatures, non des tribunaux. Il est de la prerogative d’un Parlement souverain de faire connaître son intention quant au rôle que joueront les tribunaux dans l’interprétation, l’application et l’exécution de ses lois. Même si les tribunaux doivent décider du sens à donner aux dispositions législatives, ils le font au nom de la recherche de l’intention ou de la volonté souveraine du Parlement, que les méthodes d’interprétation utilisées à cette fin tiennent compte de l’objet de la disposition, du contexte où elle se trouve ou encore des principes qui la sous-tendent.

Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l’Énergie, des Mines et des Ressources) (« *Vérificateur général* ») [1989] 2 R.C.S. 49, au paragraphe 51. Onglet 2-d.

[. . .]

Le principe de l’indépendance judiciaire doit néanmoins être mis en équilibre avec celui de la souveraineté parlementaire :

La question n’est pas de savoir si les règles de la Loi sont injustes ou illogiques.

Le rôle principal du judiciaire est d’interpréter et d’appliquer le droit, qu’il soit de nature procédurale ou substantielle, aux causes qui lui sont soumises. Il s’agit d’entendre et d’évaluer, conformément au droit, les éléments de preuve qui se rapportent aux questions juridiques qui lui sont soumises et d’accorder aux parties en cause les réparations disponibles.

Il s’ensuit que *le rôle du judiciaire n’est pas [. . .] d’appliquer uniquement le droit qu’il approuve*. Il ne s’agit pas non plus de trancher des causes en tenant compte simplement de ce que le judiciaire (plutôt que le droit) semble juste ou pertinent. *Il ne s’agit pas non plus de deviner la réforme du droit entreprise par les législateurs*, que cette réforme consiste en une nouvelle cause d’action ou en des *règles de procédure* pour la régir. [Italique ajouté.]

Imperial Tobacco, précité, aux paragraphes 49, 50 et 52. Onglet 2 -c. *Babcock*, précité, au paragraphe 55. Onglet 2-b.

[49] Baptiste soutient toutefois que l’article 50.1 empiète sur le pouvoir « inhérent » ou « implicite » que détient un juge de la Cour fédérale de rendre une décision dans l’intérêt de la justice, dans les limites du champ de compétence reconnu. Il allègue que l’existence de ce pouvoir découle d’une désignation

Constitution. The details of this argument are provided as follows (respondent's written representations, at paragraphs 94-101, 104-108, 117, 121-125):

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

This provision juxtaposes the use of mandatory language with respect to the issuance of a stay ("shall") with the use of discretionary language with respect to the Crown application ("desires to institute a counter-claim or third party proceedings in respect of which the Court lack jurisdiction").

This provision has been interpreted by the Federal Court as permitting the Court to rely on a thin evidentiary record that the Crown generates as a basis for determining the constitutional and statutory jurisdiction of the Court over a claim.

Charalambous v. Canada, (April 29, 2004) T-1715-03 (F.C.) per Dawson J.

Applicant's Motion Record, Tab 4

If the Court determines that it does not have jurisdiction on the basis of this evidentiary record, it issues a binding order that effectively terminates the Plaintiffs' proceedings in the Federal Court.

Charalambous v. Canada, (April 29, 2004) T-1715-03 (F.C.) per Dawson J.

Applicant's Motion Record, Tab 4

This gives the Crown an unconstitutional measure of control over the determination by the Court of its jurisdiction.

It also requires the Court to issue an enforceable order on the basis of what amounts to an opinion respecting hypothetical proceedings.

A core adjudicative power, the power to hear and decide an action in [the interests of] justice, is subject to the Crown's "desire."

Section 50.1 of the *Federal Courts Act* allows the Crown to usurp a fundamental power of a court to stay proceedings in the interests of justice.

faite en vertu de l'article 101 de la Constitution. Les détails de cet argument sont les suivants (observations écrites des défendeurs, aux paragraphes 94 à 101, 104 à 108, 117, 121 à 125) :

[TRADUCTION] Le texte du paragraphe 50.1(1) est le suivant : « [s]ur requête du procureur général du Canada, la Cour fédérale ordonne la suspension des procédures relatives à toute réclamation contre la Couronne à l'égard de laquelle cette dernière entend présenter une demande reconventionnelle ou procéder à une mise en cause pour lesquelles la Cour n'a pas compétence ».

