



---

**Canada  
Federal Court  
Reports**

**Recueil des arrêts  
de la Cour fédérale  
du Canada**

**2001, Vol. 3, Part 3**

**and**

**Tables**

**2001, Vol. 3, 3<sup>e</sup> fascicule**

**et**

**Tables**

**Cited as [2001] 3 F.C., { 481-708  
i-lxxxvii**

**Renvoi [2001] 3 C.F., { 481-708  
i-lxxxvii**

---



EDITOR/ARRÊTISTE EN CHEF  
WILLIAM J. RANKIN, B.A., LL.B.

ADVISORY COMMITTEE/COMITÉ CONSULTATIF

MARTIN W. MASON, Gowling Lafleur Henderson LLP  
DOUGLAS H. MATHEW, Thorsteinssons, Tax Lawyers  
A. DAVID MORROW, Smart & Biggar  
SUZANNE THIBAudeau, Q.C./c.r., Heenan Blaikie  
LORNE WALDMAN, Jackman, Waldman & Associates

---

LEGAL STAFF

Senior Legal Editor  
GILLES DES ROSIERS, B.A., LL.L.

Legal Editors  
PATRICIA PRITCHARD, B.A., LL.B.  
RICHARD BEAUDOIN, B.A., LL.L.

PRODUCTION STAFF

Production Manager  
LAURA VANIER

Legal Research Editors  
LYNNE LEMAY  
PAULINE BYRNE

Publications Specialist  
JEAN-PIERRE LEBLANC

Assistant Publications Specialist  
DIANE DESFORGES

Internet and CRIS Coordinator  
LISE LEPAGE-PELLETIER

Editorial Assistant  
PIERRE LANDRIAULT

The *Canada Federal Court Reports* are published and the Editor and Advisory Committee appointed pursuant to the *Federal Court Act*. The Reports are prepared for publication by the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs.

© Her Majesty the Queen, in Right of Canada, 2001.

*The following added value features in the Canada Federal Court Reports are protected by Crown copyright: captions and headnotes, all tables and lists of statutes and regulations, cases, authors, as well as the history of the case and digests of cases not selected for full-text publication.*

*Requests for permission to reproduce these elements of the Federal Court Reports should be directed to: Editor, Federal Courts Reports, Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs, 99 Metcalfe Street, Ottawa, Canada, K1A 1E3, telephone area code (613) 995-2706.*

ARRÊTISTES

Arrêtiste principal  
GILLES DES ROSIERS, B.A., LL.L.

Arrêtistes  
PATRICIA PRITCHARD, B.A., LL.B.  
RICHARD BEAUDOIN, B.A., LL.L.

SERVICES TECHNIQUES

Gestionnaire, production et publication  
LAURA VANIER

Préposées à la recherche et à la documentation juridiques  
LYNNE LEMAY  
PAULINE BYRNE

Spécialiste des publications  
JEAN-PIERRE LEBLANC

Spécialiste adjointe des publications  
DIANE DESFORGES

Coordonnatrice, Internet et SIRC  
LISE LEPAGE-PELLETIER

Adjoint à l'édition  
PIERRE LANDRIAULT

Le *Recueil des arrêts de la Cour fédérale* est publié conformément à la *Loi sur la Cour fédérale*. L'arrêtiste en chef et le comité consultatif sont également nommés en vertu de celle-ci. Le Recueil est préparé pour la publication par le Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2001.

*Les éléments rédactionnels suivants du Recueil des arrêts de la Cour fédérale du Canada sont protégés par le droit d'auteur de la Couronne: abstraits et sommaires, toutes les listes et tables de jurisprudence, de doctrine, de lois et règlements, ainsi que l'historique de la cause et les fiches analytiques des décisions qui n'ont pas été retenues pour publication intégrale.*

*Les demandes de permission de reproduire ces éléments du Recueil doivent être adressées à: L'arrêtiste en chef, Recueil des arrêts de la Cour fédérale, Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale, 99, rue Metcalfe, Ottawa (Canada) K1A 1E3, au (613) 995-2706.*

*Inquiries concerning the contents of the Canada Federal Court Reports should be directed to the Editor at the above mentioned address and telephone number.*

*Notifications of change of address (please indicate previous address) and other inquiries concerning subscription to the Federal Court Reports should be referred to Canadian Government Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9, telephone area code (613) 956-4802 or 1-800-635-7943.*

*Subscribers who receive the Federal Court Reports pursuant to the Canada Federal Court Reports Distribution Order should address any inquiries and change of address notifications to: Laura Vanier, Production Manager, Federal Court Reports, 99 Metcalfe Street, Ottawa, Canada, K1A 1E3.*

*Federal Court decisions, as handed down by the Court, as well as the edited versions of those selected for publication in the Federal Court Reports, are available on the Internet at the following Web site: <http://www.fja.gc.ca>*

## CONTENTS

Judgments .....	481-708
Digests .....	D-43
Title Page .....	i
List of Judges .....	ii
Appeals Noted .....	ix
Table of cases reported in this volume .....	xiii
Contents of the volume .....	xxi
Table of cases digested in this volume .....	xlv
Cases judicially considered .....	lvii
Statutes and Regulations judicially considered .....	lxxi
Authors cited .....	lxxxv

### **Ahumada v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (C.A.) .....** 605

Administrative law — Judicial review — *Certiorari* — Appeal from decision allowing application for judicial review of dismissal of refugee claim, on ground of reasonable apprehension of bias — Member of CRDD panel dismissing refugee claim on temporary leave of absence from position as appeals officer with Enforcement Branch, Citizenship and Immigration — Test for bias in independent adjudicative tribunal whether reasonable person, reasonably

*Continued on next page*

*Les demandes de renseignements au sujet du contenu du Recueil des arrêts de la Cour fédérale du Canada doivent être adressées à l'arrêtiiste en chef à l'adresse et au numéro de téléphone susmentionnés.*

*Les avis de changement d'adresse (avec indication de l'adresse précédente), ainsi que les demandes de renseignements au sujet de l'abonnement au Recueil, doivent être adressés aux Éditions du gouvernement du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa (Canada) K1A 0S9 au (613) 956-4802 ou 1-800-635-7943.*

*Les abonnés qui reçoivent le Recueil en vertu du Décret sur la distribution du Recueil des arrêts de la Cour fédérale du Canada sont priés d'adresser leurs demandes de renseignements et leurs avis de changements d'adresse à: Laura Vanier, Gestionnaire, production et publication, Recueil des arrêts de la Cour fédérale, 99, rue Metcalfe, Ottawa (Canada) K1A 1E3.*

*Les décisions de la Cour fédérale, telles que rendues par la Cour, ainsi que, pour les décisions choisies, les versions préparées pour la publication dans le Recueil des arrêts de la Cour fédérale, peuvent être consultées sur Internet au site Web suivant: <http://www.cmf.gc.ca>*

## SOMMAIRE

Jugements .....	481-708
Fiches analytiques .....	F-55
Page titre .....	i
Liste des juges .....	v
Appels notés .....	ix
Table des décisions publiées dans ce volume .....	xvii
Table des matières du volume .....	xxxiii
Table des fiches analytiques publiées dans ce volume .....	li
Table de la jurisprudence citée .....	lvii
Lois et règlements .....	lxxi
Doctrine .....	lxxxv

### **Ahumada c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.A.) .....** 605

Droit administratif — Contrôle judiciaire — *Certiorari* — Appel d'une décision accueillant la demande de contrôle judiciaire du rejet d'une revendication du statut de réfugié au motif qu'il existait une crainte raisonnable de partialité — Une membre de la formation de la SSR qui a rejeté la revendication du statut de réfugié était en congé autorisé temporaire d'un poste d'agente des appels de la Direction générale de l'exécution de la Loi de Citoyenneté et Immi-

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Continued)

informed of facts and viewing matter realistically, practically, having thought matter through, would think it more likely than not tribunal biased — Although such “reasonable person” not synonymous with losing party, Court should not lose sight of perspective of unsuccessful refugee claimant — Minister’s role in refugee determination process such that cases holding employment relationship between tribunal member, party may give rise to reasonable apprehension of bias, relevant in principle — Informed, reasonable bystander might think serious possibility Board member might be influenced by how decision would be regarded within Enforcement Branch, repercussions for career — Evidence of improper use of perspective not general requirement to prove reasonable apprehension of bias — Finding not frustrating Board’s ability to discharge statutory functions.

Citizenship and Immigration — Judicial review — Appeal from decision allowing application for judicial review of dismissal of refugee claim, on ground of reasonable apprehension of bias — Member of CRDD panel dismissing refugee claim on temporary leave of absence from position as appeals officer with Enforcement Branch, CIC — Given Minister’s role in refugee determination process (detecting, opposing claims believes should be denied), cases holding employment relationship between tribunal member, party may give rise to reasonable apprehension of bias, relevant in principle — Cases relied on by Minister distinguished, doubted — Immigration Act entrusting adjudicative function to tribunal independent of agency responsible for enforcement to avoid danger of enforcement-minded adjudication — Informed, reasonable bystander might think serious possibility such CRDD member might be influenced by how decision would be regarded within Enforcement Branch, repercussions for career — Finding not frustrating Board’s ability to discharge statutory functions — Not unreasonable to require those closely connected with discharge of CIC’s enforcement functions to relinquish employment upon appointment to CRDD.

*Continued on next page*

## SOMMAIRE (Suite)

gration — Le critère d’appréciation de la partialité d’un tribunal juridictionnel indépendant consiste à se demander si une personne raisonnable qui serait raisonnablement au courant des faits et qui étudierait la question en profondeur de façon réaliste et pratique croirait qu’il est probable que le tribunal rendrait une décision entachée de partialité — Bien que l’identité de la «personne raisonnable» ne se confonde pas avec la partie perdante, la Cour ne doit pas perdre de vue la perspective du demandeur débouté du statut de réfugié — Le rôle du ministre dans le processus de détermination du statut de réfugié est tel que la jurisprudence statuant qu’un lien employeur-employé entre un membre du tribunal et une partie peut donner naissance à une crainte raisonnable de partialité est en principe pertinente — Un observateur bien renseigné et raisonnable croirait qu’il existe une possibilité réelle que la membre de la Commission ait pu être influencée par la façon dont sa décision pourrait être perçue au sein de la Direction générale de l’exécution de la Loi et par ses conséquences sur sa carrière — La preuve qu’un décideur a indûment fait intervenir son point de vue ne constitue pas une condition générale à laquelle il faut satisfaire pour établir la crainte raisonnable de partialité — Cette conclusion n’annihilerait pas la capacité de la Commission de s’acquitter des fonctions que lui attribue la loi.

Citoyenneté et Immigration — Contrôle judiciaire — Appel d’une décision accueillant la demande de contrôle judiciaire du rejet d’une revendication du statut de réfugié au motif qu’il existait une crainte raisonnable de partialité — Une membre de la formation de la SSR qui a rejeté la revendication était en congé autorisé temporaire d’un poste d’agente des appels de la Direction générale de l’exécution de la loi de CIC — Compte tenu du rôle du ministre dans le processus de détermination du statut de réfugié (repérer et contester les revendications qui, à son avis ne devraient pas être accueillies), la jurisprudence statuant qu’un lien employeur-employé entre le membre du tribunal et une partie peut donner naissance à une crainte raisonnable de partialité est en principe pertinente — La jurisprudence invoquée par le ministre a été distinguée, mise en doute — La Loi sur l’immigration attribue des fonctions juridictionnelles à un tribunal indépendant de l’organisme responsable de l’exécution de la loi pour éviter que les revendications soient tranchées dans une perspective d’exécution de la loi — Un observateur bien renseigné et raisonnable croirait qu’il existe une possibilité réelle que la membre de la SSR ait été influencée par la façon dont sa décision pourrait être perçue au sein de la Direction générale de l’exécution de la Loi et par ses conséquences sur sa carrière — Cette conclusion n’annihilerait pas la capacité de la Commission de s’acquitter des fonctions que lui attribue la loi — Il n’est pas déraisonnable d’exiger qu’au moment de leur nomination à la SSR, ceux qui sont liés étroitement à la mission de la CIC de veiller à l’exécution de la Loi renoncent à leur emploi.

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Continued)

### **Bell Canada v. Canada (Human Rights Commission) (C.A.)** ..... 481

Human Rights — CHRA, s. 27(2), as amended in 1998 giving HRC power to adopt guidelines binding in class of cases, instead of particular case as previously provided — S. 48.2(2) giving Chairperson of Tribunal power to extend appointment of Tribunal member whose fixed term expires during inquiry — Motions Judge holding amended s. 27(2) power giving rise to reasonable apprehension of bias, fettering Tribunal's decision-making power; s. 48.2(2) created lack of institutional independence, impartiality on basis lack of security of tenure — (1) No longer possible for Commission, pursuant to guideline-making power to influence outcome of particular complaint — Guidelines governing "class of cases" with general, impersonal application considerably less likely to give rise to reasonable apprehension of institutional bias — Overlap of Commission's enforcement, guideline-making functions not giving rise to reasonable apprehension of bias — Commission exercising guideline-making functions separate from role as party before Tribunal — (2) Chairperson may not be capriciously removed from office because of decisions relating to administration, operation of Tribunal including exercise of s. 48.2(2) power — Abuse of power relating to extension, non-extension of tribunal member's appointment for reasons extraneous to administration of tribunal reviewable pursuant to s. 18.1 — Chairperson sufficiently insulated from executive under scheme of Act as not to give rise to reasonable apprehension would abuse s. 48.2(2) discretion, fail to act in good faith, best interests of Tribunal.

Administrative Law — Canadian Human Rights Act, s. 27(2), as amended in 1998, giving HRC power to adopt guidelines binding in class of cases; s. 48.2(2) giving Chairperson of Tribunal power to extend appointment of Tribunal member whose fixed term expires during inquiry — Motions Judge holding amended s. 27(2) power giving rise to reasonable apprehension of bias, fettering Tribunal's decision-making power; s. 48.2(2) created lack of institutional independence, impartiality on basis lack of security of tenure — Test for independence whether tribunal reasonably perceived as enjoying essential conditions of independence (security of tenure, financial security, institutional independence) — Applied in light of functions performed by tribunal — Role of HRT to determine whether or not discriminatory practice engaged in, make appropriate remedial, not punitive, order — Test for impartiality

*Continued on next page*

## SOMMAIRE (Suite)

### **Bell Canada c. Canada (Commission des droits de la personne) (C.A.)** ..... 481

Droits de la personne — L'art. 27(2) de la LCDP, tel que modifié en 1998, donne à la CDP le pouvoir d'adopter des directives impératives «dans une catégorie de cas donnés» et non plus «dans un cas donné» comme avant — L'art. 48.2(2) accorde au président du Tribunal le pouvoir de prolonger le mandat d'un membre du Tribunal qui aurait expiré au cours d'une enquête — Le juge des requêtes a conclu que l'art. 27(2) modifié soulevait une crainte raisonnable de partialité et restreignait le pouvoir décisionnel du Tribunal; l'art. 48.2(2) compromettrait l'indépendance institutionnelle et l'impartialité du Tribunal en ne garantissant pas l'inamovibilité — 1) Il n'est plus possible que la Commission, grâce à l'émission de directives, influence le résultat d'une plainte donnée — Les directives régissant une «catégorie de cas donnés» et appelées à faire l'objet d'une application générale et impersonnelle risquent beaucoup moins de soulever une crainte raisonnable de partialité institutionnelle — Le chevauchement qui peut exister entre les fonctions d'application de la loi et d'émission de directives de la Commission ne crée pas une crainte raisonnable de partialité — Le pouvoir de la Commission d'émettre des directives est distinct du rôle qu'elle exerce en qualité de partie devant le Tribunal — 2) Le président ne peut être révoqué de façon arbitraire à cause des décisions qu'il a prises en matière d'administration et de fonctionnement du Tribunal, notamment dans l'exercice du pouvoir que lui attribue l'art. 48.2(2) — Tout abus du pouvoir en prolongeant ou refusant de prolonger le mandat d'un membre du Tribunal pour des raisons tout à fait étrangères à l'administration du Tribunal serait susceptible d'être contrôlé en vertu de l'art. 18.1 — Le régime législatif isole suffisamment le président du pouvoir exécutif pour qu'il ne soulève pas une crainte raisonnable qu'il pourrait abuser du pouvoir discrétionnaire que lui confère l'art. 48.2(2) et omettrait d'agir de bonne foi ainsi que dans l'intérêt du Tribunal.

Droit administratif — L'art. 27(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne, tel que modifié en 1998, donne à la CDP le pouvoir d'adopter des directives impératives «dans une catégorie de cas donnés»; l'art. 48.2(2) accorde au président du Tribunal le pouvoir de prolonger le mandat d'un membre du Tribunal qui aurait expiré au cours d'une enquête — Le juge des requêtes a conclu que l'art. 27(2) modifié soulevait une crainte raisonnable de partialité et restreignait le pouvoir décisionnel du Tribunal; l'art. 48.2(2) compromettrait l'indépendance institutionnelle et l'impartialité du Tribunal en ne garantissant pas l'inamovibilité — Le critère d'appréciation de l'indépendance consiste à savoir si le Tribunal peut raisonnablement être perçu comme possédant les conditions essentielles de l'indépendance (l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance institutionnelle) — Appliqué à la lumière des fonctions que remplit le

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Continued)

whether reasonable apprehension of bias in substantial number of cases — Purpose to identify bias arising from institutional structure — Guidelines governing “class of cases” not giving rise to reasonable apprehension of institutional bias — Overlap of Commission’s enforcement, guideline-making functions not giving rise to reasonable apprehension of bias as functions exercised separately — Chairperson’s power under s. 48.2(2) not compromising Tribunal’s independence, impartiality — Chair may only be removed “for cause” — Sufficiently insulated from executive as not to give rise to reasonable apprehension would abuse discretion — Abuse of power subject to judicial review.

### **Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of the Environment) (T.D.) . . . . . 514**

Access to Information — Judicial review of Environment Minister’s denial of access to documents under Access to Information Act (AIA), s. 69(1)(a) (memoranda to Cabinet) and (e) (records, purpose of which to brief Ministers of Crown) — S. 69(3)(b) exempting from subs. (1) discussion papers if decisions to which relate made public or made four years previously — When AIA passed, “discussion paper” supposed to describe problem, fully discuss alternatives for dealing therewith — Shortly thereafter, Cabinet Paper System changed so that information formerly found in discussion papers moved to Memorandum to Cabinet — Regardless of title, if document containing information, purpose of which to provide background explanations, analyses of problems, policy options, Parliament intended that such information be disclosed — Transforming “discussion paper” into “analysis” section of memorandum to Cabinet effectively limiting access to background explanations, analysis of problems or policy options provided for in AIA — Possibly attempt to circumvent will of Parliament — By looking to primary purpose of entire document to determine whether discussion paper, Deputy Clerk applied wrong test — If purpose of information in memorandum to Cabinet to provide background explanations, analyses of problems, policy options, should be severed, released to public.

Evidence — Clerk of Privy Council issued certificate under Canada Evidence Act (CEA), s. 39 stating documents to

*Continued on next page*

## SOMMAIRE (Suite)

Tribunal — Le rôle du TDP consiste à déterminer si un acte discriminatoire a été commis et à rendre l’ordonnance réparatrice appropriée, et non de punir — Le critère d’impartialité consiste à savoir s’il existe une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas — Ce critère vise à dépister la partialité pouvant découler de la structure de l’organisme — Des directives régissant une «catégorie de cas donnés» ne risquent pas de soulever une crainte raisonnable de partialité institutionnelle — Le chevauchement entre les fonctions d’application de la loi et d’émission de directives de la Commission ne crée pas une crainte raisonnable de partialité, car elles sont exercées de façon distincte — Le pouvoir qu’attribue l’art. 48.2(2) au président ne compromet pas l’indépendance ni l’impartialité du Tribunal — Le président est nommé «à titre inamovible» — Il est suffisamment isolé du pouvoir exécutif pour qu’il ne soulève pas une crainte raisonnable qu’il pourrait abuser de son pouvoir discrétionnaire — Tout abus de pouvoir est soumis au contrôle judiciaire.