Cette disposition juxtapose l'utilisation d'un mot impératif concernant l'octroi d'une suspension (« ordonne ») à l'utilisation d'un libellé discrétionnaire concernant la réclamation de la Couronne (« entend présenter une demande reconventionnelle ou procéder à une mise en cause pour lesquelles la Cour n'a pas compétence »).

Selon l'interprétation qu'en a faite la Cour fédérale, cette disposition permet à la Cour de se fonder sur un mince dossier de preuve établi par la Couronne pour déterminer sa compétence constitutionnelle et législative à l'égard d'une réclamation.

Charalambous c. Canada, (29 avril 2004) T-1715-03 (C.F.), la juge Dawson.

Dossier de requête du demandeur, onglet 4.

Si la Cour juge qu'elle est incompétente sur la base de ce dossier de preuve, elle rend une ordonnance exécutoire qui met effectivement fin à la procédure des demandeurs devant la Cour fédérale.

Charalambous c. Canada, (29 avril 2004) T-1715-03 (C.F.), la juge Dawson.

Dossier de requête du demandeur, onglet 4.

Cela procure à la Couronne un degré inconstitutionnel de contrôle sur la détermination que fait la Cour de sa compétence.

Cela oblige aussi la Cour à rendre une ordonnance exécutoire en se fondant sur ce qui équivaut à une opinion concernant une procédure hypothétique.

Un pouvoir juridictionnel de base, celui d'instruire et de trancher une action [dans l'intérêt de la justice], est soumis à l'« intention » de la Couronne (« *desire* »).

L'article 50.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* permet à la Couronne d'usurper le pouvoir fondamental d'un tribunal de suspendre une procédure dans l'intérêt de la justice.

Federal Courts Act, R.S.C. 1985, c. F-7, s.50. Tab A1.

Canada v. Tobiass, 1997 CarswellNat 1385 (S.C.C.). Tab B52.

Canada v. Tobiass, 1997 CarswellNat 211 (F.C.A.). Tab B53

...

The essence of the principle is that core constitutional functions are attributed to three distinct powers, that is, the legislative, executive and judicial powers. The core constitutional functions of each power are protected from interference by the other powers.

It is not disputed here that Parliament has the power to confer functions on the judiciary which go beyond its core adjudicative functions. The Supreme Court of Canada has said as much in respect to the jurisdiction of the Supreme Court to provide an advisory opinion. This jurisdiction is not contrary to the doctrine of the separation of powers.

Re Secession of Québec, 1998 CarswellNat 1299 (S.C.C.). Tab B57.

Nor is it disputed that Parliament and the provincial legislatures have a limited constitutional power to deprive a court of jurisdiction through the use of privative clauses, whether it be a statutory court or a provincial superior court.

Nevertheless, neither Parliament nor the provincial legislatures have the power to divest a provincial superior court of its core jurisdiction.

Canada Labour Relations Board v. Paul L'Anglais Inc., 1983 CarswellQue 101 (S.C.C.). Tab B58.

Canada (Attorney General) v. Law Society of British Columbia, 1982 CarswellBC 133 (S.C.C.). Tab B59

It is submitted that Parliament cannot divest a s. 101 court of its core jurisdiction, or attribute functions to a s. 101 court that conflict with its core jurisdiction or which undermine the independence of that Court.

...

However, a provision that allows the Attorney-General to issue a directive to a court with respect to the conduct of its action, based on a "desire" of the Crown to bring action in a different court, is inconsistent with s. 101 which mandates that

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 50. Onglet A1.

Canada c. Tobiass, 1997 CarswellNat 1385 (C.S.C.). Onglet B52.

Canada c. Tobiass, 1997 CarswellNat 211 (C.A.F.). Onglet B53.

[. . .]

L'essence du principe est que les fonctions constitutionnelles fondamentales sont attribuées à trois pouvoirs distincts : le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Les fonctions constitutionnelles fondamentales de chacun sont protégées contre toute ingérence de la part des autres.

Il n'est pas contesté en l'espèce que le Parlement est habilité à conférer au pouvoir judiciaire des fonctions qui vont au-delà de ses fonctions juridictionnelles fondamentales. La Cour suprême du Canada en a dit autant au sujet de sa compétence pour fournir une opinion consultative. Cette compétence n'est pas contraire à la doctrine de la séparation des pouvoirs.

Renvoi relatif à la sécession du Québec, 1998 CarswellNat 1299 (C.S.C.). Onglet B57.