### **Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Ministre de l’Environnement) (1<sup>re</sup> inst.) . . . . . 514**

Accès à l’information — Contrôle judiciaire du refus du ministre de l’Environnement de communiquer des documents en vertu de l’art. 69(1)a) (mémoires au Cabinet) et e) (documents d’information à l’usage des ministres de la Couronne) de la Loi sur l’accès à l’information (LAI) — L’art. 69(3)b) soustrait les documents de travail à l’application du par. (1) dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant — Lorsque la LAI a été adoptée, l’expression «document de travail» était censée décrire un problème en vue d’un examen complet des diverses solutions possibles — Peu après, le système de dossiers du Cabinet a été modifié de telle sorte que les renseignements qui se trouvaient auparavant dans les documents de travail figureraient désormais dans les mémoires au Cabinet — Quelle que soit son appellation, si le document contient des renseignements destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques, le législateur voulait que ces renseignements soient communiqués — Transformer un «document de travail» pour en faire la section «analyse» d’un mémoire au Cabinet a pour effet de limiter l’accès aux problèmes, aux analyses ou aux options politiques, un accès conféré par la LAI — Tentative possible de faire fi de la volonté du législateur fédéral — En considérant l’objet premier du document tout entier pour savoir s’il s’agissait d’un document de travail, la greffière adjointe a appliqué le mauvais critère — Si l’objet des renseignements contenus dans le mémoire au Cabinet est de présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques, ces renseignements devraient être prélevés puis communiqués au public.

Preuve — Le greffier du Conseil privé a délivré une attestation en vertu de l’art. 39 de la Loi sur la preuve au

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Continued)

which access sought under Access to Information Act (AIA), Cabinet confidences — Possible ground of review whether s. 39 certificate on its face tracks statutory language of s. 39 — Court having jurisdiction to review issuance of certificate on basis information withheld may fall within CEA, s. 39(4)(b), exempting from application of s. 39(1) discussion papers described in s. 39(2)(b) if decisions to which discussion paper relates made public — Court may consider extrinsic evidence pointing to existence of information within exceptions — Extrinsic evidence pointing to existence of information purpose of which to provide background explanations, analyses of problems, policy options within documents — Certificate issued under s. 39(1) cannot be invoked to withhold information excepted by s. 39(4)(b)(i) — Clerk required to sever such information from Cabinet confidences within memorandum to Cabinet — Question whether information within document falling within s. 39(2)(a) to (f) also falling within s. 39(4)(b), and if so whether information can reasonably be severed from document — Clerk erred by not considering whether information within s. 39(4)(b) exception — Must re-examine documents accordingly.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Judicial review of Environment Minister's denial of access to documents under Access to Information Act (AIA), s. 69(1)(a) (memoranda to Cabinet) and (e) (records, purpose of which to brief Ministers of Crown) — Information Commissioner recommended information relating to background explanations, analyses of problems or policy options be severed from Cabinet confidences, disclosed under AIA, s. 69(3)(b) (excepting "discussion papers", purpose of which to present background information, from operation of s. 69(1)) — Information Commissioner applied for review of refusal to disclose under AIA, s. 42 — Clerk of Privy Council issued certificate under Canada Evidence Act (CEA), s. 39(2)(a), (e) certifying documents as Cabinet confidences — "Discussion papers" as understood in AIA, s. 69(3)(b) not excluded from operation of AIA, pursuant to s. 69(1) — Interpretation of s. 69 requiring examination of purpose, scheme of Act, intention of Parliament — Purpose to extend right of access to government information — Thus exclusions in s. 69(1)(a) to (g) limited as much as possible, exceptions to exclusions in s. 69(3)(a), (b) given full effect — By enacting AIA, s. 69(3)(b), CEA, s. 39(4)(b), Parliament intended information containing background explanations, analyses of problems, policy options be released to public — As result of evolution of Cabinet Paper System, information in "discussion papers" when AIA enacted now

*Continued on next page*

## SOMMAIRE (Suite)

Canada (LPC), dans laquelle il déclarait que les documents dont la communication était demandée en vertu de la Loi sur l'accès à l'information (LAI) étaient des documents confidentiels du Cabinet — Motif possible de contrôle quant à savoir si une attestation selon l'art. 39 paraît reprendre le libellé de l'art. 39 — La Cour a compétence pour contrôler la délivrance de l'attestation au motif que les renseignements dont la communication a été refusée peuvent relever de l'art. 39(4)(b) de la LPC, qui soustrait à l'application de l'art. 39(1) les documents de travail visés à l'art. 39(2)(b) dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques — La Cour peut tenir compte de la preuve extrinsèque indiquant l'existence de renseignements à l'intérieur des exceptions — La preuve extrinsèque indiquait l'existence, dans les documents, de renseignements destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques — Une attestation délivrée en vertu de l'art. 39(1) ne peut être invoquée pour refuser de communiquer des renseignements visés par l'exception de l'art. 39(4)(b) — Le greffier est tenu de prélever ces renseignements des renseignements confidentiels du Cabinet contenus dans le mémoire au Cabinet — Les renseignements qui figurent dans un document et qui entrent dans l'art. 39(2)(a) à f) entrent-ils aussi dans l'art. 39(4)(b) et, dans l'affirmative, les renseignements peuvent-ils être extraits du document sans que cela pose de problèmes sérieux? — Le greffier aurait dû se demander si les renseignements entraient dans l'exception de l'art. 39(4)(b) — Il doit donc réexaminer les documents.

Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Contrôle judiciaire du refus du ministre de l'Environnement de communiquer des documents en vertu de l'art. 69(1)(a) (mémoires au Cabinet) et e) (documents d'information à l'usage des ministres de la Couronne) de la Loi sur l'accès à l'information (LAI) — Le Commissaire à l'information a recommandé que les renseignements destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques soient prélevés des documents confidentiels du Cabinet, puis communiqués en conformité avec l'art. 69(3)(b) de la LAI, (qui soustrait à l'application de l'art. 69(1) les «documents de travail» dont l'objet est de présenter des problèmes) — Le Commissaire à l'information a demandé, en vertu de l'art. 42 de la LAI, le contrôle du refus de communiquer — Le greffier du Conseil privé a délivré une attestation en vertu de l'art. 39(2)(a) et e) de la Loi sur la preuve au Canada (LPC), attestation qui qualifiait les documents de renseignements confidentiels du Cabinet — Les «documents de travail» au sens de l'art. 69(3)(b) de la LAI, ne sont pas soustraits à l'application de la LAI, selon ce que prévoit l'art. 69(1) — L'interprétation de l'art. 69 requiert d'examiner l'objet et l'économie de la Loi, ainsi que l'intention du législateur — L'objet est d'étendre le droit d'accès aux renseignements administratifs — Ainsi les exclusions énoncées à l'art. 69(1)(a) à g) sont limitées autant qu'il est possible, et les exceptions à telles exclusions qui

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Continued)

in “analysis” section of memo to Cabinet — PCO withholding information Parliament intended to be released simply because included in memorandum to Cabinet or no longer called “discussion paper” — Court having jurisdiction under s. 42 to review decision documents within AIA, s. 69(1)(a), (e), issuance of certificate under CEA, s. 39 on basis information withheld may fall within exception in AIA, s. 69(3)(b), CEA, s. 39(4)(b).

Administrative law — Judicial review — Standard of review — Environment Minister, on advice of PCO, denying access to documents under Access to Information Act, s. 69(1) on ground Cabinet confidences — Little deference should be given to decision because question one of law (meaning of “discussion paper” in s. 69(1)(b)) — Purpose of Act to provide public with greater access to government documents contrary to inclination of heads of government institutions — Standard of review correctness.

### **Fédération Franco-ténoise v. Canada (C.A.) . . . . . 641**

Federal Court Jurisdiction — Trial Division — Action seeking declarations concerning minority language rights in Northwest Territories (N.W.T.) — Appeal from F.C.T.D.’s dismissal of motion to strike action against Commissioner of N.W.T., Legislative Assembly, Government of N.W.T. for want of jurisdiction over defendants — Federal Court Act, s. 17 giving F.C.T.D. concurrent original jurisdiction in all cases where relief claimed against Crown — “Crown” contemplating federal Crown, meaning executive, not legislative or judicial, power — Speaker of Legislative Assembly of N.W.T. cannot be “Crown” within s. 17(1) — Legislative Assembly of N.W.T. legislative creature, not constitutional institution like Parliament of Canada — Languages Commissioner also not Crown — Appointed by Commissioner of N.W.T. — Not exercising executive power — Commissioner of N.W.T. not Crown — S. 17(2)(b) giving Court concurrent original jurisdiction over claim arising out of contract entered into by or on behalf of Crown, addressed to cases in which Crown defendant under

*Continued on next page*

## SOMMAIRE (Suite)

sont prévues à l’art. 69(3)a) et b) reçoivent leur plein effet — En édictant l’art. 69(3)b) de la LAI, et l’art. 39(4)b) de la LPC, le législateur voulait que les renseignements destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques puissent être communiqués au public — Par suite des changements apportés au Système de dossiers du Cabinet, les renseignements qui figuraient dans les «documents de travail» lorsque la LAI a été édictée se trouvent maintenant dans la section «analyse» du mémoire au Cabinet — Le BCP ne communique pas les renseignements dont le législateur voulait la communication, tout simplement parce qu’ils figurent dans un mémoire au Cabinet ou parce que le document n’est plus appelé «document de travail» — La Cour a compétence selon l’art. 42 pour contrôler la décision selon laquelle les documents relèvent de l’art. 69(1)a) et e) de la LAI, ainsi que pour contrôler la délivrance d’une attestation selon l’art. 39 de la LPC, au motif que les renseignements dont la communication est refusée peuvent relever de l’exception énoncée dans l’art. 69(3)b) de la LAI et l’art. 39(4)b) de la LPC.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Le ministre de l’Environnement, sur avis du BCP, a refusé la communication de documents en vertu de l’art. 69(1) de la Loi sur l’accès à l’information, au motif qu’il s’agissait de renseignements confidentiels du Cabinet — La Cour n’est pas tenue de déférer outre mesure à la décision parce qu’il s’agit là d’une question de droit (le sens de l’expression «document de travail» à l’art. 69(1)b)) — L’objet de la Loi est d’offrir au public un meilleur accès aux documents de l’administration, nonobstant ce que souhaiteraient les responsables des institutions fédérales — La norme de contrôle est celle de la décision correcte.

### **Fédération Franco-ténoise c. Canada (C.A.) . . . . . 641**

Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Action visant à obtenir des déclarations concernant les droits linguistiques de la minorité dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) — Appel formé contre le rejet par la Section de première instance de la Cour fédérale d’une requête visant à radier une action intentée contre le Commissaire des T.N.-O., l’Assemblée législative et le gouvernement des T.N.-O. pour cause d’absence de compétence à l’égard des défendeurs — L’art. 17(1) de la Loi sur la Cour fédérale prévoit que la Section de première instance a compétence concurrente, en première instance, dans tous les cas de demande de réparation contre la Couronne — La «Couronne» vise la Couronne fédérale, ce qui désigne le pouvoir exécutif, et non pas le pouvoir législatif ou judiciaire — Le Président de l’Assemblée législative des T.N.-O. ne saurait être la «Couronne» aux fins de l’art. 17(1) — L’Assemblée législative des T.N.-O. est une créature législative et non pas une institution constitutionnelle comme le Parlement du Canada — Le Commissaire

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Continued)

s. 17(1) — Although Court having jurisdiction over part of action based on agreement whereunder federal Government agreed to fund costs of provision of French-language services by Government of N.W.T., Court not having jurisdiction over other defendants — Motions to dismiss for want of jurisdiction should have been allowed.

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

Constitutional Law — Distribution of Powers — Status of Northwest Territories — (1) Constitutionally, Territories not having same status as provinces — Creature of federal government subject in principle to good will of Government of Canada — (2) Legislatively, have plenary executive, legislative, judicial powers just short of those associated with sovereign responsible government — Parliament reserved to Governor in Council ultimate control over exercise by Government of Territories of legislative power — Noted in legislation federal laws applied to institutions of Territories failing provision to contrary — (3) Politically, Government of Canada dealing with Territories as if province, but not changing reality that no "territorial" Crown in law.

*Continued on next page*

## SOMMAIRE (Suite)

aux langues n'est pas non plus la Couronne — Il est nommé par le Commissaire des T.N.-O. — Il n'est pas le pouvoir exécutif — Le Commissaire des T.N.-O. n'est pas la Couronne — L'art. 17(2)b) accorde à la Cour une compétence concurrente en première instance lorsque la demande résulte d'un contrat conclu par ou pour la Couronne dans les cas où la Couronne est défenderesse selon l'art. 17(1) — Même si la Cour a compétence pour la partie de l'action qui se fonde sur l'accord en vertu duquel le gouvernement fédéral a convenu de financer le coût de la prestation de services en français par le gouvernement des T.N.-O., la Cour n'a pas pour autant compétence à l'égard des autres défendeurs — Les requêtes en rejet pour cause d'absence de compétence ont été accueillies.

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

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Statut des Territoires du Nord-Ouest — 1) Sur le plan constitutionnel, les Territoires n'ont pas le même statut que les provinces — Ils sont une créature fédérale, soumise en principe au bon vouloir du gouvernement du Canada — 2) Sur le plan législatif, ils ont la plénitude des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, s'arrêtant juste en deçà des pouvoirs associés à un gouvernement responsable souverain — Le Parlement a réservé au gouverneur en conseil le contrôle de l'exercice par le gouvernement des Territoires de son pouvoir législatif — Il a rappelé dans sa législation que les lois fédérales s'appliquaient aux institutions des Territoires à moins de dispositions contraires — 3) Sur le plan politique, le gouvernement du Canada traite avec les Territoires comme s'il traitait avec les provinces, mais cela ne change pas la réalité selon laquelle il n'existe pas, en droit, de Couronne «territoriale».

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Continued)

### **Man v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (T.D.)** ..... 629

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Removal of permanent residents — Judicial review of immigration officer's decision to remove applicant to China — Applicant became part of Refugee Backlog Program as person who had not had inquiry opened, but who had made known intention to make refugee claim — Later was landed under independent category — Subsequently convicted of criminal offences, ordered deported, found to be danger to public — Risk assessment, determination condition precedent to valid removal order — Ministerial Opinion Report not referring to removal risk considerations — Minister not addressing risk in issuing danger opinion — Process whereby danger opinion issued herein not risk assessment, determination — In interests of justice, Minister should not remove applicant until risk assessment made, even though applicant not alleging risk if returned to China until eve of deportation.

### **Michelin Tires (Canada) Ltd. v. Canada (C.A.)** ... 552

Practice — Limitation of Actions — Taxpayer seeking to recover federal sales tax overpaid during period 1983-84 — Revenue Canada rejecting claim as refund of overpayments made more than four years prior to date of assessment, time-barred by Excise Tax Act, s. 44(7.1) — Overpayments made more than six years before taxpayer commenced action for restitution — Subject to six-year limitation period applicable to actions against Crown under Federal Court Act, s. 39, Crown Liability and Proceedings Act, s. 32 — Taxpayer must prove facts required to postpone commencement of limitation period.

Customs and Excise — Excise Tax Act — Taxpayer claiming refund of overpayments of federal sales tax on ground of unjust enrichment — Claim dismissed by F.C.T.D. as overpayments subject to four-year limitation period in Excise Tax Act, s. 44(7.1) — Appeal decided on basis of six-year limitation period under Federal Court Act, s. 39, Crown Liability and Proceedings Act, s. 32 — Time starting to run from date of overpayment — No evidence taxpayer not at fault in failing to discover overpayment.

*Continued on next page*

## SOMMAIRE (Suite)

### **Man c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1<sup>re</sup> inst.)** ..... 629

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Renvoi de résidents permanents — Contrôle judiciaire de la décision de l'agente d'immigration de renvoyer le demandeur en Chine — Le demandeur avait été intégré à l'arriéré en tant que personne dont l'enquête n'avait pas eu lieu, mais qui avait exprimé l'intention de revendiquer le statut de réfugié — Le demandeur avait par la suite obtenu le droit d'établissement en tant que membre de la catégorie des immigrants indépendants — Il avait subéquemment été déclaré coupable d'infractions criminelles, une mesure d'expulsion avait été prise et un avis selon lequel il constituait un danger pour le public au Canada avait été délivré — Pour que la mesure de renvoi soit valide, il faut au préalable effectuer une évaluation du risque et prendre une décision à cet égard — Le rapport relatif à l'avis ministériel n'énonçait pas de considérations relatives au risque découlant du renvoi — En délivrant l'avis de danger, le ministre n'avait pas examiné la question du risque — La procédure par laquelle l'avis de danger avait été délivré en l'espèce ne constituait pas une évaluation et une décision relatives au risque — Dans l'intérêt de la justice, le ministre ne devait pas renvoyer le demandeur tant qu'une évaluation du risque n'était pas effectuée, et ce, même si le demandeur avait fait savoir la veille de son expulsion seulement qu'il courrait un risque s'il retournait en Chine.

### **Société canadienne des pneus Michelin Ltée c. Canada (C.A.)** ..... 552

Pratique — Prescription — La contribuable cherchait à recouvrer le montant de taxe de vente fédérale payé en trop au cours de la période 1983-1984 — Revenu Canada a refusé cette demande au motif que l'art. 44(7.1) de la Loi sur la taxe d'accise interdit le remboursement de paiements en trop remontant à plus de quatre ans — Les paiements en trop ont été faits plus de six ans avant que la contribuable n'intente son action en restitution — Ils sont assujettis au délai de prescription de six ans applicable aux actions intentées contre l'État fédéral en vertu de l'art. 39 de la Loi sur la Cour fédérale et de l'art. 32 de la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif — La contribuable doit prouver les faits requis pour repousser le point de départ du délai de prescription.

Douanes et accise — Loi sur la taxe d'accise — La contribuable réclamait le remboursement de montants de taxe de vente fédérale payés en trop sur le fondement de l'enrichissement sans cause — La C.F. 1<sup>re</sup> inst. a rejeté la demande au motif que les paiements en trop sont assujettis au délai de prescription de quatre ans prescrit par l'art. 44(7.1) de la Loi sur la taxe d'accise — L'appel a été tranché sur le fondement du délai de prescription de six ans prévu à l'art. 39 de la Loi sur la Cour fédérale et à l'art. 32 de la Loi sur la

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Continued)

Trusts — Revenue Canada rejecting taxpayer's refund request regarding certain sales tax overpayments — Taxpayer bringing action for unjust enrichment on basis of constructive trust — Only taxpayer's claim for constructive trust as remedy to recover mistaken payments request for equitable remedy — Constructive trusts attaching to specific assets of defendant representing enrichment — Not charge on defendant's general assets for amount of plaintiff's claim — Has yet to shed all limitations flowing from proprietary character — Tracing still required to determine availability of constructive trust — Remedy of constructive trust not available as no evidence overpayments could be traced.

Restitution — Taxpayer seeking restitution of overpayments of federal sales tax — Claim barred by six-year limitation period — Not all restitutionary claims equitable in nature — Mistaken payments recoverable at common law by action for money had, received to use of plaintiff — Discoverability principle applicable to claims for restitution of money paid under mistake of fact — No evidence taxpayer failed to discover facts upon which cause of action based despite exercise of due diligence.

### **Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada (C.A.) ..... 566**

Administrative law — Judicial review — *Quo Warranto* — Complaint by PSAC of discrimination by N.W.T. Government in classification, pay of female employees — CHRC appointing Human Rights Tribunal to inquire into complaint under Canadian Human Rights Act, ss. 7, 11 — Act amended to remedy institutional independence problems — N.W.T. Government nevertheless challenging institutional independence, impartiality of Tribunal — Seeking *quo warranto* as appointment terms of Tribunal members expired — Members whose jurisdiction challenged not appointed to new Tribunal — Holding statutory authority to complete

*Continued on next page*

## SOMMAIRE (Suite)

responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif — Le délai commençait à courir à la date du paiement en trop — Aucun élément de preuve n'a démontré que la contribuable n'est pas à blâmer pour ne pas avoir découvert le paiement en trop.

Fiducies — Revenu Canada avait rejeté la demande de remboursement de certains montants de taxe de vente payés en trop — La contribuable a intenté une action en enrichissement sans cause sur le fondement de l'existence d'une fiducie par interprétation — Seule la demande présentée par la contribuable sur le fondement de la fiducie par interprétation en tant que réparation permettant le recouvrement des paiements faits par erreur constitue une demande de réparation en *equity* — La fiducie par interprétation est liée aux éléments d'actif particuliers du défendeur qui constituent l'enrichissement — Il ne s'agit pas d'une charge grevant l'actif général du défendeur pour le montant de la réclamation du demandeur — La fiducie par interprétation ne s'est pas départie de toutes les restrictions découlant de son caractère lié à la propriété — Il est encore nécessaire de retracer l'origine de la somme d'argent en question pour déterminer s'il peut y avoir fiducie par interprétation — Comme la contribuable n'a fourni aucun élément de preuve indiquant que ses paiements en trop pouvaient être retracés, elle ne pouvait pas solliciter la réparation de la fiducie par interprétation.

Restitution — La contribuable réclamait la restitution de paiements de taxe de vente fédérale faits en trop — Demande irrecevable en raison de l'expiration du délai de prescription de six ans — Les demandes de restitution ne relèvent pas toutes de l'*equity* — Les paiements faits par erreur peuvent être recouverts au moyen de l'action de common law en recouvrement de deniers reçus au profit du demandeur — La règle de la possibilité de découvrir le dommage s'applique aux demandes de restitution de deniers versés par erreur de fait — Absence d'élément de preuve démontrant que la contribuable n'a pas découvert les faits sur lesquels sa cause d'action est fondée en dépit de la diligence raisonnable qu'elle a exercée.

### **Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada (C.A.) ..... 566**

Droit administratif — Contrôle judiciaire — *Quo warranto* — L'AFPC a déposé une plainte dans laquelle elle alléguait que le gouvernement des T.N.-O. pratiquait de la discrimination dans la classification et la rémunération de ses employés féminins — La CCDP a constitué un Tribunal des droits de la personne pour qu'il fasse enquête sur les aspects des plaintes liés aux art. 7 et 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne — La Loi a été modifiée afin de corriger les problèmes relatifs à l'indépendance institutionnelle — Le gouvernement des T.N.-O. a néanmoins contesté l'indépendance institutionnelle et l'impartialité du Tribunal

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Continued)

hearing of complaint under transitional provision, s. 33(3) — Not institutionally, individually biased in conduct of hearing — Binding nature of guidelines under Act, s. 27(3) not compromising institutional independence, impartiality of members.

Human Rights — PSAC alleging pay discrimination against female dominated groups by N.W.T. Government — CHRC appointing Tribunal to inquire into complaint under CHRA, ss. 7, 11 — Act amended to remedy institutional independence problems — N.W.T. Government nevertheless challenging institutional independence, impartiality of Tribunal — Members whose jurisdiction challenged not appointed to new Tribunal — Holding statutory authority to complete hearing of complaint against appellant under transitional provision, s. 33(3) — N.W.T. Government having standing to argue rules of natural justice applicable herein.

Bill of Rights — Whether N.W.T. Government entitled to avail itself of fair hearing requirements guaranteed by Canadian Bill of Rights, s. 2(e) — Government entitled to determination of rights, obligations by independent, impartial tribunal if protection of s. 2(e) available — Not invoking Canadian Bill of Rights as defence on merits of complaint, merely seeking adjudication on merits by independent, impartial tribunal — Word “person” in s. 2(e) including Crown — Government entitled to fair hearing under s. 2(e).

Practice — Parties — Standing — Motions Judge ruling N.W.T. Government lacked standing to argue CHRA created scheme contrary to natural justice — Government disagreeing with interpretation of Canadian Human Rights Act, not attacking its validity — Having standing before courts to seek recognizance, enforcement of statutory powers, to defend itself when sued for alleged abuse, misuse of powers — Motions Judge erred in denying standing.

*Continued on next page*

## SOMMAIRE (Suite)

— Il a demandé un bref de *quo warranto* car le mandat des membres du Tribunal était terminé — Les membres dont la compétence était contestée n'ont pas été nommés membres du nouveau Tribunal — Ils possédaient le pouvoir légal d'achever l'audition de la plainte conformément à l'art. 33(3) de la disposition transitoire — Ils n'ont pas fait preuve de partialité institutionnelle ou personnelle dans la conduite des audiences — Le caractère impératif des directives émises en vertu de l'art. 27(3) de la Loi ne compromet pas l'indépendance institutionnelle et l'impartialité des membres.

Droits de la personne — L'AFPC a allégué que le gouvernement des T.N.-O. pratiquait de la discrimination dans la rémunération de groupes principalement composés de femmes — La CCDP a constitué un Tribunal pour qu'il fasse enquête sur les aspects des plaintes liés aux art. 7 et 11 de la LCDP — La Loi a été modifiée afin de corriger les problèmes relatifs à l'indépendance institutionnelle — Le gouvernement des T.N.-O. a néanmoins contesté l'indépendance institutionnelle et l'impartialité du Tribunal — Les membres dont la compétence était contestée n'ont pas été nommés membres du nouveau Tribunal — Ils possédaient le pouvoir légal d'achever l'audition de la plainte contre l'appelant conformément à l'art. 33(3) de la disposition transitoire — Le gouvernement des T.N.-O. avait la qualité voulue pour soutenir que les règles de la justice naturelle s'appliquaient en l'espèce.

Déclaration des droits — Il s'agissait de savoir si le gouvernement des T.N.-O. pouvait invoquer utilement les exigences relatives à une audition équitable garantie par l'art. 2e) de la Déclaration canadienne des droits — Le gouvernement aurait le droit de demander que ses droits et obligations soient déterminés par un tribunal indépendant et impartial s'il démontre qu'il bénéficie de la protection qu'accorde l'art. 2e) — Il n'a pas invoqué la Déclaration canadienne des droits à titre de moyen de défense pour ce qui est de l'examen au fond de la plainte, mais il a demandé simplement que cette plainte soit examinée au fond par un tribunal indépendant et impartial — Le mot «personne» figurant à l'art. 2e) inclut la Couronne — Le gouvernement avait droit à une audition équitable en vertu de l'art. 2e).

Pratique — Parties — Qualité pour agir — Le juge des requêtes a statué que le gouvernement des T.N.-O. n'avait pas la qualité pour prétendre que la LCDP crée un régime non conforme aux exigences de la justice naturelle — Le gouvernement n'était pas d'accord avec l'interprétation à donner à la Loi canadienne sur les droits de la personne, mais il n'a pas contesté sa validité — Il possédait la qualité pour agir devant les tribunaux dans le but de faire reconnaître ses pouvoirs législatifs et en assurer l'exercice et pour se défendre dans le cas où il serait poursuivi en cas d'excès de pouvoir ou d'exercice illégal de ses pouvoirs — Le juge des requêtes a commis une erreur en lui refusant la qualité pour agir devant les tribunaux.

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Concluded)

### Wang v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (T.D.) ..... 682

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Immigration Inquiry Process — Application for stay of execution of removal order pending disposition of Immigration Act, s. 114(2) H & C application — Also seeking judicial review of removal officer's refusal to defer removal pending disposition of H & C application — Applicant's refugee claim, PDRCC Class application already dismissed when married wife, who subsequently sponsored permanent residence application — Applicant applying to have application processed from within Canada under Act, s. 114(2) on ground of family separation — Before H & C application disposed of, removal order issued — Removal officer refused to defer execution of removal order — Some cases holding stay of execution of removal order should be entertained only when validity of execution order itself challenged, but others holding Court having jurisdiction to stay execution of removal order pending some other process which does not question validity of removal order — Where motion for stay of execution in relation to refusal to defer removal, disposition of motion for stay deciding underlying application for judicial review — Applicant thus allowed to obtain relief on lower standard on interlocutory application notwithstanding same relief sought upon judicial review — If same relief sought, should have to be obtained on same basis — Since motion to stay effectively deciding underlying application, merits of judicial review application should be addressed — Test no longer "serious issue" but "likelihood of success on underlying application" — Removal officer's discretion to defer removal at issue — As Act not referring to removal officers, officials exercising discretion vested in Minister — Discretion, found in Act, s. 48, requiring Minister to execute removal order "as soon as reasonably practicable" — Request for deferral should be made only in context of collateral process which might impinge upon enforceability of removal order i.e. any process leading to landing — Availability of alternate remedy, such as right of return, weighing heavily in balance against deferral — Deferral reserved for processes where failure to defer will expose applicant to risk of death, extreme sanction, inhumane treatment i.e. consequences of removal not made good by readmitting person to country following successful conclusion of pending application — Family hardship can be remedied by readmission — Post-determination risk assessment finding no objectively identifiable risk to applicant if returned to China.

## SOMMAIRE (Suite)

### Wang c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1<sup>re</sup> inst.) ..... 682

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Processus d'enquête d'immigration — Demande de différer le renvoi jusqu'à ce que la demande invoquant des raisons d'ordre humanitaire, présentée en vertu de l'art. 114(2) de la Loi sur l'immigration, ait été tranchée — Demande additionnelle de contrôle judiciaire du refus de l'agent chargé du renvoi de différer le renvoi jusqu'à ce que la demande invoquant des raisons d'ordre humanitaire ait été tranchée — Sa revendication de statut de réfugié et sa demande d'être considéré comme DNRSRC avaient déjà été rejetées lorsqu'il a épousé sa compagne, qui a par la suite parrainé sa demande de résidence permanente — Le demandeur voulait qu'on traite sa demande alors qu'il était toujours au Canada, en vertu de l'art. 114(2) de la Loi, au motif qu'il serait séparé de sa famille — Une ordonnance de renvoi a été délivrée avant que la demande pour raisons humanitaires ne soit tranchée — L'agent chargé du renvoi a refusé de différer le renvoi — Certaines affaires ont conclu que pour accorder le sursis à l'exécution d'une mesure de renvoi, il faut que la validité de la mesure de renvoi même soit contestée, mais d'autres ont conclu à la compétence de la Cour de surseoir à l'exécution d'une mesure de renvoi jusqu'à ce qu'on ait traité une autre procédure qui ne mettait pas en question la validité de la mesure de renvoi — Lorsque la requête de sursis est en corrélation avec le refus de différer le renvoi, la décision sur une requête de sursis d'exécution tranche la demande de contrôle judiciaire sous-jacente — Par conséquent, un demandeur pourrait obtenir la réparation sollicitée dans sa demande interlocutoire sur une base moins exigeante, nonobstant le fait que cette réparation est justement celle qui est sollicitée dans le cadre du contrôle judiciaire — Si on sollicite la même réparation, on devrait l'obtenir sur la même base — Comme la décision sur une requête de sursis d'exécution tranche la demande de contrôle judiciaire sous-jacente, il y a lieu d'examiner le fond de la demande — Le volet du critère qui porte sur la «question sérieuse» se transforme en «critère de vraisemblance que la demande sous-jacente soit accueillie» — Le pouvoir discrétionnaire d'un agent chargé du renvoi d'en différer l'exécution est en litige — Comme la Loi ne mentionne pas les agents chargés du renvoi, les fonctionnaires exercent le même pouvoir discrétionnaire que le ministre — Le pouvoir discrétionnaire de l'art. 48 de la Loi porte que la mesure de renvoi est exécutée «dès que les circonstances le permettent» — Une demande de report ne devrait être présentée que dans le contexte d'une procédure connexe qui pourrait avoir un impact sur le caractère exécutoire de la mesure de renvoi, p. ex., toute procédure qui pourrait mener à l'octroi du droit d'établissement — La disponibilité d'une réparation autre, comme le droit de retour, est un argument de poids à l'encontre de l'octroi d'un report — Le pouvoir de différer devrait être réservé aux affaires où le défaut de différer

*Suite à la page suivante*

## **SOMMAIRE (Fin)**

ferait que la vie du demandeur serait menacée, ou qu'il serait exposé à des sanctions excessives ou à un traitement inhumain, alors qu'on ne pourrait annuler les conséquences d'un renvoi en réadmettant la personne au pays par suite d'un gain de cause dans sa demande qui était pendante — Les affaires qui causent des difficultés à la famille peuvent être corrigées par une réadmission — Une évaluation des risques dans le cadre de la révision des revendications refusées a mené à la conclusion qu'il n'y avait pas de risque objectif identifiable pour le demandeur s'il était renvoyé en Chine.



**Canada  
Federal Court  
Reports**

**Recueil des arrêts  
de la Cour fédérale  
du Canada**

**2001, Vol. 3, Part 3**

**2001, Vol. 3, 3<sup>e</sup> fascicule**



A-698-00  
2001 FCA 161

A-698-00  
2001 CAF 161

**Canadian Human Rights Commission** (*Appellant*)

**Commission canadienne des droits de la personne**  
(*appelante*)

v.

c.

**Canadian Telephone Employees Association, Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada and Femmes Action and Bell Canada**  
(*Respondents*)

**Association canadienne des employés de téléphone, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier et Femmes Action et Bell Canada**  
(*intimés*)

and

et

**Attorney General of Canada** (*Intervener*)

**Procureur général du Canada** (*intervenant*)

**INDEXED AS: BELL CANADA v. CANADA (HUMAN RIGHTS COMMISSION) (C.A.)**

**RÉPERTORIÉ: BELL CANADA c. CANADA (COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE) (C.A.)**

Court of Appeal, Stone, Létourneau and Rothstein  
J.J.A.—Ottawa, April 3, 4 and May 24, 2001.

Cour d'appel, juges Stone, Létourneau et Rothstein,  
J.C.A.—Ottawa, 3, 4 avril et 24 mai 2001.

*Human Rights — CHRA, s. 27(2), as amended in 1998 giving HRC power to adopt guidelines binding in class of cases, instead of particular case as previously provided — S. 48.2(2) giving Chairperson of Tribunal power to extend appointment of Tribunal member whose fixed term expires during inquiry — Motions Judge holding amended s. 27(2) power giving rise to reasonable apprehension of bias, fettering Tribunal's decision-making power; s. 48.2(2) created lack of institutional independence, impartiality on basis lack of security of tenure — (1) No longer possible for Commission, pursuant to guideline-making power to influence outcome of particular complaint — Guidelines governing "class of cases" with general, impersonal application considerably less likely to give rise to reasonable apprehension of institutional bias — Overlap of Commission's enforcement, guideline-making functions not giving rise to reasonable apprehension of bias — Commission exercising guideline-making functions separate from role as party before Tribunal — (2) Chairperson may not be capriciously removed from office because of decisions relating to administration, operation of Tribunal including exercise of s. 48.2(2) power — Abuse of power relating to extension, non-extension of tribunal member's appointment for reasons extraneous to administration of tribunal reviewable pursuant to s. 18.1 — Chairperson sufficiently insulated from executive under scheme of Act as not to give rise to reasonable apprehension would abuse s. 48.2(2) discretion, fail to act in good faith, best interests of Tribunal.*

*Droits de la personne — L'art. 27(2) de la LCDP, tel que modifié en 1998, donne à la CDP le pouvoir d'adopter des directives impératives «dans une catégorie de cas donnés» et non plus «dans un cas donné» comme avant — L'art. 48.2(2) accorde au président du Tribunal le pouvoir de prolonger le mandat d'un membre du Tribunal qui aurait expiré au cours d'une enquête — Le juge des requêtes a conclu que l'art. 27(2) modifié soulevait une crainte raisonnable de partialité et restreignait le pouvoir décisionnel du Tribunal; l'art. 48.2(2) compromettrait l'indépendance institutionnelle et l'impartialité du Tribunal en ne garantissant pas l'inamovibilité — 1) Il n'est plus possible que la Commission, grâce à l'émission de directives, influence le résultat d'une plainte donnée — Les directives régissant une «catégorie de cas donnés» et appelées à faire l'objet d'une application générale et impersonnelle risquent beaucoup moins de soulever une crainte raisonnable de partialité institutionnelle — Le chevauchement qui peut exister entre les fonctions d'application de la loi et d'émission de directives de la Commission ne crée pas une crainte raisonnable de partialité — Le pouvoir de la Commission d'émettre des directives est distinct du rôle qu'elle exerce en qualité de partie devant le Tribunal — 2) Le président ne peut être révoqué de façon arbitraire à cause des décisions qu'il a prises en matière d'administration et de fonctionnement du Tribunal, notamment dans l'exercice du pouvoir que lui attribue l'art. 48.2(2) — Tout abus du pouvoir en prolongeant ou refusant de prolonger le mandat d'un membre du Tribunal pour des raisons tout à fait étrangères à l'administration du Tribunal serait susceptible d'être*

*Administrative Law — Canadian Human Rights Act, s. 27(2), as amended in 1998, giving HRC power to adopt guidelines binding in class of cases; s. 48.2(2) giving Chairperson of Tribunal power to extend appointment of Tribunal member whose fixed term expires during inquiry — Motions Judge holding amended s. 27(2) power giving rise to reasonable apprehension of bias, fettering Tribunal's decision-making power; s. 48.2(2) created lack of institutional independence, impartiality on basis lack of security of tenure — Test for independence whether tribunal reasonably perceived as enjoying essential conditions of independence (security of tenure, financial security, institutional independence) — Applied in light of functions performed by tribunal — Role of HRT to determine whether or not discriminatory practice engaged in, make appropriate remedial, not punitive, order — Test for impartiality whether reasonable apprehension of bias in substantial number of cases — Purpose to identify bias arising from institutional structure — Guidelines governing "class of cases" not giving rise to reasonable apprehension of institutional bias — Overlap of Commission's enforcement, guideline-making functions not giving rise to reasonable apprehension of bias as functions exercised separately — Chairperson's power under s. 48.2(2) not compromising Tribunal's independence, impartiality — Chair may only be removed "for cause" — Sufficiently insulated from executive as not to give rise to reasonable apprehension would abuse discretion — Abuse of power subject to judicial review.*

This was an appeal from a Trial Division order quashing a Canadian Human Rights Tribunal's decision rejecting Bell Canada's assertions that it would be denied natural justice due to institutional bias and lack of independence of the Tribunal. The respondent unions and Femmes Action filed seven complaints against Bell Canada between 1990 and 1994 alleging that Bell was paying its female employees lower wages than male employees performing work of equal value, contrary to *Canadian Human Rights Act*, section 11. The Tribunal appointed to inquire into the complaints dismissed Bell Canada's motion that it was not institutionally capable of providing a fair hearing. On an application for judicial review, McGillis J. quashed the proceedings and ordered that no further proceedings take place until the

*contrôlé en vertu de l'art. 18.1 — Le régime législatif isole suffisamment le président du pouvoir exécutif pour qu'il ne soulève pas une crainte raisonnable qu'il pourrait abuser du pouvoir discrétionnaire que lui confère l'art. 48.2(2) et omettrait d'agir de bonne foi ainsi que dans l'intérêt du Tribunal.*