Il n'est pas contesté non plus que le Parlement et les législatures provinciales disposent du pouvoir constitutionnel restreint de priver un tribunal de sa compétence en recourant à des clauses privatives, qu'il s'agisse d'un tribunal créé par une loi ou d'une cour supérieure provinciale.

Quoi qu'il en soit, ni le Parlement ni les législatures provinciales ne sont habilités à priver une cour supérieure provinciale de sa compétence fondamentale.

Conseil canadiens des relations du travail c. Paul L'Anglais Inc., 1983 CarswellQue 101 (C.S.C.). Onglet B58.

Canada (Procureur général) c. Law Society of British Columbia, 1982 CarswellBC 133 (C.S.C.). Onglet B59.

Il est allégué que le Parlement ne peut priver un tribunal visé à l'article 101 de sa compétence fondamentale, ni attribuer à un tel tribunal des fonctions qui entrent en conflit avec sa compétence fondamentale ou qui minent son indépendance.

[. . .]

Cependant, une disposition qui permet au procureur général d'émettre une directive à un tribunal au sujet de la conduite de son action, en se fondant sur une « intention » (« *desire* ») de la Couronne de soumettre l'action à un tribunal

the “court” which is established be fully independent of the executive branch of government.

In the *Rifou* case, Mahoney J. wrote: “What is the point of a constitutionally enshrined independent judiciary if Parliament is at liberty to strip it of its jurisdiction?”

...

The Crown cannot determine or dictate the constitutional limits of the jurisdiction of the Federal Court of Canada. It is within the exclusive powers of the judiciary to determine the constitutional limits of the jurisdiction of a court, based on the constitutional principle of the separation of powers and other applicable provisions of the constitution and of constitutive statutes.

For this reason, the Federal Court cannot determine the constitutional or statutory limits of its jurisdiction purely on the basis of a meager evidentiary record that is generated wholly by the Crown.

It is submitted that the Attorney-General of Canada cannot place draft pleadings before the Federal Court for a determination of the Court’s jurisdiction over hypothetical parties that might be brought before the Court on the basis of such pleadings.

It is true that the jurisdiction of the Federal Court has been so frequently litigated that questions respecting the potential jurisdiction of the Court over a hypothetical third party appear mundane and perhaps obvious. However, the Court cannot determine its constitutional jurisdiction over a hypothetical party on the basis of a proposed course of action by the Crown.

Section 50.1 permits the Crown to interfere with the core jurisdiction of the Federal Court, which is to adjudicate the rights and obligations of the parties that are properly before it, and to stay the course of proceedings only in the interests of justice. Section 50.1 therefore breaches the constitutional principle of the separation of powers and undermines the public confidence in the independence of the Federal Court. For that reason, s.50.1 is of no force or effect.

[50] In response, Canada argues that unwritten constitutional principles such as those cited are not a basis upon which to find legislation is invalid. I find I do not need to determine the correctness of this argument because of a flaw in Baptiste’s argument

différent, est incompatible avec l’article 101, qui exige que le « tribunal » qui est établi soit tout à fait indépendant du pouvoir exécutif du gouvernement.

Dans l’arrêt *Rifou*, le juge Mahoney a écrit : « Pourquoi reconnaître constitutionnellement l’indépendance des tribunaux si le Parlement peut à son gré leur retirer leurs pouvoirs? ».

[...]

La Couronne ne peut pas fixer ou dicter les limites constitutionnelles de la compétence de la Cour fédérale du Canada. Il incombe au pouvoir judiciaire, dans le cadre des pouvoirs qui lui sont exclusifs, de déterminer les limites constitutionnelles de la compétence d’un tribunal, sur la base du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs et d’autres dispositions applicables de la Constitution et de lois constitutives.

C’est la raison pour laquelle la Cour fédérale ne peut fixer les limites constitutionnelles ou législatives de sa compétence en se fondant exclusivement sur un mince dossier de preuve qui est entièrement établi par la Couronne.

Il est allégué que le procureur général du Canada ne peut soumettre une ébauche d’actes de procédure à la Cour fédérale afin que l’on détermine la compétence de la Cour sur des parties hypothétiques susceptibles d’être traduites devant elle sur la foi de ces actes de procédure.

Il est vrai que la compétence de la Cour fédérale fait si souvent l’objet de litiges que les questions relatives à la compétence potentielle de la Cour sur un mis en cause hypothétique semblent banales et peut-être évidentes. Cependant, la Cour ne peut pas déterminer sa compétence constitutionnelle sur une partie hypothétique en se fondant sur un plan d’action proposé par la Couronne.