*Droit administratif — L'art. 27(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne, tel que modifié en 1998, donne à la CDP le pouvoir d'adopter des directives impératives «dans une catégorie de cas donnés»; l'art. 48.2(2) accorde au président du Tribunal le pouvoir de prolonger le mandat d'un membre du Tribunal qui aurait expiré au cours d'une enquête — Le juge des requêtes a conclu que l'art. 27(2) modifié soulevait une crainte raisonnable de partialité et restreignait le pouvoir décisionnel du Tribunal; l'art. 48.2(2) compromettrait l'indépendance institutionnelle et l'impartialité du Tribunal en ne garantissant pas l'inamovibilité — Le critère d'appréciation de l'indépendance consiste à savoir si le Tribunal peut raisonnablement être perçu comme possédant les conditions essentielles de l'indépendance (l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance institutionnelle) — Appliqué à la lumière des fonctions que remplit le Tribunal — Le rôle du TDP consiste à déterminer si un acte discriminatoire a été commis et à rendre l'ordonnance réparatrice appropriée, et non de punir — Le critère d'impartialité consiste à savoir s'il existe une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas — Ce critère vise à dépister la partialité pouvant découler de la structure de l'organisme — Des directives régissant une «catégorie de cas donnés» ne risquent pas de soulever une crainte raisonnable de partialité institutionnelle — Le chevauchement entre les fonctions d'application de la loi et d'émission de directives de la Commission ne crée pas une crainte raisonnable de partialité, car elles sont exercées de façon distincte — Le pouvoir qu'attribue l'art. 48.2(2) au président ne compromet pas l'indépendance ni l'impartialité du Tribunal — Le président est nommé «à titre inamovible» — Il est suffisamment isolé du pouvoir exécutif pour qu'il ne soulève pas une crainte raisonnable qu'il pourrait abuser de son pouvoir discrétionnaire — Tout abus de pouvoir est soumis au contrôle judiciaire.*

Le présent appel porte sur une ordonnance de la Section de première instance annulant la décision du Tribunal canadien des droits de la personne qui rejetait les prétentions de Bell Canada selon lesquelles les règles de la justice naturelle ne seraient pas respectées à son endroit en raison de la partialité institutionnelle et du manque d'indépendance du Tribunal. Entre 1990 et 1994, les syndicats intimes et Femmes Action ont déposé sept plaintes contre Bell Canada, alléguant que Bell payait à ses employés de sexe féminin des salaires inférieurs à ceux que touchaient les employés de sexe masculin qui exerçaient des fonctions équivalentes, violant ainsi l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le Tribunal chargé d'examiner les plaintes a rejeté une requête présentée par Bell Canada selon laquelle

problems that she identified “in relation to security of tenure and financial security” were corrected by legislative amendment. McGillis J. was of the view that the need for prior approval by the Minister of Justice to extend a Tribunal member’s appointment which expires during the currency of an inquiry created a lack of security of tenure and, accordingly, of institutional independence and impartiality. She also expressed serious reservations concerning the power of the Commission under subsection 27(2), as it stood at the time, “to issue binding guidelines on a Tribunal with respect to ‘the manner in which, in the opinion of the Commission, any provision of this Act applies in a particular case’”. An appeal from that order was adjourned *sine die* in light of amendments to the Act which came into force on June 30, 1998, i.e. the power to extend the appointment of a Tribunal member whose fixed term expires during the currency of an inquiry was given to the Chairperson of the Tribunal (subsection 48.2(2)), the remuneration of Tribunal members would be fixed by the Governor in Council, and guidelines adopted by the Commission pursuant to subsection 27(2) would be binding “in a class of cases” rather than in “a particular case”.

In 1999 the Vice-Chairperson of the Tribunal concluded that the problems identified by McGillis J. had been corrected by the 1998 amendments. Bell Canada’s application for judicial review was allowed. The Motions Judge concluded that the Commission’s amended power under subsection 27(2) to make guidelines binding on the Tribunal gave rise to a reasonable apprehension of bias and fettered the Tribunal’s decision-making power. Further, she concluded that the requirement for the Chairperson’s approval under subsection 48.2(2) of the 1998 amendments created a lack of institutional independence and impartiality on the basis that the Tribunal would not possess a sufficiently objective guarantee of security of tenure.

The issues were: (1) whether the Commission’s power under subsection 27(2) as amended in 1998 gave rise to a reasonable apprehension of institutional bias, and (2) whether the Chairperson’s authority under subsection 48.2(2) created a want of security of tenure and accordingly a lack of institutional independence and impartiality.

*Held*, the appeal should be allowed.

(1) There are three essential conditions to judicial independence: security of tenure, financial security and institutional independence of the Tribunal with regard to matters

il n’était pas en mesure, sur le plan institutionnel, de procéder à une audition équitable. Suite à une demande de contrôle judiciaire, le juge McGillis a annulé l’instance introduite devant le Tribunal et ordonné qu’aucune autre procédure ne soit engagée tant que les problèmes «concernant l’inamovibilité et la sécurité financière» ne seront pas corrigés par des modifications législatives. Le juge McGillis a estimé que la nécessité d’obtenir l’autorisation préalable du ministre de la Justice pour prolonger le mandat d’un membre du Tribunal qui aurait autrement expiré au cours d’une enquête ne garantissait pas l’inamovibilité de ce membre et, par conséquent, portait atteinte à l’indépendance institutionnelle et à l’impartialité du Tribunal. Elle a aussi précisé qu’elle avait de sérieuses réserves concernant le pouvoir conféré à la Commission par le paragraphe 27(2) de la Loi, tel qu’il se lisait à l’époque, «de rendre des ordonnances précisant “les limites et les modalités de l’application de la présente Loi qui lie les tribunaux”». L’appel de cette ordonnance a été ajourné *sine die* en raison des modifications apportées à la Loi, entrées en vigueur le 30 juin 1998, à savoir, le pouvoir de prolonger le mandat d’un membre du Tribunal qui aurait expiré au cours d’une enquête a été confié au président du Tribunal (paragraphe 48.2(2)), la rémunération des membres du Tribunal serait désormais fixée par le gouverneur en conseil et les directives adoptées par la Commission conformément au paragraphe 27(2) seraient impératives «dans une catégorie de cas donnés» et non plus «dans un cas donné».

En 1999, le vice-président du Tribunal a jugé que les problèmes signalés par le juge McGillis avaient été corrigés par les modifications de 1998. La demande de contrôle judiciaire de Bell Canada a été accueillie. Le juge des requêtes a conclu que le nouveau pouvoir attribué à la Commission par le paragraphe 27(2) en matière d’émission de directives liant le Tribunal soulevait une crainte raisonnable de partialité et restreignait le pouvoir décisionnel du Tribunal. En outre, elle a statué que le fait que le paragraphe 48.2(2) des modifications de 1998 exige l’agrément du président compromettrait l’indépendance institutionnelle et l’impartialité du Tribunal au motif que ses membres ne bénéficieraient pas d’une garantie objective suffisante en matière d’inamovibilité.

Les questions en litige sont les suivantes: 1) le pouvoir qu’attribue à la Commission le paragraphe 27(2), tel que modifié en 1998, soulève-t-il une crainte raisonnable de partialité institutionnelle et 2) le pouvoir qu’exerce le président aux termes du paragraphe 48.2(2) compromet-il l’inamovibilité des membres du Tribunal et reflète-t-il, par conséquent, un manque d’indépendance institutionnelle et d’impartialité?

*Arrêt*: l’appel est accueilli.

1) Il y a trois conditions essentielles de l’indépendance judiciaire: l’inamovibilité, la sécurité financière et l’indépendance institutionnelle du Tribunal à l’égard des questions

of administration bearing directly on the exercise of the judicial function. Actual independence is not always sufficient — a tribunal must also appear to be independent in the mind of a reasonable observer. The test for determining judicial independence is whether the tribunal may be reasonably perceived as enjoying the essential conditions of independence. The same test for independence has been applied to administrative tribunals, although not with the same strictness. The test for institutional independence must be applied in light of the functions performed by the particular tribunal.

Also relevant is the concept of institutional impartiality. The test for impartiality of an administrative tribunal is whether there is a reasonable apprehension of bias in the mind of a fully informed person in a substantial number of cases. If not, allegations of an apprehension of bias must be dealt with on a case-by-case basis, rather than on an institutional level. The purpose of this test is to identify bias arising from the institutional structure as opposed to the personal views or interests of a tribunal member.

The Motions Judge's conclusion that the amended subsection 27(2) did not respond to McGillis J.'s reservation gave little or no weight to the true import of the change that subsection 27(2) wrought. By that change, any guideline adopted pursuant to its provisions is no longer binding on the Tribunal in a "particular case" but only in a class of cases, e.g. a section 11-type case. Any such guideline is to be applied across the board to all cases within a class. Therefore the opportunity formerly possessed by the Commission to inject itself into the determination of a particular case has been largely eliminated. This represents a significant change. Under the earlier version of subsection 27(2), the Commission could, pursuant to its guideline-making power, influence the outcome of a particular complaint, theoretically even to the extent of adopting a tailor-made guideline. This is no longer possible. Guidelines governing a "class of cases" with general and impersonal application are considerably less likely to give rise to a reasonable apprehension of institutional bias.

Furthermore, the overlap of the Commission's enforcement and guideline-making functions does not give rise to a reasonable apprehension of bias. Bell Canada argued that the Commission's law-making power was incompatible with its quasi-prosecutorial status before the Tribunal. Although these functions are ordinarily separate in criminal trials, where the highest degree of institutional impartiality is required, that fact cannot be determinative in the case of an administrative tribunal. The Commission is an expert body

administratives qui touchent directement l'exercice de ses fonctions judiciaires. L'indépendance réelle n'est pas toujours suffisante — il faut en outre que le Tribunal paraisse être indépendant dans l'esprit d'un observateur raisonnable. Le critère d'appréciation de l'indépendance judiciaire consiste à savoir si le Tribunal peut raisonnablement être perçu comme possédant les conditions essentielles de l'indépendance. Le même critère a été appliqué à des tribunaux administratifs, bien qu'avec une moindre rigueur. Le critère relatif à l'indépendance institutionnelle doit être appliqué à la lumière des fonctions que remplit le Tribunal particulier dont il s'agit.

La notion d'impartialité institutionnelle est également pertinente. Le critère d'impartialité applicable à un tribunal administratif consiste à savoir si une personne pleinement informée éprouverait une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas. Si la réponse à cette question est négative, on ne saurait alléguer qu'il y a crainte de partialité sur le plan institutionnel, et la question doit se régler au cas par cas. Ce critère vise à dépister la partialité pouvant découler de la structure de l'organisme par opposition à celle qui provient des opinions ou des intérêts personnels d'un membre du Tribunal.

La conclusion du juge des requêtes portant que le paragraphe 27(2) modifié ne répondait pas aux préoccupations du juge McGillis ne semble avoir accordé aucune force probante, ou une force probante très faible, à l'effet réel qu'a produit le changement introduit par le nouveau paragraphe 27(2). Selon ce changement, les directives adoptées conformément aux dispositions de ce paragraphe ne lient plus le Tribunal «dans un cas donné» mais uniquement «dans une catégorie de cas donnés», p. ex. dans des cas mettant en jeu l'article 11. Ce type de directives s'applique de la même façon à tous les cas faisant partie d'une catégorie donnée. Ceci supprime, dans une large mesure, la possibilité que possédait auparavant la Commission d'intervenir dans l'examen d'un cas particulier. Cela constitue un changement important. Selon la version antérieure du paragraphe 27(2), la Commission pouvait, grâce à l'émission de directives, influencer le résultat d'une plainte donnée; en théorie, elle aurait même pu adopter une directive visant précisément la plainte en question. Cela n'est plus possible. Des directives régissant une «catégorie de cas donnés» et appelées à faire l'objet d'une application générale et impersonnelle risquent beaucoup moins de soulever une crainte raisonnable de partialité institutionnelle.

En outre, le chevauchement qui peut exister entre les fonctions d'application de la loi et d'émission de directives de la Commission ne crée pas une crainte raisonnable de partialité. Bell Canada a soutenu que le pouvoir d'émettre des directives accordé à la Commission est fondamentalement incompatible avec son statut de quasi-poursuivant devant le Tribunal. Il est vrai que ces fonctions sont habituellement confiées à des parties distinctes dans les procès pénaux, pour lesquels on exige le degré d'impartialité

fulfilling a number of different functions relating to the administration of the Act. It exercises its guideline-making power separate and apart from its role as a party before the Tribunal, particularly given the 1998 amendments which limit the guideline-making power to "classes of cases". Accordingly, a fully informed person viewing the matter realistically and practically, and having thought the matter through, would not have a reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases.

(2) The Chairperson's power under subsection 48.2(2) is not fatal to the independence of the Tribunal. The Chairperson is removable only "for cause" and may not be capriciously removed from office because of decisions made by him in the administration and operation of the Tribunal, including the exercise of the subsection 48.2(2) power. If the Chairperson were to abuse his power in extending or refusing to extend the appointment of a tribunal member for reasons wholly extraneous to the proper administration of the Tribunal, his decision would be reviewable pursuant to *Federal Court Act*, section 18.1. As a practical matter there would be a strong disincentive for refusing to extend a Tribunal member's appointment in appropriate circumstances since to do so would require starting the case afresh. Given that many cases before the Tribunal take years to litigate, frustrating the process in this manner would tend to discredit the Tribunal, and by implication, the Chairperson.

The Chairperson is sufficiently insulated from the executive under the scheme of the Act as not to give rise to a reasonable apprehension that he would abuse his discretion under subsection 48.2(2) and thereby fail to act in good faith and in the best interests of the Tribunal and its independence. While Bell Canada is entitled to a hearing before an independent Tribunal, the Tribunal's powers are remedial rather than punitive and its ultimate decision would be reviewable by the Court. On balance, the subsection 48.2(2) power does not compromise the Tribunal's independence or impartiality in the circumstances.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*An Act to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts*, S.C. 1998, c. 9, ss. 20, 27.

institutionnelle le plus rigoureux, mais ce fait ne saurait jouer un rôle déterminant dans le cas d'un tribunal administratif. La Commission est un organisme spécialisé qui exerce un certain nombre de fonctions différentes qui touchent l'administration de la Loi. Son pouvoir d'émettre des directives est distinct du rôle exercé en qualité de partie devant le Tribunal. Cela est particulièrement vrai du fait que les modifications apportées en 1998 limitent le pouvoir d'émettre des directives à des «catégories de cas donnés». Par conséquent, une personne bien informée qui examinerait la situation de façon réaliste et concrète — et qui aurait réfléchi à la question — n'éprouverait pas une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas.

2) Le pouvoir qu'accorde le paragraphe 48.2(2) au président ne porte pas atteinte à l'indépendance du Tribunal. Le président est nommé «à titre inamovible» et il ne peut être révoqué de façon arbitraire à cause des décisions qu'il a prises en matière d'administration et de fonctionnement du Tribunal, notamment dans l'exercice du pouvoir que lui attribue le paragraphe 48.2(2). Si le président devait abuser de son pouvoir et prolonger ou refuser de prolonger le mandat d'un membre du Tribunal pour des raisons tout à fait étrangères à l'administration du Tribunal, sa décision serait susceptible d'être contrôlée en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*. En pratique, le président ne devrait pas être tenté de refuser de prolonger le mandat d'un membre du Tribunal lorsque les circonstances s'y prêtent puisqu'il faudrait alors reprendre depuis le début l'instruction de la plainte. Étant donné que l'instruction des cas soumis au Tribunal dure souvent plusieurs années, une telle décision retarderait le déroulement de l'instruction et aurait tendance à jeter le discrédit sur le Tribunal et, nécessairement, sur le président lui-même.

Le régime législatif en cause isole suffisamment le président du pouvoir exécutif pour qu'il ne soulève pas une crainte raisonnable qu'il pourrait abuser du pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 48.2(2) et omettrait ainsi d'agir de bonne foi ainsi que dans l'intérêt du Tribunal et de son indépendance. Bell Canada a certes le droit d'être entendue par un Tribunal indépendant, mais les pouvoirs de ce Tribunal sont de nature réparatrice plutôt que punitive et sa décision finale est susceptible de faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Dans l'ensemble, le pouvoir qu'attribue le paragraphe 48.2(2) au président ne compromet pas l'indépendance ni l'impartialité du Tribunal dans les circonstances.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].  
*Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12, art. 23 (mod. par S.Q. 1982, ch. 17, art. 42).

Bill C-108, *An Act to amend the Canadian Human Rights Act and other Acts in consequence thereof*, 3rd Sess., 34th Parl., 1992.

*Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III, s. 2(e).

*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].

*Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, ss. 11(1),(4), 15(1)(e) (as am. by S.C. 1998, c. 9, s. 10), 27(2) (as am. *idem*, s. 20), (3) (as am. *idem*), 43 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 63), 44(3)(a) (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 64; S.C. 1998, c. 9, s. 24), 48.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 65; S.C. 1998 c. 9, s. 27), 48.2 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 65; S.C. 1998, c. 9, s. 27), 48.4(2) (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 65; S.C. 1998, c. 9, s. 27), 48.6(1) (as enacted by S.C. 1998, c. 9, s. 27), 49(1) (as am. *idem*), 50 (as am. *idem*).

*Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12, s. 23 (as am. by S.Q. 1982, c. 17, s. 42).

*Equal Wages Guidelines, 1986*, SOR/86-1082.

*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).

*Statute Law (Canadian Charter of Rights and Freedoms) Amendment Act*, R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 64, 65.

*Statutory Instruments Act*, R.S.C., 1985, c. S-22, s. 2 "regulation", "statutory instrument" (as am. by S.C. 1998, c. 15, s. 38).

*Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III, art. 2e).

*Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 11(1),(4), 15(1)e) (mod. par L.C. 1998, ch. 9, art. 10), 27(2) (mod., *idem*, art. 20), (3) (mod., *idem*), 43 (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31, art. 63), 44(3)a) (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31, art. 64; L.C. 1998, ch. 9, art. 24), 48.1 (édicte par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31, art. 65; L.C. 1998 ch. 9, art. 27), 48.2 (édicte par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31, art. 65; L.C. 1998, ch. 9, art. 27), 48.4(2) (édicte par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31, art. 65; L.C. 1998, ch. 9, art. 27), 48.6(1) (édicte par L.C. 1998, ch. 9, art. 27), 49(1) (mod., *idem*), 50 (mod., *idem*).

*Loi de modification législative (Charte canadienne des droits et libertés)*, L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31, art. 64, 65.

*Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence*, L.C. 1998, ch. 9, art. 20, 27.

*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).

*Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), ch. S-22, art. 2 "règlement", "texte réglementaire" (mod. par L.C. 1998, ch. 15, art. 38).

*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*, DORS/86-1082.

Projet de loi C-108, *Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne et d'autres lois en conséquence*, 3<sup>e</sup> sess., 34<sup>e</sup> lég., 1992.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115; *Valente v. The Queen et al.* [1985] 2 S.C.R. 673; (1985), 52 O.R. (2d) 779; 24 D.L.R. (4th) 161; 23 C.C.C. (3d) 193; 49 C.R. (3d) 97; 19 C.R.R. 354; 37 M.V.R. 9; 64 N.R. 1; 14 O.A.C. 79; *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; *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3; (1995), 122 D.L.R. (4th) 129; 26 Admin. L.R. (2d) 1; [1995] 2 C.N.L.R. 92; 177 N.R. 325; *R. v. S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484; (1997), 161 N.S.R. (2d) 241; 151 D.L.R. (4th) 193; 1 Admin. L.R. (3d) 74; 118 C.C.C. (3d) 353; 10 C.R. (5th) 1; 218 N.R. 1; 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115; *Valente c. La Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 673; (1985), 52 O.R. (2d) 779; 24 D.L.R. (4th) 161; 23 C.C.C. (3d) 193; 49 C.R. (3d) 97; 19 C.R.R. 354; 37 M.V.R. 9; 64 N.R. 1; 14 O.A.C. 79; *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 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; *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3; (1995), 122 D.L.R. (4th) 129; 26 Admin. L.R. (2d) 1; [1995] 2 C.N.L.R. 92; 177 N.R. 325; *R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484; (1997), 161 N.S.R. (2d) 241; 151 D.L.R. (4th) 193; 1 Admin. L.R. (3d) 74; 118 C.C.C. (3d) 353; 10 C.R. (5th) 1; 218 N.R. 1; 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*,

919; (1996), 140 D.L.R. (4th) 577; 42 Admin. L.R. (2d) 1; 205 N.R. 1.

## CONSIDERED:

*Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Assn.*, [1998] 3 F.C. 244; (1998), 143 F.T.R. 241 (T.D.); *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Assn.* (1999), 246 N.R. 368 (F.C.A.); *Bell Canada v. Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada*, [1999] 1 F.C. 113; 167 D.L.R. (4th) 432; 13 Admin. L.R. (3d) 64 (C.A.); *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [2000] 1 F.C. 146; (1999), 180 D.L.R. (4th) 95; 176 F.T.R. 161 (T.D.).

## REFERRED TO:

*Insurance Corporation of British Columbia v. Heerspink et al.*, [1982] 2 S.C.R. 145; (1982), 137 D.L.R. (3d) 219; [1983] 1 W.W.R. 137; 39 B.C.L.R. 145; 82 CLLC 17,014; [1982] I.L.R. 1-1555; 43 N.R. 168; *Katz v. Vancouver Stock Exchange*, [1996] 3 S.C.R. 405; (1996), 139 D.L.R. (4th) 575; [1996] 10 W.W.R. 305; 82 B.C.A.C. 29; 26 B.C.L.R. (3d) 1; 41 Admin. L.R. (2d) 1; 12 C.C.L.S. 1; 207 N.R. 72; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.)*, [1997] 3 S.C.R. 3; (1997), 204 A.R. 1; 156 Nfld. & P.E.I.R. 1; 150 D.L.R. (4th) 577; [1997] 10 W.W.R. 417; 121 Man. R. (2d) 1; 49 Admin. L.R. (2d) 1; 118 C.C.C. (3d) 193; 11 C.P.C. (4th) 1; 217 N.R. 1; *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301; (1989), 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 93 N.R. 1; *R. v. Drybones*, [1970] S.C.R. 282; (1969), 9 D.L.R. (3d) 473; 71 W.W.R. 161; 10 C.R.N.S. 334; *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1; *MacBain v. Lederman*, [1985] 1 F.C. 856; (1985), 22 D.L.R. (4th) 119; 16 Admin. L.R. 109; 6 C.H.R.R. D/3064; 85 CLLC 17,023; 18 C.R.R. 165; 62 N.R. 117 (C.A.); *In re Human Rights Tribunal and Atomic Energy of Canada Limited*, [1986] 1 F.C. 103; (1985), 24 D.L.R. (4th) 675; 17 Admin. L.R. 1; 7 C.H.R.R. D/3232; 86 CLLC 17,012; 64 N.R. 126 (C.A.).

APPEAL from an order of the Trial Division ([2001] 2 F.C. 392; (2000), 194 D.L.R. (4th) 499; 5 C.C.E.L. (3d) 123 (T.D.)) quashing a Canadian Human Rights Tribunal's decision rejecting Bell Canada's assertions, in a pay equity case, that it would be denied natural justice due to institutional bias and lack of independence of the Tribunal. Appeal allowed.

[1996] 3 R.C.S. 919; (1996), 140 D.L.R. (4th) 577; 42 Admin. L.R. (2d) 1; 205 N.R. 1.

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Bell Canada c. Assoc. canadienne des employés de téléphone*, [1998] 3 C.F. 244; (1998), 143 F.T.R. 241 (1<sup>re</sup> inst.); *Bell Canada c. Assoc. canadienne des employés de téléphone* (1999), 246 N.R. 368 (C.A.F.); *Bell Canada c. Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier*, [1999] 1 C.F. 113; 167 D.L.R. (4th) 432; 13 Admin. L.R. (3d) 64 (C.A.); *Canada (Procureur général) c. Alliance de la fonction publique du Canada*, [2000] 1 C.F. 146; (1999), 180 D.L.R. (4th) 95; 176 F.T.R. 161 (1<sup>re</sup> inst.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Insurance Corporation of British Columbia c. Heerspink et autre*, [1982] 2 R.C.S. 145; (1982), 137 D.L.R. (3d) 219; [1983] 1 W.W.R. 137; 39 B.C.L.R. 145; 82 CLLC 17,014; [1982] I.L.R. 1-1555; 43 N.R. 168; *Katz c. Vancouver Stock Exchange*, [1996] 3 R.C.S. 405; (1996), 139 D.L.R. (4th) 575; [1996] 10 W.W.R. 305; 82 B.C.A.C. 29; 26 B.C.L.R. (3d) 1; 41 Admin. L.R. (2d) 1; 12 C.C.L.S. 1; 207 N.R. 72; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)*, [1997] 3 R.C.S. 3; (1997), 204 A.R. 1; 156 Nfld. & P.E.I.R. 1; 150 D.L.R. (4th) 577; [1997] 10 W.W.R. 417; 121 Man. R. (2d) 1; 49 Admin. L.R. (2d) 1; 118 C.C.C. (3d) 193; 11 C.P.C. (4th) 1; 217 N.R. 1; *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301; (1989), 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 93 N.R. 1; *R. c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282; (1969), 9 D.L.R. (3d) 473; 71 W.W.R. 161; 10 C.R.N.S. 334; *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1; *MacBain c. Lederman*, [1985] 1 C.F. 856; (1985), 22 D.L.R. (4th) 119; 16 Admin. L.R. 109; 6 C.H.R.R. D/3064; 85 CLLC 17,023; 18 C.R.R. 165; 62 N.R. 117 (C.A.); *Affaire intéressant le Tribunal des droits de la personne et Énergie Atomique du Canada Limitée*, [1986] 1 C.F. 103; (1985), 24 D.L.R. (4th) 675; 17 Admin. L.R. 1; 7 C.H.R.R. D/3232; 86 CLLC 17,012; 64 N.R. 126 (C.A.).

APPEL d'une ordonnance de la Section de première instance ([2001] 2 C.F. 392; (2000), 194 D.L.R. (4th) 499; 5 C.C.E.L. (3d) 123 (1<sup>re</sup> inst.)) annulant la décision du Tribunal canadien des droits de la personne, dans une affaire de parité salariale, qui rejetait les prétentions de Bell Canada selon lesquelles les règles de la justice naturelle ne seraient pas respectées à son endroit en raison de la partialité institutionnelle et du manque d'indépendance du Tribunal. Appel accueilli.

## APPEARANCES:

*René Duval* and *Philippe Dufresne* for appellant.  
*Larry Steinberg* for respondent Canadian Telephone Employees Association.

*Peter C. Engelmann* and *Julia Hughes* for respondent, Communications, Energy and Paperworkers Union.

*Roy L. Heenan, Q.C., John C. Murray* and *Thomas E. F. Brady* for respondent Bell Canada.  
No one appearing for respondent Femmes Action.

*Donald J. Rennie* for intervener, Attorney General of Canada.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Canadian Human Rights Commission*, Ottawa, for appellant.

*Koskie Minsky*, Toronto for respondent Canadian Telephone Employees Association.

*Caroline Engelmann Gottheil*, Ottawa, for respondent Communications, Energy and Paperworkers Union.

*Heenan Blaikie*, Ottawa, for respondent Bell Canada.

*Deputy Attorney General of Canada* for intervener, Attorney General of Canada.

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

[1] STONE J.A.: This is an appeal from an order of the Trial Division dated November 2, 2000 [[2001] 2 F.C. 392] made on an application for judicial review of the respondent Bell Canada against the decision of the Vice-chairperson of the Canadian Human Rights Tribunal (the Tribunal) dated April 26, 1999. By that decision, the Tribunal rejected all of Bell Canada's assertions that it would be denied natural justice due to institutional bias and lack of independence of the Tribunal. By the order of November 2, 2000, the decision of the Tribunal was quashed and further proceedings in the matter were prohibited until the problems identified by the learned Motions Judge are corrected.

## ONT COMPARU:

*René Duval* et *Philippe Dufresne* pour l'appelante.  
*Larry Steinberg* pour l'intimée Association canadienne des employés de téléphone.

*Peter C. Engelmann* et *Julia Hughes* pour l'intimé Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier.

*Roy L. Heenan, c.r., John C. Murray* et *Thomas E. F. Brady* pour l'intimée Bell Canada.

Personne n'a comparu pour l'intimée Femmes Action.

*Donald J. Rennie* pour l'intervenant, Procureur général du Canada.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Commission canadienne des droits de la personne*, Ottawa, pour l'appelante.

*Koskie Minsky*, Toronto, pour l'intimée Association canadienne des employés de téléphone.

*Caroline Engelmann Gottheil*, Ottawa, pour l'intimé Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier.

*Heenan Blaikie*, Ottawa, pour l'intimée Bell Canada.

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intervenant le Procureur général du Canada.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

[1] LE JUGE STONE, J.C.A.: Il s'agit d'un appel d'une ordonnance de la Section de première instance datée du 2 novembre 2000 [[2001] 2 C.F. 392] relative à une demande de contrôle judiciaire présentée par l'intimée Bell Canada contre la décision du vice-président du Tribunal canadien des droits de la personne (le Tribunal) datée du 26 avril 1999. Par cette décision, le Tribunal rejetait toutes les prétentions de Bell Canada selon lesquelles les règles de la justice naturelle ne seraient pas respectées à son endroit en raison de la partialité institutionnelle et du manque d'indépendance du Tribunal. Dans une ordonnance du 2 novembre 2000, le juge des requêtes a annulé la décision du Tribunal et interdit toute nouvelle procédure en l'espèce tant qu'il n'aura pas été remédié aux vices relevés par le juge des requêtes.

[2] There were two bases for the application for judicial review. The first was that the power of the Canadian Human Rights Commission (the Commission) to adopt the *Equal Wages Guidelines, 1986* [SOR/86-1082] (the Guidelines) pursuant to subsection 27(2) [as am. by S.C. 1998, c. 9, s. 20] of the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985 c. H-6 as amended by the *Statute Law (Canadian Charter of Rights and Freedoms) Amendment Act*, R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31 (cumulatively referred to as the Act) and by *An Act to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts*, S.C. 1998, c. 9 (the 1998 amendments), creates a reasonable apprehension of institutional bias because the Guidelines are binding on the Tribunal. The second was that the Tribunal lacks institutional independence and impartiality because the 1998 amendments empower the Chairperson of the Tribunal to extend the appointment of a Tribunal member whose fixed term would otherwise expire during the currency of an inquiry into a complaint made pursuant to the Act.

[3] This appeal is concerned only with the Motions Judge's findings that the Commission's power under subsection 27(2) as amended in 1998 gives rise to a reasonable apprehension of institutional bias, and with whether the authority of the Chairperson under subsection 48.2(2) [as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 65; S.C. 1998, c. 9, s. 27] creates a want of security of tenure and, accordingly, a lack of institutional independence and impartiality.

#### RELEVANT STATUTORY PROVISIONS

[4] As the history of the relevant provisions is somewhat complicated, it will be useful at this juncture to recite those statutory provisions which lay at the heart of this appeal. The relevant provisions are as follows:

[2] La demande de contrôle judiciaire était fondée sur deux arguments. Le premier était que le pouvoir attribué à la Commission canadienne des droits de la personne (la Commission) d'adopter l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* [DORS/86-1082] (l'ordonnance) conformément au paragraphe 27(2) [mod. par L.C. 1998, ch. 9, art. 20] de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, modifiée par *Loi de modification législative (Charte canadienne des droits et libertés)*, L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31 (désignées ensemble comme la Loi) et par la *Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence*, L.C. 1998, ch. 9 (les modifications de 1998), soulève une crainte raisonnable de partialité institutionnelle parce que l'ordonnance lie le Tribunal. Le deuxième argument était que le Tribunal ne possède pas l'indépendance institutionnelle et l'impartialité requises parce que les modifications de 1998 donnent au président du Tribunal le pouvoir de prolonger le mandat d'un membre du Tribunal qui aurait autrement expiré au cours de l'examen d'une plainte déposée en vertu de la Loi.

[3] Le présent appel porte uniquement sur la conclusion du juge des requêtes selon laquelle le pouvoir qu'attribue à la Commission le paragraphe 27(2), tel que modifié en 1998, soulève une crainte raisonnable de partialité institutionnelle et sur la question de savoir si le pouvoir qu'exerce le président aux termes du paragraphe 48.2(2) [édicte par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31, art. 65; L.C. 1998, ch. 9, art. 27] compromet l'inamovibilité des membres du Tribunal et reflète, par conséquent, un manque d'indépendance institutionnelle et d'impartialité.

#### LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PERTINENTES

[4] Étant donné que l'historique des dispositions pertinentes est un peu complexe, il est utile de reproduire ici les dispositions législatives qui sont au centre du présent appel. Les voici:

Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6

11. (1) It is a discriminatory practice for an employer to establish or maintain differences in wages between male and female employees employed in the same establishment who are performing work of equal value.

...

(4) Notwithstanding subsection (1), it is not a discriminatory practice to pay to male and female employees different wages if the difference is based on a factor prescribed by guidelines, issued by the Canadian Human Rights Commission pursuant to subsection 27(2), to be a reasonable factor that justifies the difference.

...

15. It is not a discriminatory practice if

...

(e) an individual is discriminated against on a prohibited ground of discrimination in a manner that is prescribed by guidelines, issued by the Canadian Human Rights Commission pursuant to subsection 27(2), to be reasonable;

...

27. . . .

(2) The Commission may, on application or on its own initiative, by order, issue a guideline setting out the extent to which and the manner in which, in the opinion of the Commission, any provision of this Act applies in a particular case or in a class of cases described in the guideline.

(3) A guideline issued under subsection (2) is, until it is subsequently revoked or modified, binding on the Commission, any Human Rights Tribunal appointed pursuant to subsection 49(1) and any Review Tribunal constituted pursuant to subsection 56(1) with respect to the resolution of any complaint under Part III regarding a case falling within the description contained in the guideline.

Statute Law (Canadian Charter of Rights and Freedoms) Amendment Act, R.S.C., 1985 (1st Suppl.), c. 31

64. Subsection 44(3) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

“(3) On receipt of a report referred to in subsection (1), the Commission

(a) may request the President of the Human Rights Tribunal Panel to appoint a Human Rights Tribunal in accordance with section 49 to inquire into the complaint to which the report relates if the Commission is satisfied . . . .”

Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6

11. (1) Constitue un acte discriminatoire le fait pour l'employeur d'instaurer ou de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes.

[. . .]

(4) Ne constitue pas un acte discriminatoire au sens du paragraphe (1) la disparité salariale entre hommes et femmes fondée sur un facteur reconnu comme raisonnable par une ordonnance de la Commission canadienne des droits de la personne en vertu du paragraphe 27(2).

[. . .]

15. Ne constituent pas des actes discriminatoires:

[. . .]

e) le fait qu'un individu soit l'objet d'une distinction fondée sur un motif illicite, si celle-ci est reconnue comme raisonnable par une ordonnance de la Commission canadienne des droits de la personne rendue en vertu du paragraphe 27(2);

[. . .]

27. [. . .]

(2) Dans une catégorie de cas donnés, la Commission peut, sur demande ou de sa propre initiative, décider de préciser, par ordonnance, les limites et les modalités de l'application de la présente loi.

(3) Les ordonnances prises en vertu du paragraphe (2) lient, jusqu'à ce qu'elles soient abrogées ou modifiées, la Commission, les tribunaux des droits de la personne constitués en vertu du paragraphe 49(1) et les tribunaux d'appel constitués en vertu du paragraphe 56(1) lors du règlement des plaintes déposées conformément à la partie III.

Loi de modification législative (Charte canadienne des droits et libertés), L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31

64. Le paragraphe 44(3) de la même loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«(3) Sur réception du rapport d'enquête prévu au paragraphe (1), la Commission:

a) peut demander au président du Comité du tribunal des droits de la personne de constituer, en application de l'article 49, un tribunal des droits de la personne chargé d'examiner la plainte visée par le rapport, si elle est convaincue: [. . .]»

65. The said Act is further amended by adding thereto, immediately after section 48 thereof, the following heading and sections:

*“Human Rights Tribunal Panel*

48.1 There is hereby established a panel to be known as the Human Rights Tribunal Panel consisting of a President and such other members as may be appointed by the Governor in Council . . . .”

*An Act to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts, S.C. 1998, c. 9*

20. . . .

(2) Subsections 27(2) to (4) of the Act are replaced by the following:

(2) The Commission may, on application or on its own initiative, by order, issue a guideline setting out the extent to which and the manner in which, in the opinion of the Commission, any provision of this Act applies in a class of cases described in the guideline.

(3) A guideline issued under subsection (2) is, until it is revoked or modified, binding on the Commission and any member or panel assigned under subsection 49(2) with respect to the resolution of a complaint under Part III regarding a case falling within the description contained in the guideline.

(4) Each guideline issued under subsection (2) shall be published in Part II of the *Canada Gazette*.

. . .

27. The heading before section 48.1 and sections 48.1 to 53 of the Act are replaced by the following:

*Canadian Human Rights Tribunal*

48.1 (1) There is hereby established a tribunal to be known as the Canadian Human Rights Tribunal consisting, subject to subsection (6), of a maximum of fifteen members, including a Chairperson and a Vice-chairperson, as may be appointed by the Governor in Council.

. . .

48.2 (2) A member whose appointment expires may, with the approval of the Chairperson, conclude any inquiry that the member has begun, and a person performing duties under this subsection is deemed to be a part-time member for the purposes of sections 48.3, 48.6, 50 and 52 to 58.

65. La même loi est modifiée par insertion, après l'article 48, de ce qui suit:

*«Le Comité du tribunal des droits de la personne*

48.1 Est constitué le Comité du tribunal des droits de la personne composé du président et des membres nommés par le gouverneur en conseil [. . .]»

*Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence, L.C. 1998, ch. 9*

20. [. . .]

(2) Les paragraphes 27(2) à (4) de la même loi sont remplacés par ce qui suit:

(2) Dans une catégorie de cas donnés, la Commission peut, sur demande ou de sa propre initiative, décider de préciser, par ordonnance, les limites et les modalités de l'application de la présente loi.

(3) Les ordonnances prises en vertu du paragraphe (2) lient, jusqu'à ce qu'elles soient abrogées ou modifiées, la Commission et le membre instructeur désigné en vertu du paragraphe 49(2) lors du règlement des plaintes déposées conformément à la partie III.

(4) Les ordonnances prises en vertu du paragraphe (2) et portant sur les modalités d'application de certaines dispositions de la présente loi à certaines catégories de cas sont publiées dans la partie II de la *Gazette du Canada*.

[. . .]

27. L'intertitre précédant l'article 48.1 et les articles 48.1 à 53 de la même loi sont remplacés par ce qui suit:

*Tribunal canadien des droits de la personne*

48.1 (1) Est constitué le Tribunal canadien des droits de la personne composé, sous réserve du paragraphe (6), d'au plus quinze membres, dont le président et le vice-président, nommés par le gouverneur en conseil.

[. . .]

48.2 (2) Le membre dont le mandat est échu peut, avec l'agrément du président, terminer les affaires dont il est saisi. Il est alors réputé être un membre à temps partiel pour l'application des articles 48.3, 48.6, 50 et 52 à 58.

Canadian Bill of Rights, R.S.C., 1985, Appendix III

2. Every law of Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*, be so construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgment or infringement of any of the rights or freedoms herein recognized and declared, and in particular, no law of Canada shall be construed or applied so as to

...