L’article 50.1 permet à la Couronne de s’immiscer dans la compétence fondamentale de la Cour fédérale, qui consiste à trancher les droits et les obligations des parties comparissant à bon droit devant elle, et de ne suspendre la procédure que s’il est dans l’intérêt de la justice de le faire. L’article 50.1 viole donc le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs et mine la confiance du public à l’égard de l’indépendance de la Cour fédérale. Pour cette raison, l’article 50.1 est inopérant.

[50] En réponse, le Canada fait valoir que des principes constitutionnels non écrits comme ceux qui sont cités ne sont pas une raison pour conclure qu’une loi est invalide. Je conclus qu’il n’est pas nécessaire que je détermine le bien-fondé de cet argument à cause

concerning the principles.

[51] In my opinion, in both written and oral argument, Baptiste has not provided sufficient statutory or constitutional authority to establish the existence of an inherent or implied “core adjudicative power”, which cannot be curtailed by Parliament, available to judges of this statutory Court to decide in the “interests of justice”. In particular, I find that the decisions cited in Baptiste’s written argument in support of the proposition being maintained are not on point: *Tobiass [Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Tobiass]*, [1997] 3 S.C.R. 391 decided that the Federal Court of Appeal [[1997] 1 F.C. 828] had jurisdiction to act on the appeal of a stay granted under section 50 of the then *Federal Court Act*; *L’Anglais [Canada Labour Relations Board et al. v. Paul L’Anglais Inc. et al.]*, [1983] 1 S.C.R. 147] decided that Parliament lacks jurisdiction to exclude the superintending and reforming power of the Superior Court of Quebec by application of section 18 of the then *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10]; *Attorney General of Canada et al. v. Law Society of British Columbia et al.*, [1982] 2 S.C.R. 307] decided that, although Parliament might establish a court for the better administration of the laws of Canada, it lacks the constitutional authority to strip the provincial superior courts of the power to declare a federal statute beyond Parliament’s competence; and in *Rifou [Canadian Imperial Bank of Commerce v. Rifou]*, [1986] 3 F.C. 486 (C.A.)], Justice Mahoney passed the comment cited in Baptiste’s argument at paragraph 118, only with respect to his view that it is inappropriate for Parliament to assign federal administrative tribunals jurisdiction traditionally exercised by judges appointed under section 96 of the Constitution.

[52] As I cannot find a core adjudicative power exists, I cannot find that section 50.1 acts to usurp “a fundamental power of the Court to stay proceedings in

d’une lacune dans l’argumentation de Baptiste au sujet des principes.

[51] À mon avis, dans son argumentation écrite et dans sa plaidoirie, Baptiste n’a pas fourni suffisamment de sources législatives ou constitutionnelles pour établir l’existence d’un « pouvoir juridictionnel fondamental » inhérent ou implicite, que le Parlement ne peut pas suspendre, et dont disposent les juges de la présente Cour, qui a été créée par une loi, pour rendre une décision dans l’« intérêt de la justice ». En particulier, je conclus que les décisions citées dans l’argumentation écrite de Baptiste à l’appui de la thèse invoquée ne sont pas pertinentes. Dans l’arrêt *Tobiass [Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Tobiass]*, [1997] 3 R.C.S. 391], il a été décidé que la Cour d’appel fédérale [[1997] 1 C.F. 828] était compétente pour entendre l’appel d’une suspension accordée en vertu de l’article 50 de ce qui était à l’époque la *Loi sur la Cour fédérale*; dans l’arrêt *L’Anglais [Conseil canadien des relations du travail et autre c. Paul L’Anglais Inc. et autre]*, [1983] 1 R.C.S. 147] il a été jugé que le Parlement n’a pas compétence pour exclure le pouvoir de surveillance et de réforme de la Cour supérieure du Québec en appliquant l’article 18 de ce qui était à l’époque la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), ch. 10]; dans l’arrêt *Procureur général du Canada et autres c. Law Society of British Columbia et autre*, [[1982] 2 R.C.S. 307] il a été décidé que même si le Parlement peut constituer un tribunal pour assurer la meilleure exécution des lois du Canada, la Constitution ne l’habilite pas à dépouiller les cours supérieures des provinces du pouvoir de décréter qu’une loi fédérale outrepassa la compétence du Parlement; enfin, dans l’arrêt *Rifou [Banque canadienne impériale de commerce c. Rifou]*, [1986] 3 C.F. 486 (C.A.)], le juge Mahoney a fait le commentaire cité dans l’argument qu’invoque Baptiste au paragraphe 118, mais uniquement en rapport avec son opinion qu’il ne sied pas au Parlement de conférer aux tribunaux administratifs fédéraux une compétence qu’exercent d’habitude les juges nommés en vertu de l’article 96 de la Constitution.