(e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations;

## FACTUAL BACKGROUND

[5] Between 1990 and 1994, seven complaints were filed against Bell Canada by the respondents Canadian Telephone Employees Association (CTEA), Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada (CEP) and Femmes Action. The complaints alleged that Bell Canada was paying its female employees lower wages than its male employees who were performing work of equal value, contrary to section 11 of the Act. The history of these complaints before the Tribunal and the Court is long and storied.

[6] In May 1996, the Commission requested that the President of the Human Rights Tribunal Panel appoint a tribunal pursuant to paragraph 44(3)(a) [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 64] of the Act, to inquire into the complaints. This action was successfully challenged by Bell Canada when, in March 1998, the Trial Division quashed the Commission's request. On November 17, 1998, however, that decision was reversed by this Court.

[7] In the meantime, in August 1996, the President of the Human Rights Tribunal Panel appointed a three-member panel (the Leighton Tribunal) to inquire into the complaints. On June 4, 1997, the Leighton Tribunal dismissed Bell Canada's motion that the Tribunal was not institutionally capable of providing a fair hearing in accordance with the principles of natural justice.

Déclaration canadienne des droits, L.R.C. (1985), annexe III

2. Toute loi du Canada, à moins qu'une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu'elle s'appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression, et en particulier, nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

[. . .]

e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

## LE CONTEXTE FACTUEL

[5] Entre 1990 et 1994, les intimés l'Association canadienne des employés de téléphone (ACET), le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP) et Femmes Action ont déposé sept plaintes contre Bell Canada. Il était allégué dans les plaintes que Bell Canada payait à ses employées des salaires inférieurs à ceux que touchaient les employés de sexe masculin qui exerçaient des fonctions équivalentes, violant ainsi l'article 11 de la Loi. L'historique de ces plaintes devant le Tribunal et la Cour fédérale est long et complexe.

[6] En mai 1996, la Commission a demandé au président du Comité du tribunal des droits de la personne de constituer un tribunal, conformément à l'alinéa 44(3)a) [mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31, art. 64] de la Loi, chargé d'examiner ces plaintes. Bell Canada a contesté avec succès cette mesure puisqu'en mars 1998, la Section de première instance a annulé la demande formulée par la Commission. Cette décision a toutefois été infirmée par notre Cour le 17 novembre 1998.

[7] Entre-temps, en août 1996, le président du Comité du tribunal des droits de la personne a constitué un tribunal composé de trois membres (le Tribunal Leighton) chargé d'examiner ces plaintes. Le 4 juin 1997, le Tribunal Leighton a rejeté une requête présentée par Bell Canada selon laquelle le Tribunal n'était pas en mesure, sur le plan institutionnel, de procéder à une audition équitable et conforme aux principes de justice naturelle.

[8] Bell Canada then moved in the Trial Division for judicial review of the June 4, 1997 decision. On March 23, 1998, in *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Assn.*, [1998] 3 F.C. 244 (T.D.), McGillis J. quashed the proceedings and ordered that no further proceedings take place until the problems she identified [at paragraph 156] “in relation to security of tenure and financial security” were corrected by legislative amendment. McGillis J. was of the view that the need for prior approval by the Minister of Justice to extend a Tribunal member’s appointment which expires during the currency of an inquiry created a lack of security of tenure and, accordingly, of institutional independence and impartiality.\* McGillis J. was also of the view that the Tribunal’s institutional independence was impugned because the Act left it to the Commission to prescribe the rate of remuneration as well as travel and living expenses for members of the Tribunal. In addition and by way of *obiter*, McGillis J. intimated [at paragraph 154] “serious reservations” concerning the power of the Commission under subsection 27(2) of the Act, as it stood at the time, “to issue binding guidelines on a Tribunal with respect to ‘the manner in which, in the opinion of the Commission, any provision of this Act applies in a particular case’”. Several other issues raised by Bell Canada were not explicitly dealt with by McGillis J. Specifically, these were that the Tribunal lacked institutional independence and impartiality because Tribunal members were paid on a *per diem* basis; that Tribunal members were assigned to cases on an *ad hoc* basis; that the Tribunal relied for additional funding from the Treasury Board for hearings lasting more than 40 days; and that Tribunal members were allowed to sit on the Tribunal notwithstanding that they may have acted as consultants to the Commission in earlier cases.

\* Although not stated by McGillis J., this perceived need for prior “ministerial approval” probably emerges from the provisions of s. 48.1(1) [as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 65] of the Act as they stood immediately prior to the 1998 amendments, which authorized the Governor in Council to make appointments to the Tribunal.

[8] Bell Canada a alors présenté à la Section de première instance une demande de contrôle judiciaire à l’encontre la décision du 4 juin 1997. Le 23 mars 1998, dans l’arrêt *Bell Canada c. Assoc. canadienne des employés de téléphone*, [1998] 3 C.F. 244 (1<sup>re</sup> inst.), M<sup>me</sup> le juge McGillis a annulé l’instance introduite devant le Tribunal et ordonné qu’aucune autre procédure ne soit engagée tant que les problèmes [au paragraphe 156] «relativement à l’inamovibilité et à la sécurité financière» ne seront pas corrigés par des modifications législatives. Le juge McGillis a estimé que la nécessité d’obtenir l’autorisation préalable du ministre de la Justice pour prolonger le mandat d’un membre du Tribunal qui aurait autrement expiré au cours d’une enquête ne garantissait pas l’inamovibilité de ce membre et, par conséquent, portait atteinte à l’indépendance institutionnelle et à l’impartialité du tribunal.\* Le juge McGillis a également déclaré que l’indépendance institutionnelle du Tribunal était compromise parce que la Loi confiait à la Commission le soin de fixer le taux de rémunération et les indemnités de déplacement et de séjour des membres du Tribunal. En outre, le juge McGillis a précisé [au paragraphe 154], dans une remarque incidente, qu’elle avait de «sérieuses réserves» concernant le pouvoir conféré à la Commission par le paragraphe 27(2) de la Loi, tel qu’il se lisait à l’époque, «de rendre des ordonnances précisant “les limites et les modalités de l’application de la présente loi” qui lient les tribunaux». Le juge McGillis n’a pas abordé directement plusieurs autres questions soulevées par Bell Canada. Plus précisément, il y avait le fait que le Tribunal n’avait pas l’indépendance institutionnelle et l’impartialité requises parce que ses membres étaient rémunérés à la journée, que les membres du Tribunal occupaient une charge *ad hoc* lorsqu’ils examinaient une affaire, que le Tribunal devait demander au Conseil du Trésor de lui accorder des fonds supplémentaires lorsque les audiences duraient plus de 40 jours et que les membres du Tribunal pouvaient siéger à ce Tribunal même s’ils avaient agi en qualité de consultant pour la Commission dans d’autres affaires.

\* Le juge McGillis ne le mentionne pas mais il est probable que l’exigence apparente de l’autorisation préalable du ministre découle des dispositions de l’art. 48.1(1) [édicé par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31, art. 65] de la Loi tel qu’il se lisait avant les modifications de 1998 qui ont confié au gouverneur en conseil le pouvoir de nommer les membres du Tribunal.

[9] The order of McGillis J. was appealed to this Court. However, the appeal was adjourned *sine die* on June 1, 1999 [(1999), 246 N.R. 368 (F.C.A.)] having regard to the amendments to the Act which came into force on June 30, 1998. As a result of those amendments the “Human Rights Tribunal Panel” became the “Canadian Human Rights Tribunal” and a number of other changes were adopted with respect to the Tribunal, *viz*, the power to extend the appointment of a Tribunal member whose fixed term expires during the currency of an inquiry was confided to the Chairperson of the Tribunal, the remuneration of Tribunal members would be fixed by the Governor in Council, and guidelines adopted by the Commission pursuant to subsection 27(2) of the Act would be binding “in a class of cases” rather than in “a particular case”. While this legislative action was initiated in 1997 some months prior to the decision of McGillis J., it appears that the amendment of subsection 27(2) was added by Parliament subsequent to the date of that decision.

[10] As already indicated, by judgment of November 17, 1998 [[1999] 1 F.C. 113 (C.A.)], this Court allowed the Commission’s appeal of the order quashing the Commission’s request that the President of the Human Rights Panel appoint a tribunal to inquire into the complaints. Shortly afterwards, the Commission together with CTEA, CEP and Femmes Action urged that the Chairperson assign a panel and set hearing dates as soon as possible. This was resisted by Bell Canada on a number of grounds including that the 1998 amendments did not cure the problem of security of tenure as identified by McGillis J. and that, as the Guidelines remained binding on the Tribunal, a reasonable apprehension of institutional bias continued to exist.

[11] These and other issues were considered by the Vice-chairperson of the Tribunal at a hearing held in March 1999, and were disposed of by him adversely to Bell Canada on April 26, 1999. The Vice-chairperson concluded that the problems which had

[9] L’ordonnance du juge McGillis a été portée en appel devant notre Cour. Cependant, l’appel a été ajourné *sine die* le 1<sup>er</sup> juin 1999 [(1999), 246 N.R. 368 (C.A.F.)] en raison des modifications apportées à la Loi entrée en vigueur le 30 juin 1998. À la suite de ces modifications, le «Comité du tribunal des droits de la personne» est devenu le «Tribunal canadien des droits de la personne» et un certain nombre de changements ont été apportés au fonctionnement et aux pouvoirs du Tribunal, à savoir, le pouvoir de prolonger le mandat d’un membre du Tribunal qui aurait expiré au cours d’une enquête a été confié au président du Tribunal, la rémunération des membres du Tribunal était désormais fixée par le gouverneur en conseil et les directives adoptées par la Commission conformément au paragraphe 27(2) de la Loi seraient impératives «dans une catégorie de cas donnés» et non plus «dans un cas donné». Ce projet de loi a été déposé en 1997 quelques mois avant la décision du juge McGillis, mais il semble que le Parlement n’ait adopté la modification au paragraphe 27(2) qu’après la date de cette décision.

[10] Comme nous l’avons déjà mentionné, dans un jugement daté du 17 novembre 1998 [[1999] 1 C.F. 113 (C.A.)], notre Cour a fait droit à l’appel de la Commission interjeté à l’encontre de l’ordonnance annulant la décision de la Commission demandant au président du Comité du tribunal des droits de la personne de constituer un tribunal qui serait chargé de faire enquête sur les plaintes déposées. Peu de temps après, la Commission ainsi que l’ACET, le SCEP et Femmes Action ont invité le président à constituer un tribunal et à fixer des dates d’audience le plus rapproché possible. Bell Canada s’est opposée à cette demande pour divers motifs, notamment à cause du fait que les modifications de 1998 n’avaient pas remédié au problème de l’inamovibilité des membres du Tribunal qu’avait signalé le juge McGillis et que, les directives liant toujours le Tribunal, il demeurait une crainte raisonnable de partialité institutionnelle.

[11] Le vice-président du Tribunal a examiné ces questions ainsi que d’autres au cours d’une audience tenue en mars 1999 et pris à leur sujet une décision défavorable à Bell Canada le 26 avril 1999. Le vice-président a jugé que les problèmes qu’avait signalés le

been identified by McGillis J. in her reasons were corrected by the 1998 amendments and that the other issues raised before McGillis J., though not explicitly dealt with by her, could not be made the subject of further litigation.

[12] Not being satisfied with the Vice-chairperson's decision, Bell Canada soon moved by way of judicial review to challenge its correctness. In doing so, it invoked its right to a fair hearing as guaranteed by paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* and by natural justice, and asserted errors in law as well as lack or excess of jurisdiction. Its argument, in short, was that the Vice-chairperson erred in finding the Tribunal to be institutionally independent and impartial notwithstanding the Commission's guideline-making power under amended subsection 27(2) and the Chairperson's appointing power under subsection 48.2(2).

[13] As matters now stand, it would appear that members of the Tribunal have yet to be assigned pursuant to subsection 49(2) of the Act to inquire into the complaints.

#### THE ORDER BELOW

[14] The Motions Judge allowed the application. She concluded that the Commission's amended power under subsection 27(2) to make guidelines binding on the Tribunal gave rise to a reasonable apprehension of bias and fettered the Tribunal's decision-making power. Further, she concluded that the requirement for the Chairperson's approval under subsection 48.2(2) of the 1998 amendments created a lack of institutional independence and impartiality on the basis that the Tribunal would not possess a sufficient objective guarantee of security of tenure. On the other hand, she concluded that the fixing of the remuneration paid to Tribunal members by the Governor in Council pursuant to subsection 48.6(1) [as enacted by S.C. 1998, c. 9, s. 27] had corrected the problem that had been identified by McGillis J., that the disciplinary and remedial measures reposed in the Vice-chairperson of the Tribunal did not give rise to a reasonable

juge McGillis dans ses motifs avaient été corrigés par les modifications de 1998 et que les autres questions soulevées devant le juge McGillis, qu'elle n'avait pas directement abordées, ne pouvaient faire l'objet d'autres litiges.

[12] Insatisfaite de la décision du vice-président, Bell Canada a présenté une demande de contrôle judiciaire dans laquelle elle en contestait la validité. Dans cette demande, elle invoquait son droit à une audition équitable telle que garanti par l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* et par la justice naturelle, et affirmait que la décision était entachée d'erreurs de droit et que son auteur avait excédé ses pouvoirs. En bref, elle soutenait que le vice-président avait commis une erreur lorsqu'il avait conclu que le Tribunal était institutionnellement indépendant et impartial malgré le pouvoir qu'accordait le paragraphe 27(2) modifié à la Commission en matière d'émission de directives et le pouvoir de nomination qu'attribuait au président le paragraphe 48.2(2).

[13] Dans l'état actuel des choses, il semble qu'un Tribunal chargé de faire enquête sur des plaintes n'ait toujours pas été constitué en vertu du paragraphe 49(2) de la Loi.

#### L'ORDONNANCE ATTAQUÉE

[14] Le juge des requêtes a fait droit à la demande. Elle a jugé que le nouveau pouvoir attribué à la Commission par le paragraphe 27(2) en matière d'émission de directives liant le Tribunal soulevait une crainte raisonnable de partialité et restreignait le pouvoir décisionnel du Tribunal. En outre, elle a statué que le fait que le paragraphe 48.2(2) des modifications de 1998 exige l'agrément du président compromettrait l'indépendance institutionnelle et l'impartialité du Tribunal pour le motif que ses membres ne bénéficiaient pas d'une garantie objective suffisante en matière d'inamovibilité. Par contre, elle a conclu que le fait que, conformément au paragraphe 48.6(1) [édicte par L.C. 1998, ch. 9, art. 27], le gouverneur en conseil soit chargé de fixer la rémunération des membres du Tribunal avait corrigé le problème signalé par le juge McGillis et que les pouvoirs attribués au vice-président du Tribunal en matière de discipline ne

apprehension of bias and that the doctrine of *res judicata* estopped Bell Canada from raising issues that were before McGillis J. although not explicitly dealt with by her.

[15] The Motions Judge reviewed the principles of judicial independence and impartiality as articulated by the Supreme Court of Canada in recent jurisprudence: *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369; *Insurance Corporation of British Columbia v. Heerspink et al.*, [1982] 2 S.C.R. 145; *Valente v. The Queen et al.*, [1985] 2 S.C.R. 673; *R v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114; *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3; *Katz v. Vancouver Stock Exchange*, [1996] 3 S.C.R. 405; *2747-3174 Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.)*, [1997] 3 S.C.R. 3. She also took some guidance from McGillis J.'s analysis in *Bell Canada*, *supra*.

[16] The Motions Judge was of the view that the fact that guidelines would apply and be binding, under amended subsection 27(2), in "a class of cases" only and not "in a particular case", had not cured the problem alluded to by McGillis J. Moreover, she was of the view that binding guidelines issued by the Commission, a party before the Tribunal [at paragraph 75], "is incompatible with the guarantees of constitutional independence and impartiality" and that [at paragraph 76] "[i]t gives the Commission a special status that no other party appearing before the Tribunal could enjoy. It can influence the Tribunal in telling it how to interpret the law." She was further of the view [at paragraph 77] that the Guidelines fettered the decision-making power of the Tribunal and restricts the Tribunal to adjudicating cases in a direction imposed by the Commission. The Motions Judge viewed the nature of such guidelines as different from subordinate legislation which she described as [at paragraph 79] "normative in nature, and general and impersonal in scope." In her view binding guidelines [at paragraph 80] "put improper pressure on the

soulevaient pas une crainte raisonnable de partialité, enfin que le principe de la chose jugée interdisait à Bell Canada de soulever les questions dont avait été saisie le juge McGillis, même si cette dernière ne les avait pas expressément abordées.

[15] Le juge des requêtes a passé en revue les principes applicables en matière d'indépendance judiciaire et d'impartialité tels que formulés dans la jurisprudence récente de la Cour suprême du Canada: *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369; *Insurance Corporation of British Columbia c. Heerspink et autre*, [1982] 2 R.C.S. 145; *Valente c. La Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 673; *R c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114; *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3; *Katz c. Vancouver Stock Exchange*, [1996] 3 R.C.S. 405; *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.P.-É.)*, [1997] 3 R.C.S. 3. Elle a également suivi en partie l'analyse du juge McGillis dans *Bell Canada*, précité.

[16] Le juge des requêtes a estimé que le fait que les directives ne lieraient le Tribunal, selon les termes du nouveau paragraphe 27(2), que pour «une catégorie de cas donnés» et non dans un «cas donné» n'avait pas corrigé le problème qu'avait signalé le juge McGillis. En outre, elle a estimé que les directives impératives émises par la Commission, une partie devant le Tribunal [au paragraphe 75], «ne sont pas compatibles avec les garanties d'indépendance et d'impartialité institutionnelles» et qu'elles donnent à la Commission [au paragraphe 76] «un statut spécial dont ne jouit aucune autre partie comparaisant devant le tribunal. Elles peuvent influencer le tribunal en lui indiquant comment il faut interpréter la loi.» Elle a en outre déclaré que [au paragraphe 77] «le pouvoir juridictionnel du tribunal est indubitablement limité par [ces] directives [. . .] lesquelles le force à se prononcer dans le sens voulu par la Commission.» Le juge des requêtes a considéré que ce genre de directives diffère des textes de législation déléguée car ceux-ci [au paragraphe 79] «sont normatifs par nature, et ont une portée générale et impersonnelle.» D'après elle, ces lignes

Tribunal as to the outcome of a decision in a class of cases” by supplying the criteria to be applied by the Tribunal in such cases.

[17] With respect to security of tenure, the Motions Judge was of the view that subsection 48.2(2) had addressed, but not cured, the problem identified by McGillis J. Despite the fact that the extension of a Tribunal member’s appointment would no longer depend upon the prior approval of the Minister of Justice, the power of approval would now reside in the Chairperson of the Tribunal. In the Motions Judge’s view, this was not sufficient to satisfy the needs of institutional independence and impartiality. In this connection, the Motions Judge relied on a passage from the judgment of Lamer C.J. in *Lippé, supra*, to the effect that the concept of “government” has not been limited to the executive or legislative branches but extends to any person who can exert pressure over other judges. She then concluded, at paragraphs 109-111:

The principle of institutional independence requires that a tribunal is structured to ensure that the members are independent. In the case at bar, the ability of a member to continue a case will depend on the discretion of the Chairperson. The difficulty is not necessarily in the manner in which the discretion is exercised but rather in the existence of the discretion itself. As stated by Lamer C.J., “[i]nstitutional independence and the discretion to provide for institutional independence (or not to so provide) are very different things. Independence premised on discretion is illusory.”

In my opinion, given the high level of independence required, only an objective guarantee of security of tenure will give the necessary protection and afford the member the quietude needed to render a decision free of constraint.

There exists no objective guarantee that the prospect of continuance of a Tribunal member’s duties after expiry of his or her appointment would not be adversely affected by any decisions, past or present, made by that member. [Footnote omitted.]

#### THE ARGUMENTS

[18] As has been noted, the power of the Commission to make guidelines pursuant to the authority

directrices [au paragraphe 80] «exercent indûment une pression sur le tribunal quant à l’issue de l’instance dans une catégorie de cas donnés» parce qu’elles précisent les critères particuliers à appliquer par le Tribunal dans ce genre de cas.

[17] Pour ce qui est de l’inamovibilité, le juge des requêtes a estimé que le paragraphe 48.2(2) avait touché mais non pas remédié au problème relevé par le juge McGillis. Le ministre n’a plus le pouvoir discrétionnaire de prolonger le mandat du membre du Tribunal mais c’est le président qui exerce désormais ce pouvoir. Selon le juge des requêtes, cela ne répond pas aux besoins d’indépendance institutionnelle et d’impartialité. Sur ce point, le juge des requêtes s’est appuyé sur un passage du jugement du juge en chef Lamer dans *Lippé*, précité, selon lequel la notion de «gouvernement» ne s’entend pas uniquement du pouvoir exécutif ou législatif mais embrasse quiconque peut exercer des pressions sur d’autres juges. Elle a alors conclu aux paragraphes 109 à 111:

Le principe de l’indépendance institutionnelle pose que la structure organique du tribunal soit propre à garantir que ses membres sont indépendants. En l’espèce, la possibilité pour un membre de continuer à siéger jusqu’à la fin d’une affaire en cours est subordonnée à la décision discrétionnaire du président. Le problème ne réside pas tant dans le mode d’exercice de ce pouvoir discrétionnaire, mais dans son existence même. Ainsi que l’a fait observer le juge en chef Lamer, «l’indépendance institutionnelle et le pouvoir discrétionnaire de prévoir cette indépendance (ou de ne pas la prévoir) sont deux choses bien distinctes. L’indépendance qui repose sur un pouvoir discrétionnaire n’est qu’illusoire».

Étant donné le haut degré d’indépendance requis dans ce domaine, j’estime que seule une garantie objective d’inamovibilité procurera la protection nécessaire et donnera au membre concerné la sérénité requise pour rendre une décision sans contrainte.

Il n’y a en ce moment aucune garantie objective que les décisions rendues jusqu’alors par ce membre ne compromettent pas la possibilité pour celui-ci de continuer à siéger après l’expiration de son mandat. [Note de bas de page omise.]

#### LES THÈSES EN PRÉSENCE

[18] Comme nous l’avons déjà noté, le pouvoir de la Commission d’émettre des directives en vertu du

delegated by amended subsection 27(2) extends but is not limited to cases falling within section 11 of the Act. With respect to that section, the guidelines are to be applied in determining whether an employer has engaged in a discriminatory practice by establishing and maintaining “differences in wages between male and female employees employed in the same establishment who are performing work of equal value”. Bell Canada asserts that the modified guideline-making power continues to give rise to a reasonable apprehension of bias and to want of institutional impartiality.

[19] It is common ground that the test for reasonable apprehension of bias is as was articulated by de Grandpré J. in *Committee for Justice and Liberty*, *supra*, at pages 394-395:

The proper test to be applied in a matter of this type was correctly expressed by the Court of Appeal. As already seen from the question above, 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, the test is “what would an informed person, viewing the matter reasonably and practically—and having thought the matter through—conclude. Would he think that it is more likely than not that Mr. Crowe, whether consciously or unconsciously, would not decide fairly.

I can see no real difference between the expressions found in the decided cases, be they “reasonable apprehension of bias”, “reasonable suspicion of bias”, or “real likelihood of bias”. The grounds for this apprehension must, however, be substantial and I entirely agree with the Federal Court of Appeal which refused to accept the suggestion that the test be related to the “very sensitive or scrupulous conscience”.

As was pointed out by Cory J. in *R. v. S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484, this test has been consistently applied in the intervening years. In that case Cory J. stated, at paragraphs 112-113:

The appellant submitted that the test requires a demonstration of “real likelihood” of bias, in the sense that bias is probable, rather than a “mere suspicion”. This submission appears to be unnecessary in light of the sound observations of de Grandpré J. in *Committee for Justice and Liberty*, *supra*, at pp. 394-95:

I can see no real difference between the expressions found in the decided cases, be they ‘reasonable apprehension of bias’, ‘reasonable suspicion of bias’ or ‘real likelihood of bias’. The grounds for this apprehension

nouveau paragraphe 27(2) n’est pas limité aux cas visés par l’article 11 de la Loi. Pour ce qui est de cet article, les directives doivent être appliquées lorsqu’il s’agit de déterminer si un employeur a posé des actes discriminatoires en instaurant ou en pratiquant «la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes». Bell Canada soutient que le nouveau pouvoir d’émettre des directives continue à soulever une crainte raisonnable de partialité et compromet l’impartialité institutionnelle du Tribunal.

[19] Il est admis que le critère applicable en matière de crainte raisonnable de partialité est celui qu’a formulé le juge de Grandpré dans l’arrêt *Committee for Justice and Liberty*, précité, aux pages 394 et 395:

La Cour d’appel a défini avec justesse le critère applicable dans une affaire de ce genre. Selon le passage précité, 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. Croirait-elle que, selon toute vraisemblance, M. Crowe, consciemment ou non, ne rendra pas une décision juste?

Je ne vois pas de différence véritable entre les expressions que l’on retrouve dans la jurisprudence, qu’il s’agisse de «crainte raisonnable de partialité», «de soupçon raisonnable de partialité», ou «de réelle probabilité de partialité». Toutefois, les motifs de crainte doivent être sérieux et je suis complètement d’accord avec la Cour d’appel fédérale qui refuse d’admettre que le critère doit être celui d’«une personne de nature scrupuleuse ou tatillonne».

Comme l’a fait remarquer le juge Cory dans *R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484, ce critère a été appliqué de façon constante depuis. Dans cette affaire, le juge Cory a déclaré aux paragraphes 112 et 113:

L’appellant a fait valoir que le critère exige que soit démontrée une «réelle probabilité» de partialité, par opposition au «simple soupçon». Cet argument paraît inutile à la lumière des justes observations du juge de Grandpré dans l’arrêt *Committee for Justice and Liberty*, précité, aux pages 394 et 395:

Je ne vois pas de différence véritable entre les expressions que l’on retrouve dans la jurisprudence, qu’il s’agisse de «crainte raisonnable de partialité», «de soupçon raisonnable de partialité», ou «de réelle probabilité de

must, however, be substantial and I entirely agree with the Federal Court of Appeal which refused to accept the suggestion that the test be related to the “very sensitive or scrupulous conscience”. [Emphasis added.]

Nonetheless the English and Canadian case law does properly support the appellant’s contention that a real likelihood or probability of bias must be demonstrated, and that a mere suspicion is not enough. See *R. v. Camborne Justices, Ex parte Pearce*, [1954] 2 All E.R. 850 (Q.B.D.); *Metropolitan Properties Co. v. Lannon*, [1969] 1 Q.B. 577 (C.A.); *R. v. Gough*, [1993] 2 W.L.R. 883 (H.L.); *Bertram, supra*, at p. 53; *Stark, supra*, at para. 74; *Gushman, supra*, at para. 30.

Regardless of the precise words used to describe the test, the object of the different formulations is to emphasize that the threshold for a finding of real or perceived bias is high. It is a finding that must be carefully considered since it calls into question an element of judicial integrity. Indeed an allegation of reasonable apprehension of bias calls into question not simply the personal integrity of the judge, but the integrity of the entire administration of justice. See *Stark, supra*, at paras. 19-20. Where reasonable grounds to make such an allegation arise, counsel must be free to fearlessly raise such allegations. Yet, this is a serious step that should not be undertaken lightly. [Footnotes omitted.]

[20] The Commission advances several arguments against the Motions Judge’s conclusion that the power in amended subsection 27(2) gives rise to a reasonable apprehension of bias and, hence, to lack of institutional impartiality. The first is that amended subsection 27(2) has removed any real concern that a reasonable apprehension of bias exists. Second, while natural justice undoubtedly entitles a person to a hearing before an impartial and independent tribunal, such a right may be modified by Parliament subject, of course, to constitutional constraints. The Commission here contends that if institutional bias exists it is because it is authorized by the 1998 amendments and, therefore, that the intent of Parliament must be respected: *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301. The Commission’s guideline-making power is but one of its several responsibilities some of which overlap. Thus, the Commission is authorized to investigate complaints (section 43 [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 63]), to request appointment of a Tribunal if, in its opinion “an inquiry is warranted” (subsection 49(1)), and to participate as a party to an inquiry into a complaint

partialité». Toutefois, les motifs de crainte doivent être sérieux et je suis complètement d’accord avec la Cour d’appel fédérale qui refuse d’admettre que le critère doit être celui d’«une personne de nature scrupuleuse ou taillonne». [Non souligné.]

Néanmoins, la jurisprudence anglaise et canadienne appuie avec raison la prétention de l’appelant selon laquelle il faut établir une réelle probabilité de partialité car un simple soupçon est insuffisant. Voir *R. c. Camborne Justices, Ex parte Pearce*, [1954] 2 All E.R. 850 (Q.B.D.); *Metropolitan Properties Co. v. Lannon*, [1969] 1 Q.B. 577 (C.A.); *R. c. Gough*, [1993] 2 W.L.R. 883 (H.L.); *Bertram*, précité, à la p. 53; *Stark*, précité, au par. 74; *Gushman*, précité, au par. 30.

Peu importe les mots précis utilisés pour définir le critère, ses diverses formulations visent à souligner la rigueur dont il faut faire preuve pour conclure à la partialité, réelle ou apparente. C’est une conclusion qu’il faut examiner soigneusement car elle met en cause un aspect de l’intégrité judiciaire. De fait, l’allégation de crainte raisonnable de partialité met en cause non seulement l’intégrité personnelle du juge, mais celle de l’administration de la justice tout entière. Voir la décision *Stark*, précitée, aux par. 19 et 20. Lorsqu’il existe des motifs raisonnables de formuler une telle allégation, les avocats ne doivent pas redouter d’agir. C’est toutefois une décision sérieuse qu’on ne doit pas prendre à la légère. [Notes de bas de pages omises.]

[20] La Commission a présenté plusieurs arguments visant à réfuter la conclusion du juge des requêtes selon laquelle le pouvoir du paragraphe 27(2) soulève une crainte raisonnable de partialité et, par conséquent, compromet l’impartialité institutionnelle du Tribunal. Le premier est que le nouveau paragraphe 27(2) a supprimé toute possibilité réelle qu’il existe une crainte raisonnable de partialité. Deuxièmement, si la justice naturelle accorde sans aucun doute le droit d’être entendu par un Tribunal impartial et indépendant, le législateur a toutefois le pouvoir de modifier ce droit, sous réserve, bien entendu, des contraintes constitutionnelles. La Commission soutient ici que, s’il existe effectivement une partialité d’origine institutionnelle dans le cas présent, c’est parce que celle-ci est autorisée par les modifications de 1998 et qu’il y a donc lieu de respecter l’intention du législateur: *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301. Le pouvoir de la Commission d’émettre des directives n’est qu’une de ses fonctions, dont certaines se chevauchent. Ainsi, la Commission est autorisée à faire enquête sur les plaintes (article 43 [mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl), ch. 31, art. 63]),

(section 50). Finally, if the authority delegated to the Commission under amended subsection 27(2) has resulted in a denial of a fair hearing within the meaning of paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, the appropriate remedy would not be that which was granted by the Motions Judge but rather a declaration of inoperability consistent with the case law: *R. v. Drybones*, [1970] S.C.R. 282; *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; *MacBain v. Lederman*, [1985] 1 F.C. 856 (C.A.); *In re Human Rights Tribunal and Atomic Energy of Canada Limited*, [1986] 1 F.C. 103 (C.A.). All of the respondents represented on this appeal, with the exception of Bell Canada, support the appellant's submissions on these points. The Attorney General likewise supports them.

[21] Bell Canada contends that the order of the Trial Division must be upheld if the need for institutional independence and impartiality is to be respected in this case. In its submission, the power delegated by amended subsection 27(2) is unique in that it requires a Tribunal to interpret section 11 in accordance with the Commission's opinion under the Guidelines. The Guidelines are not normative in that they are binding only on the Commission and the Tribunal. Moreover, the binding nature of the Guidelines has been criticized as unacceptable by past heads of the Human Rights Tribunal Panel and even by the Minister of Justice in 1992 when introducing Bill C-108 [*An Act to amend the Canadian Human Rights Act and other Acts in consequence thereof*, 3rd Sess., 34th Parl., 1992], which, if adopted, would have rendered subsection 27(2) guidelines non-binding.

[22] The Commission also contends that the authority of the Chairperson under subsection 48.2(2) to extend the appointment of a Tribunal member whose

elle peut demander la constitution d'un tribunal si elle est convaincue «que l'instruction [de la plainte] est justifiée» (paragraphe 49(1)), elle peut participer en qualité de partie à l'instruction de la plainte (article 50). Enfin, si le pouvoir délégué à la Commission par le paragraphe 27(2) modifié porte atteinte au droit à une audience impartiale au sens de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, la réparation appropriée ne devrait pas être celle qui a été accordée par le juge des requête mais plutôt un jugement déclarant inopérante la disposition en cause, conformément à la jurisprudence: *R. c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282; *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; *MacBain c. Lederman*, [1985] 1 C.F. 856 (C.A.); *Affaire intéressant le Tribunal des droits de la personne et Énergie atomique du Canada Limitée*, [1986] 1 C.F. 103 (C.A.). Tous les intimés représentés dans le présent appel, à l'exception de Bell Canada, appuient les arguments présentés par l'appelante sur ces points. Le procureur général les appuie également.

[21] Bell Canada soutient que l'ordonnance de la Section de première instance devrait être confirmée si l'on veut respecter en l'espèce l'indépendance institutionnelle et l'impartialité du Tribunal. Dans ses arguments, elle affirme que le pouvoir délégué à la Commission par le paragraphe 27(2) modifié est unique dans la mesure où il a pour effet d'obliger le Tribunal à interpréter l'article 11 conformément à l'opinion de la Commission telle qu'elle est reflétée dans les directives. Les directives ne sont pas normatives puisqu'elles lient uniquement la Commission et le Tribunal. En outre, le caractère impératif des directives a été critiqué et jugé inacceptable par les présidents antérieurs du Comité du tribunal des droits de la personne et même, par le ministre de la justice en 1992 lorsqu'il a présenté le projet de loi C-108 [*Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne et d'autres lois en conséquence*, 3<sup>e</sup> sess., 34<sup>e</sup> lég., 1992], qui, s'il avait été adopté, aurait rendu les directives émises aux termes du paragraphe 27(2) facultatives.

[22] La Commission soutient également que le pouvoir accordé par le paragraphe 48.2(2) au président de prolonger le mandat d'un membre du Tribunal qui

appointment would expire during the course of an inquiry does not deny security of tenure and result in lack of institutional independence or impartiality. Such an ability, it argues, is materially different from the discretionary power once possessed by the Minister of Justice. By conferring the power on the Chairperson, it is said, the former objection has been overcome in a way that does not impinge upon institutional independence and impartiality.

[23] Bell Canada maintains, however, that the substitution of the Chairperson's approval for that of the Minister of Justice has not removed the concern. It contends that the test for judicial independence as articulated in recent Supreme Court of Canada jurisprudence applies equally to the Tribunal. In its submission, subsection 48.2(2) simply does not objectively guarantee security of tenure of a Tribunal member whose appointment is extended by the Chairperson pursuant to the power contained in that subsection.

[24] All of these arguments merit careful consideration.

#### INDEPENDENCE AND IMPARTIALITY

[25] The concepts of independence and impartiality in modern Canadian case law trace back to the Supreme Court of Canada's decision in *Valente*, *supra*. In that case, Le Dain J. distinguished judicial independence from the long-recognized principle of impartiality when he stated, at page 685:

Although there is obviously a close relationship between independence and impartiality, they are nevertheless separate and distinct values or requirements. Impartiality refers to a state of mind or attitude of the tribunal in relation to the issues and the parties in a particular case. The word "impartial" as Howland C.J.O. noted, connotes absence of bias, actual or perceived. The word "independent" in s. 11(d) reflects or embodies the traditional constitutional value of judicial independence. As such, it connotes not merely a state of mind or attitude in the actual exercise of judicial functions, but a status or relationship to others, particularly to the executive branch of government, that rests on objective conditions or guarantees.

aurait expiré au cours d'une enquête ne compromet pas l'inamovibilité de ce membre, ni l'indépendance et l'impartialité institutionnelles du Tribunal. Elle soutient que ce pouvoir est d'une nature différente de celle du pouvoir discrétionnaire que possédait auparavant le ministre de la Justice. L'attribution de ce pouvoir à la Commission répond, affirme-t-elle, à l'objection formulée antérieurement parce qu'elle ne porte atteinte ni à l'indépendance ni à l'impartialité institutionnelles du Tribunal.

[23] Bell Canada soutient toutefois que le fait d'avoir demandé au président de la Commission plutôt qu'au ministre de la Justice d'approuver cette décision ne répond pas à la préoccupation exprimée à ce sujet. Elle soutient que le critère applicable à l'indépendance judiciaire tel que formulé dans la jurisprudence récente de la Cour suprême du Canada s'applique également au Tribunal. Dans son mémoire, elle soutient que le paragraphe 48.2(2) n'offre pas une garantie objective d'inamovibilité au membre du Tribunal dont le mandat est prolongé par le président conformément à ce paragraphe.

[24] Tous ces arguments méritent d'être analysés soigneusement.

#### L'INDÉPENDANCE ET L'IMPARTIALITÉ

[25] Les notions d'indépendance et d'impartialité que l'on retrouve dans la jurisprudence canadienne moderne remontent à l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Valente*, précitée. Dans cette affaire, le juge Le Dain a établi une distinction entre l'indépendance judiciaire et le principe traditionnel de l'impartialité lorsqu'il a déclaré à la page 685:

Même s'il existe de toute évidence un rapport étroit entre l'indépendance et l'impartialité, ce sont néanmoins des valeurs ou exigences séparées et distinctes. L'impartialité désigne un état d'esprit ou une attitude du tribunal vis-à-vis des points en litige et des parties dans une instance donnée. Le terme «impartial», comme l'a souligné le juge en chef Howland, connote une absence de préjugé, réel ou apparent. Le terme «indépendant», à l'al. 11d), reflète ou renferme la valeur constitutionnelle traditionnelle qu'est l'indépendance judiciaire. Comme tel, il connote non seulement un état d'esprit ou une attitude dans l'exercice concret des fonctions judiciaires, mais aussi un statut, une relation avec autrui, particulièrement avec l'organe exécutif du gouvernement, qui repose sur des conditions ou garanties objectives.

Le Dain J. articulated three essential conditions to judicial independence, namely, security of tenure, financial security and institutional independence of the tribunal with regard to matters of administration bearing directly on the exercise of the judicial function.

[26] Le Dain J. also noted that, as in the case of impartiality, actual independence is not always sufficient. A tribunal must also appear to be independent in the mind of a reasonable observer. As he put it, at page 689:

Both independence and impartiality are fundamental not only to the capacity to do justice in a particular case but also to individual and public confidence in the administration of justice. Without that confidence the system cannot command the respect and acceptance that are essential to its effective operation. It is, therefore, important that a tribunal should be perceived as independent, as well as impartial, and that the tests for independence should include that perception. The perception must, however, as I have suggested, be a perception of whether the tribunal enjoys the essential objective conditions or guarantees of judicial independence, and not a perception of how it will in fact act, regardless of whether it enjoys such conditions or guarantees.