[52] Ne pouvant conclure à l’existence d’un pouvoir juridictionnel fondamental, il m’est impossible de conclure que l’article 50.1 a pour effet d’usurper « un

the interests of justice” or, put another way, to “divest” the Court of its “core jurisdiction”.

[53] Whether by a judge deciding on evidence and argument pursuant to section 50.1 that the Court lacks jurisdiction over third-party proceedings, or being told by the Federal Court of Appeal that it does not have such jurisdiction, judges of the Court are bound to follow the will of Parliament and to order a stay. In my opinion, following the will of Parliament as expressed in section 50.1 is not an affront to the principles of separation, independence, or impartiality. I cannot find that the fact that the power to decide in the interests of justice does not exist when applying section 50.1, whereas it does exist when applying section 50, constitutes an usurpation or divesting of jurisdiction, or interference with the authority to adjudicate. It is simply a limit on jurisdiction placed within the authority of Parliament.

[54] With respect to Baptiste’s argument that section 50.1 offends the Court’s institutional independence and the judge’s impartiality, the same test is to be applied: (*R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114, at page 143):

... the apprehension of bias must be a reasonable one, held by reasonable and right-minded persons, applying themselves to the question and obtaining thereon the required information. In the words of the Court of Appeal, that test is “what would an informed person, viewing the matter realistically and practically—and having thought the matter through—conclude.” [Underlining added.]

In my opinion, reasonable and right-minded informed persons would understand that independence and impartiality are not compromised by following the dictates of section 50.1 because its purpose is understandable as being sound.

[55] In the result, I agree with Canada’s answer to the question; the constitutional principles of separation of powers, judicial independence, and judicial impartiality are not offended by section 50.1.

pouvoir fondamental de la Cour de suspendre une procédure dans l’intérêt de la justice » ou, autrement dit, de « priver » la Cour de sa « compétence fondamentale ».

[53] Que ce soit un juge qui décide sur la foi de la preuve et des arguments présentés en vertu de l’article 50.1 que la Cour n’a pas compétence sur une procédure de mise en cause, ou que ce soit la Cour d’appel fédérale qui le dise, les juges de la Cour sont tenus de se conformer à la volonté du Parlement et d’ordonner une suspension. À mon avis, le fait de se conformer à la volonté du Parlement qui est exprimée à l’article 50.1 n’est pas contraire aux principes de la séparation, de l’indépendance ou de l’impartialité. Il m’est impossible de conclure que l’inexistence du pouvoir de décider d’une affaire dans l’intérêt de la justice lorsqu’on applique l’article 50.1, alors que ce pouvoir existe lorsqu’on applique l’article 50, constitue une usurpation ou une privation de compétence, ou une ingérence dans le pouvoir de rendre une décision. Il s’agit simplement d’une limite de compétence fixée dans le cadre des pouvoirs du Parlement.

[54] En ce qui concerne l’argument de Baptiste selon lequel l’article 50.1 contrevient à l’indépendance institutionnelle de la Cour ainsi qu’à l’impartialité du juge, c’est le même critère qu’il faut appliquer (*R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114, à la page 143) :

[. . .] la crainte de partialité doit être raisonnable et le fait d’une personne sensée et raisonnable qui se poserait elle-même la question et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet. Selon les termes de la Cour d’appel, ce critère consiste à se demander « à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique ». [Non souligné dans l’original.]

À mon avis, une personne bien renseignée, sensée et raisonnable comprendrait que l’on ne compromet pas l’indépendance et l’impartialité en suivant les impératifs de l’article 50.1 parce que son objet est valable.

[55] En définitive, je souscris à la réponse du Canada à la question; l’article 50.1 ne contrevient pas aux principes constitutionnels de la séparation des pouvoirs, ainsi que de l’indépendance et de l’impartialité de l’appareil judiciaire.

C. Does section 50.1 offend access to justice?

[56] Baptiste argues that the provision denies the right of litigants to have their case heard by any court of their choosing, and on this basis, advances the following argument (respondent's written representations, at paragraphs 147-151):

The principle of access to justice and the courts is a constitutional principle that has been recognized by the Supreme Court of Canada.

B.C.G.E.U. v. British Columbia (Attorney General), 1988 CarswellBC 363 (S.C.C.). Tab B80.

Dickson C.J. writes: 'We have no doubt that the right to access to the courts is under the rule of law one of the foundational pillars protecting the rights and freedoms of our citizens.'

B.C.G.E.U. v. British Columbia (Attorney General), 1988 CarswellBC 363 (S.C.C.) at para. 32. Tab B80.

Access to justice also has an institutional dimension which can result from a statutory regime that restricts the rights of litigants in their choice of courts.

John Carten Personal Law Corp. v. British Columbia, 1997 CarswellBC 2290 (B.C. C.A.) per McEachern J. dissenting. Tab B81.

The Federal Court has the statutory jurisdiction to hear the proceedings herein. This jurisdiction is consistent with s. 101 of the *Constitution Act, 1867*. The Federal Court is established for the "better administration of the laws of Canada." By establishing a s. 101 court, it is incumbent on Parliament to ensure that access to that Court be universal and based purely on the jurisdiction attributed to that Court by statute. This is what the constitutional principle of access to justice requires.

Because it allows the Crown to employ a discretionary procedural device to bar access to specific litigants on a discretionary basis, s. 50.1 is unconstitutional.

[57] Canada correctly points out that the Supreme Court of Canada in *B.C.G.E.U. v. British Columbia (Attorney General)*, [1998] 2 S.C.R. 214 has, thus far, restricted the principle of access to justice to physical access to a court premises. And even though it was mentioned in argument that this principle has been extended by the British Columbia Court of Appeal's

C. L'article 50.1 fait-il obstacle à l'accès à la justice?

[56] Baptiste fait valoir que la disposition nie le droit des parties à ce que leur cause soit entendue par un tribunal de leur choix; son argument est le suivant (observations écrites des défendeurs, aux paragraphes 147 à 151) :

[TRADUCTION] Le principe de l'accès à la justice et aux tribunaux est un principe constitutionnel reconnu par la Cour suprême du Canada.

B.C.G.E.U. c. British Columbia (Procureur général), 1988 CarswellBC 363 (C.S.C.). Onglet B80.

Le juge en chef Dickson écrit : « Nous n'avons aucun doute que le droit d'accès aux tribunaux constitue, sous le régime de la primauté du droit, un des piliers de base qui protègent les droits et libertés de nos citoyens ».

B.C.G.E.U. c. British Columbia (Procureur général), 1988 CarswellBC 363 (C.S.C.), au paragraphe 32. Onglet B80.

L'accès à la justice comporte aussi une dimension institutionnelle qui peut découler d'un régime législatif qui restreint les droits des parties dans leur choix de tribunaux.

John Carten Personal Law Corp. c. British Columbia, 1997 CarswellBC 2290 (C.A.C.-B.), le juge McEachern, en dissidence. Onglet B81.

La Cour fédérale a le pouvoir législatif d'instruire les procédures dont il est question en l'espèce. Ce pouvoir cadre avec l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La Cour fédérale est établie pour « améliorer l'application du droit canadien ». En établissant une cour en vertu de l'article 101, il incombe au Parlement de veiller à ce que l'accès à cette cour soit universel et purement fondé sur la compétence que la loi confère à cette dernière. C'est là ce qu'exige le principe constitutionnel de l'accès à la justice.

L'article 50.1 est inconstitutionnel parce qu'il permet à la Couronne de recourir à un mécanisme procédural discrétionnaire pour interdire l'accès de parties spécifiques sur une base facultative.

[57] Le Canada fait remarquer avec raison que la Cour suprême du Canada, comme l'illustre l'arrêt *B.C.G.E.U. c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 214, a restreint jusqu'ici le principe de l'accès à la justice à un accès physique aux tribunaux. Et même s'il a été mentionné lors des plaidoiries qu'une décision de la Cour d'appel

decision in *Christie v. British Columbia (Attorney General)* (2005), 262 D.L.R. (4th) 51 to include access to competent legal representation as an element of access to justice, I find that both cases are irrelevant to Baptiste's argument.

[58] Baptiste argues that every Canadian citizen has a fundamental right to a judicial hearing in order to obtain protection of his or her constitutional rights, and unless the action advanced is vexatious, futile or dilatory, a citizen has a right to obtain a decision respecting the action (*McKenzie v. Quebec (Attorney General)*, [1998] 3 C.N.L.R. 112 (Que. C.A.)). There is no debate about this principle. The debate with respect to the motion arises from a different concern; it is not about whether Baptiste will have a judicial hearing, it is about which court will conduct the hearing. Baptiste objects to the application of section 50.1 because it will result in moving the action from this Court to the Alberta Court of Queen's Bench. I do not find that this result is a denial of access to justice. It is a denial of Baptiste's wish, but according to law.

[59] I agree with Canada that the procedure set in section 50.1 does not offend Baptiste's access to justice.

[60] Therefore I find that section 50.1 is not unconstitutional.

IV. Other Considerations

A. Baptiste's Aboriginal and Treaty Rights

[61] As these considerations expressed in the notice were not argued, as is the case with the Charter issues, I consider them as not being advanced in the present response to the motion.

B. Abuse of process

[62] Threaded through Baptiste's arguments are concerns that, in some way, the passage of section 50.1 was intended to make Canada immune from liability, and also that Canada is able to misuse the provision to

de la Colombie-Britannique : *Christie v. British Columbia (Attorney General)* (2005), 262 D.L.R. (4th) 51, a donné plus d'extension à ce principe de façon à inclure l'accès à un représentant juridique compétent en tant qu'élément de l'accès à la justice, je conclus que ces deux arrêts sont sans rapport avec l'argument qu'invoque Baptiste.

[58] Baptiste fait valoir que chaque citoyen canadien possède un droit fondamental à une audition judiciaire en vue d'obtenir la protection de ses droits constitutionnels et que, à moins que l'action engagée soit vexatoire, futile ou dilatoire, un citoyen a le droit d'obtenir une décision au sujet de l'action (*McKenzie c. Québec (Procureur général)*, [1998] A.Q. n° 1133 (C.A.) (QL)). Ce principe ne suscite aucun débat. Le débat qui entoure la requête résulte d'une préoccupation différente; la question n'est pas de savoir si Baptiste aura une audition judiciaire, mais plutôt si la Cour tiendra cette audition. Baptiste s'oppose à l'application de l'article 50.1 parce que cela aura pour effet de transférer l'action de la présente Cour à la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta. Ce résultat ne constitue pas, selon moi, un déni d'accès à la justice. Il s'agit d'un déni du souhait de Baptiste, mais conformément à la loi.

[59] Je suis d'accord avec le Canada pour dire que la procédure exposée à l'article 50.1 ne fait pas obstacle à l'accès de Baptiste à la justice.

[60] Je conclus donc que l'article 50.1 n'est pas inconstitutionnel.

IV. Autres questions

A. Les droits ancestraux ou issus de traités de Baptiste

[61] Ces questions exprimées dans l'avis n'ayant pas été plaidées, comme cela a été le cas des questions relatives à la Charte, je considère qu'elles n'ont pas été mises de l'avant dans la présente réponse à la requête.

B. Abus de procédure

[62] Est entremêlée dans les arguments qu'invoque Baptiste l'idée que, d'une certaine façon, l'article 50.1 a été adopté pour pouvoir exonérer le Canada de toute responsabilité, et aussi que le Canada est en mesure

gain a stay much to its advantage and the disadvantage of defendants to an action. There is no evidence to substantiate these concerns.

[63] In any event, before a stay of an action can be entered on the Crown's motion following a determination that the Court lacks jurisdiction over the third-party proceedings, the intention of the Crown to institute the proceedings in a provincial jurisdiction must be proved to be *bona fide*. If evidence exists to prove an abuse of process, the Court can deal with it by denying the motion for a stay.

[64] I can understand why Baptiste feels that a stay being ordered pursuant to section 50.1 on Canada's motion is unfair; it will require a recommencement of the action in Alberta for Baptiste to obtain justice which might be inhibited by cost, not to mention the time and resources that will have been wasted in bringing the action this far. Baptiste also argues that the unfairness is compounded by the fact that the delay and cost will be at the instance of the fiduciary to the plaintiff Aboriginal people. However, I am unable to find that Canada does not have the legislative authority to cause this result.

C. Conflict between section 50.1 of the *Federal Courts Act* and subsection s. 21(2) of the *Crown Liability and Proceedings Act*

[65] In the course of oral argument, counsel for Baptiste argued that, by virtue of subsection 21(2) of the *Crown Liability and Proceedings Act*, a stay should not be granted because Baptiste would be prohibited from recommencing the action in the Court of Queen's Bench of Alberta. The argument depends on the meaning of the word "pending" in subsection 21(2).

[66] Baptiste argues that a stay does not make a proceeding "not pending". It is important to note that there is no statutory provision allowing for the ordering of a partial stay, or for the lifting of a stay once ordered

d'utiliser à mauvais escient cette disposition pour obtenir une suspension en grande partie à son avantage et au désavantage des défendeurs à une action. Aucune preuve ne corrobore ces préoccupations.

[63] Quoi qu'il en soit, avant que l'on puisse suspendre une action sur requête de la Couronne par suite d'une décision portant que la Cour n'a pas compétence sur la procédure de mise en cause, il est nécessaire de prouver que la Couronne a véritablement l'intention d'introduire la procédure au sein d'une juridiction provinciale. S'il existe une preuve d'abus de procédure, la Cour peut s'en charger en rejetant la requête en suspension.

[64] Je puis comprendre pourquoi Baptiste estime qu'une suspension ordonnée en vertu de l'article 50.1 à la requête du Canada est injuste; cela l'obligera à reprendre l'action en Alberta pour obtenir justice, ce qui pourrait être difficile à cause des coûts que cela représente, sans parler du temps et des ressources qu'il aura gaspillés jusqu'ici. Baptiste soutient également que l'injustice est aggravée par le fait que le délai et les frais encourus seront attribuables à la Couronne, qui détient une obligation fiduciaire envers les Autochtones demandeurs. Il m'est toutefois impossible de conclure que le Canada n'a pas le pouvoir législatif de causer ce résultat.

C. Conflit entre l'article 50.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* et le paragraphe 21(2) de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*

[65] Au cours des plaidoiries, les avocats de Baptiste ont fait valoir que, en vertu du paragraphe 21(2) de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, il ne fallait pas accorder une suspension, car cela empêcherait Baptiste de reprendre l'action devant la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta. L'argument est fondé sur le sens du mot « pendante » qui figure au paragraphe 21(2).

[66] Baptiste soutient qu'une suspension n'a pas pour effet de rendre une procédure « non pendante ». Il est important de signaler qu'aucune disposition législative ne permet d'ordonner une suspension partielle, ou de

so as to breathe life into the action originally filed but stayed. Therefore, I find that, once a stay is ordered pursuant to section 50.1, the action before the Court is effectively “dead”; that is, a stayed proceeding cannot be found to be “pending”. Thus, I find that no conflict exists between section 50.1 and subsection 21(2).

D. Costs

[67] Baptiste argues that, if Canada is successful on the motion, nevertheless, it should be awarded costs given the significant expense incurred in the prosecution of the action to date will effectively be thrown away. As I stated during the course of the hearing, to give proper consideration to this issue, it will be the subject of separate argument following the decision on the substance of the motion.

ORDER

For the reasons provided, the motion is granted, and, thereby, the present action is stayed pursuant to subsection 50.1(1) of the *Federal Courts Act*.

The issue of the award of costs on the motion is reserved, and to be determined on argument to be presented as directed.

lever une suspension une fois qu'elle a été ordonnée, de façon à redonner vie à l'action initialement introduite mais suspendue. Je conclus donc qu'une fois qu'une suspension est ordonnée en application de l'article 50.1, l'action devant la Cour est effectivement « morte », c'est-à-dire qu'on ne peut pas déterminer qu'une procédure suspendue est « pendante ». Je conclus qu'il n'y a pas de conflit entre l'article 50.1 et le paragraphe 21(2).

D. Dépens

[67] Baptiste soutient que si le Canada a gain de cause au sujet de la requête, il faudrait quand même lui adjuger des dépens, car les frais considérables engagés à ce jour dans le cadre de la poursuite de l'action seront à toutes fins pratiques gaspillés. Comme je l'ai déclaré au cours de l'audience, cette question fera l'objet d'une argumentation distincte à la suite de la décision rendue sur le fond de la requête, de façon à pouvoir l'examiner comme il faut.

ORDONNANCE

Pour les motifs indiqués, la requête est accueillie et, de ce fait, la présente action est suspendue en application du paragraphe 50.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*.

La question de l'adjudication des dépens relatifs à la requête est reportée; elle sera réglée après présentation des arguments connexes, suivant les directives données.