Accordingly, Le Dain J. concluded that the test formulated by de Grandpré J. in *Committee for Justice and Liberty*, *supra*, applied in determining judicial independence as it did in determining impartiality: whether the tribunal may be reasonably perceived as enjoying the essential conditions of independence.

[27] While *Valente*, *supra*, and some subsequent decisions of the Supreme Court addressed these principles in judicial settings, it now seems clear that much of what has been said in those cases applies to administrative tribunals although its application has been somewhat less rigid. Thus in *Valente*, *supra*, at page 692, Le Dain J. observed that it “would not be feasible, however, to apply the most rigorous and elaborate conditions of judicial independence to the constitutional requirement of independence in s. 11(d) of the *Charter*, which may have to be applied by a variety of tribunals”.

Le juge Le Dain a formulé les trois conditions essentielles de l'indépendance judiciaire, à savoir, l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance institutionnelle du Tribunal à l'égard des questions administratives qui touchent directement l'exercice de ses fonctions judiciaires.

[26] Le juge Le Dain a également noté que, comme dans le cas de l'impartialité, l'indépendance réelle n'est pas toujours suffisante. Il faut en outre que le Tribunal semble être indépendant dans l'esprit d'un observateur raisonnable. Comme il l'a exprimé à la page 689:

Tant l'indépendance que l'impartialité sont fondamentales non seulement pour pouvoir rendre justice dans un cas donné, mais aussi pour assurer la confiance de l'individu comme du public dans l'administration de la justice. Sans cette confiance, le système ne peut commander le respect et l'acceptation qui sont essentiels à son fonctionnement efficace. Il importe donc qu'un tribunal soit perçu comme indépendant autant qu'impartial et que le critère de l'indépendance comporte cette perception qui doit toutefois, comme je l'ai proposé, être celle d'un tribunal jouissant des conditions ou garanties objectives essentielles d'indépendance judiciaire, et non pas une perception de la manière dont il agira en fait, indépendamment de la question de savoir s'il jouit de ces conditions ou garanties.

Le juge Le Dain a donc conclu que le critère formulé par le juge de Grandpré dans *Committee for Justice and Liberty*, précité, s'appliquait tout aussi bien à l'appréciation de l'indépendance judiciaire qu'à celle de l'impartialité: il s'agit de savoir si le Tribunal peut raisonnablement être perçu comme possédant les conditions essentielles de l'indépendance.

[27] Dans *Valente*, précité, et dans certaines décisions postérieures de la Cour suprême, ces principes s'appliquaient dans un contexte judiciaire, mais il semble maintenant établi que la plupart des commentaires exprimés dans ces affaires s'appliquent également aux tribunaux administratifs, même si l'application de ces principes est dans ce cas un peu moins rigoureuse. Ainsi, dans l'arrêt *Valente*, précité, à la page 692, le juge Le Dain a fait remarquer qu'«[i]l ne serait cependant pas possible d'appliquer les conditions les plus rigoureuses et les plus élaborées de l'indépendance judiciaire à l'exigence constitutionnelle d'indépendance qu'énonce l'alinéa 11(d) de la *Charte*, qui peut devoir s'appliquer à différents tribunaux.»

[28] Later, in *Matsqui Indian Band*, *supra*, Lamer C.J. noted that the *Valente* principles have been applied to administrative tribunals although not with the same strictness. However, he emphasized, at page 49, that “it is a principle of natural justice that a party should receive a hearing before a tribunal which is not only independent, but also appears to be independent”, and added:

Where a party has a reasonable apprehension of bias, it should not be required to submit to the tribunal giving rise to this apprehension. Moreover, the principles for judicial independence outlined in *Valente* are applicable in the case of an administrative tribunal, where the tribunal is functioning as an adjudicative body settling disputes and determining the rights of the parties. However, I recognize that a strict application of these principles is not always warranted.

[29] Lamer C.J. went on to note, at page 51, that “the test for institutional independence must be applied in light of the functions being performed by the particular tribunal at issue”, and that:

The requisite level of institutional independence (i.e., security of tenure, financial security and administrative control) will depend on the nature of the tribunal, the interests at stake, and other indices of independence such as oaths of office.

In some cases, a high level of independence will be required. For example, where the decisions of a tribunal affects the security of the person of a party. . . , a more strict application of the *Valente* principles may be warranted. In this case, we are dealing with an administrative tribunal adjudicating disputes relating to the assessment of property taxes. In my view, this is a case where a more flexible approach is clearly warranted.

In 2747-3174 *Québec Inc.*, *supra*, Gonthier J., after reviewing the earlier jurisprudence, observed at paragraph 63: “There is in fact no question that administrative tribunals do not necessarily have to provide the same objective guarantees of independence as higher courts.”

[30] It would appear that a reason for distinguishing independence of the courts from the independence

[28] Par la suite, dans l'arrêt *Bande indienne de Matsqui*, précité, le juge en chef Lamer a noté que les principes énoncés dans l'arrêt *Valente* avaient été appliqués à des tribunaux administratifs, mais pas avec la même rigueur. Cependant, il a souligné à la page 49 qu'«un des principes de justice naturelle veut qu'une partie reçoive une audience devant un tribunal qui non seulement est indépendant, mais qui le paraît». Il a ajouté:

La partie qui craint raisonnablement la partialité ne devrait pas être obligée de se soumettre au tribunal qui fait naître cette crainte. De plus, les principes en matière d'indépendance judiciaire énoncés dans l'arrêt *Valente* s'appliquent dans le cas d'un tribunal administratif lorsque celui-ci agit à titre d'organisme juridictionnel qui tranche les différends et détermine les droits des parties. Je reconnais toutefois que l'application stricte de ces principes ne se justifie pas toujours.

[29] Le juge en chef Lamer a noté ensuite, à la page 51, que «le critère relatif à l'indépendance institutionnelle doit être appliqué à la lumière des fonctions que remplit le tribunal particulier dont il s'agit» et que:

Le niveau requis d'indépendance institutionnelle (c.-à-d. l'inamovibilité, la sécurité financière et le contrôle administratif) dépendra de la nature du tribunal, des intérêts en jeu et des autres signes indicatifs de l'indépendance, tels les serments professionnels.

Parfois, un haut niveau d'indépendance s'imposera. Par exemple, lorsque les décisions du tribunal ont une incidence sur le droit d'une partie à la sécurité de sa personne [. . .], une application plus stricte des principes énoncés dans l'arrêt *Valente* peut se justifier. En l'espèce, il s'agit d'un tribunal administratif chargé de trancher les différends concernant l'évaluation en matière d'impôts fonciers. À mon avis, une plus grande souplesse est manifestement justifiée dans une telle situation.

Dans 2747-3174 *Québec Inc.*, précité, le juge Gonthier fait remarquer, après avoir passé en revue la jurisprudence, au paragraphe 63: «Il ne fait en effet pas de doute que les tribunaux administratifs n'auront pas nécessairement à présenter les mêmes garanties objectives relatives à l'indépendance que les cours supérieures.»

[30] Il semble que la raison à la base de la distinction effectuée entre l'indépendance des tribunaux

required of administrative tribunals resides in the different sources of those guarantees. In *Reference re Remuneration of Judges, supra*, at paragraph 138, Lamer C.J. concluded that judicial independence finds its origin in the fundamental constitutional principle of separation of powers. On the other hand, administrative tribunals, it would seem, are extensions of the federal executive. The institutional independence required by administrative tribunals arises from the right to a fair hearing guaranteed by the common law requirements of natural justice or by the fair hearing requirements of paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. It is well established that the right to a fair hearing is a variable concept whose content depends upon the particular circumstances in which the right arises.

[31] Also relevant to this appeal is the concept of institutional impartiality recognized by the Supreme Court in *Lippé, supra*. In that case, Lamer C.J. noted, at page 140, that, even where an adjudicator is sufficiently independent, there may nevertheless exist “a reasonable apprehension of bias on an institutional or structural level.” Subsequently, in *Matsqui, supra*, at paragraph 67, Lamer C.J. restated the *Lippé* test for impartiality as it applied to the administrative tribunal there in issue:

Given that structural impartiality is challenged by the respondents, I would apply the principles elaborated in *Lippé, supra*, at p. 144 modified for this case:

Step One: Having regard for a number of factors including, but not limited to, the potential for conflict between the interests of tribunal members and those of the parties who appear before them, will there be a reasonable apprehension of bias in the mind of a fully informed person in a substantial number of cases?

Step Two: If the answer to that question is no, allegations of an apprehension of bias cannot be brought on an institutional level, but must be dealt with on a case-by-case basis.

The purpose of this test, it seems, is to identify bias arising from the institutional structure as opposed to the personal views or interests of a tribunal member.

judiciaires et celle des tribunaux administratifs vient du fait que la source de ces garanties est différente. Dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges*, précité, au paragraphe 138, le juge en chef Lamer a conclu que l'indépendance judiciaire découlait du principe constitutionnel fondamental de la séparation des pouvoirs. Par contre, il semblerait que les tribunaux administratifs soient le prolongement du pouvoir exécutif fédéral. L'indépendance institutionnelle que doivent offrir les tribunaux administratifs découle du droit à une audition équitable garanti par la common law et les règles de justice naturelle ou par l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. Il est bien établi que le droit à une audition impartiale est une notion variable dont le contenu dépend des circonstances particulières dans lesquelles ce droit prend naissance.

[31] La notion d'impartialité institutionnelle telle que reconnue par la Cour suprême dans l'arrêt *Lippé*, précité, est également pertinente au présent appel. Dans cette affaire, le juge en chef Lamer a noté, à la page 140, que, même lorsque le détenteur d'un pouvoir d'adjudication est suffisamment indépendant, il peut néanmoins demeurer «une crainte raisonnable de partialité sur le plan institutionnel ou structurel.» Par la suite, dans *Matsqui*, précité, au paragraphe 67, le juge en chef Lamer a reformulé le critère de l'impartialité énoncé dans *Lippé* tel qu'il s'appliquait au tribunal administratif en cause dans cette affaire:

Puisque les intimées mettent en doute l'impartialité structurelle, j'appliquerais les principes énoncés dans l'arrêt *Lippé*, précité, à la p. 144, modifiés en fonction de la présente espèce:

Première étape: Compte tenu d'un certain nombre de facteurs, y compris, mais sans s'y restreindre, le risque de conflit entre les intérêts des membres des tribunaux et ceux des parties qui comparaissent devant eux, une personne pleinement informée éprouvera-t-elle une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas?

Deuxième étape: Si la réponse à cette question est négative, on ne saurait alléguer qu'il y a une crainte de partialité sur le plan institutionnel, et la question doit se régler au cas par cas.

Ce critère vise, apparemment, à dépister l'impartialité pouvant découler de la structure de l'organisme en question par opposition à celle qui provient des

[32] In 2747-3174 *Québec Inc.*, *supra*, Gonthier J. usefully summarized the application of the *Lippé* test to an administrative tribunal. Among the issues in that case was whether the directors of the Régie des permis d'alcool du Québec had complied with the guarantees of independence and impartiality set out in section 23 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms* [R.S.Q., c. C-12 (as am. by S.Q. 1982, c. 17, s. 42)] in revoking the respondent's liquor permit. At paragraphs 44-45, Gonthier J. stated:

As a result of *Lippé*, *supra*, and *Ruffo v. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 S.C.R. 267, *inter alia*, the test for institutional impartiality is well established. It is clear that the governing factors are those put forward by de Grandpré J. in *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369, at p. 394. The determination of institutional bias presupposes that a well-informed person, viewing the matter realistically and practically—and having thought the matter through—would have a reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases. In this regard, all factors must be considered, but the guarantees provided for in the legislation to counter the prejudicial effects of certain institutional characteristics must be given special attention.

This test is perfectly suited, under s. 23 of the *Charter*, to a review of the structure of administrative agencies exercising quasi-judicial functions. Whether appearing before an administrative tribunal or a court of law, a litigant has a right to expect that an impartial adjudicator will deal with his or her claims. As is the case with the courts, an informed observer analysing the structure of an administrative tribunal will reach one of two conclusions: he or she either will or will not have a reasonable apprehension of bias. That having been said, the informed person's assessment will always depend on the circumstances. The nature of the dispute to be decided, the other duties of the administrative agency and the operational context as a whole will of course affect the assessment. In a criminal trial, the smallest detail capable of casting doubt on the judge's impartiality will be cause for alarm, whereas greater flexibility must be shown toward administrative tribunals. As Lamer C.J. noted in *Lippé*, *supra*, at p. 142, constitutional and quasi-constitutional provisions do not always guarantee an ideal system. Rather, their purpose is to ensure that, considering all of their characteristics, the structures of judicial and quasi-judicial bodies do not raise a reasonable apprehension of bias. This is analogous to the application of the principles of

opinions ou des intérêts personnels du membre de ce tribunal.

[32] Dans 2747-3174 *Québec Inc.*, précité, le juge Gonthier a présenté un résumé utile de la façon dont le critère de l'arrêt *Lippé* s'appliquait à un tribunal administratif. Était notamment en litige dans cette affaire la question de savoir si les régisseurs de la Régie des permis d'alcool du Québec avaient respecté les garanties relatives à l'indépendance et à l'impartialité énoncées à l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* [L.R.Q., ch. C-12 (mod. par S.Q. 1982, ch. 17, art. 42)] du Québec lorsqu'ils avaient révoqué le permis d'alcool de l'intimé. Aux paragraphes 44 et 45, le juge Gonthier a déclaré:

À la suite notamment des arrêts *Lippé*, précité, et *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267, le critère applicable en matière d'impartialité institutionnelle est bien établi. Il ne fait pas de doute, en effet, que ce sont les considérations avancées par le juge de Grandpré dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369, à la page 394, qui gouvernent. La détermination de la partialité institutionnelle suppose qu'une personne bien renseignée, ayant étudié la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, éprouve une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas. À ce sujet, tous les facteurs doivent être considérés, mais les garanties prévues dans la loi pour contrer les effets préjudiciables de certaines caractéristiques institutionnelles doivent recevoir une attention particulière.

Ce critère convient tout à fait, en vertu de l'article 23 de la *Charte*, à l'examen de la structure d'organismes administratifs exerçant des fonctions quasi judiciaires. Qu'un justiciable se présente devant un tribunal administratif ou une cour de justice, il peut en effet légitimement s'attendre à ce qu'un arbitre impartial dispose de ses prétentions. Tout comme dans le cas des tribunaux judiciaires, l'observateur bien renseigné évaluant la structure d'un tribunal administratif en viendra à l'issue de l'analyse à l'une de deux conclusions: il possédera une crainte raisonnable de partialité, ou alors il en sera dénué. Ceci dit, l'appréciation que porte une personne bien renseignée sera toujours fonction des circonstances. Il est entendu que la nature du litige à trancher, les tâches remplies par ailleurs par l'organisme administratif et l'ensemble du contexte opérationnel influenceront sur l'évaluation. Dans le cadre d'un procès pénal, le moindre détail pouvant mettre en doute l'impartialité du juge alarmera, alors qu'à l'endroit des tribunaux administratifs, il y a lieu de faire preuve d'une plus grande souplesse. Comme le rappelait le juge en chef Lamer dans l'arrêt *Lippé*, précité, à la p. 142, les textes constitutionnels et quasi constitutionnels ne garantissent pas toujours l'existence d'un système idéal. Ils visent plutôt à assurer qu'au vu de l'ensemble de

natural justice, which reconcile the requirements of the decision-making process of specialized tribunals with the parties' rights. I made the following comment in *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] S.C.R. 282, at pp. 323-324:

I agree with the respondent union that the rules of natural justice must take into account the institutional constraints faced by an administrative tribunal. These tribunals are created to increase the efficiency of the administration of justice and are often called upon to handle heavy caseloads. It is unrealistic to expect an administrative tribunal such as the Board to abide strictly by the rules applicable to courts of law. In fact, it has long been recognized that the rules of natural justice do not have a fixed content irrespective of the nature of the tribunal and of the institutional constraints it faces.

I note, however, that this necessary flexibility, and the difficulty involved in isolating the essential elements of institutional impartiality, must not be used to justify ignoring serious deficiencies in a quasi-judicial process. The perception of impartiality remains essential to maintaining public confidence in the justice system.

#### ANALYSIS

[33] I turn now to examine the issues raised on this appeal in the light of the principles referred to above.

##### Institutional impartiality

[34] The role of the Tribunal under the Act is to examine the facts surrounding the complaint with a view to determining whether or not a discriminatory practice has been engaged in and to make an appropriate remedial order. The Tribunal is not empowered to punish the person complained against. It should also be emphasized that none of the relevant statutory provisions in issue are questioned on constitutional grounds. The argument is limited to the impact of the guideline-making power on the institutional independence and impartiality of the Tribunal.

[35] Bell Canada argues that amended subsection 27(2) has changed nothing and that just as the pre-June 30, 1998 subsection raised "serious reservations"

leurs caractéristiques, les structures des organismes judiciaires et quasi judiciaires ne soulèvent aucune crainte raisonnable de partialité. Il y a là analogie avec l'application des principes de justice naturelle, qui concilient les exigences du processus décisionnel des tribunaux spécialisés avec les droits des parties. Dans l'affaire *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, je remarquais ainsi aux pp. 323 et 324:

Je suis d'accord avec le syndicat intimé que les règles de justice naturelle doivent tenir compte des contraintes institutionnelles auxquelles les tribunaux administratifs sont soumis. Ces tribunaux sont constitués pour favoriser l'efficacité de l'administration de la justice et doivent souvent s'occuper d'un grand nombre d'affaires. Il est irréaliste de s'attendre à ce qu'un tribunal administratif comme la Commission observe strictement toutes les règles applicables aux tribunaux judiciaires. De fait, il est admis depuis longtemps que les règles de justice naturelle n'ont pas un contenu fixe sans égard à la nature du tribunal et aux contraintes institutionnelles auxquelles il est soumis.

Je rappelle toutefois que cette nécessaire flexibilité, et la difficulté d'isoler les éléments essentiels de l'impartialité institutionnelle, ne doivent pas permettre d'éluder les lacunes sérieuses d'un processus quasi judiciaire. La perception d'impartialité reste essentielle au maintien de la confiance du public dans le système de justice.

#### ANALYSE

[33] Je vais maintenant examiner les questions soulevées dans le présent appel à la lumière des principes auxquels il a été fait référence ci-dessus.

##### L'impartialité institutionnelle

[34] Le Tribunal a, selon la Loi, pour rôle d'examiner les faits entourant la plainte en vue de déterminer si un acte discriminatoire a été commis et de rendre l'ordonnance réparatrice appropriée. Le Tribunal n'a pas le pouvoir de punir la personne visée par la plainte. Il convient également de souligner que la constitutionnalité des dispositions législatives pertinentes n'est pas en cause ici. L'argument porte uniquement sur l'effet du pouvoir d'émettre des directives sur l'indépendance institutionnelle et sur l'impartialité du Tribunal.

[35] Bell Canada soutient que le paragraphe 27(2), tel que modifié, n'a rien changé et que, tout comme le paragraphe tel qu'il se lisait avant le 30 juin 1998

in the mind of McGillis J., so too should the amended subsection. What needs to be determined, therefore, is whether amended subsection 27(2) gives rise to a reasonable apprehension of bias at the institutional level.

[36] The need underlying the power conferred by amended subsection 27(2) would appear to lie in the bare bones nature of the section 11 right, a right that is lacking in precise guidance of how it is to be implemented in cases falling within the scope of the section. This obvious lack of detail and the underlying purpose of the Guidelines was commented upon in *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [2000] 1 F.C. 146 (T.D.), where Evans J. (as he then was) stated, at paragraphs 77-79, 139-140:

Indeed, Parliament was aware that answers to many questions about the implementation of equal pay for work of equal value were not to be found in the lapidary language of section 11. Thus, in introducing the provisions, the Minister of Justice and Attorney General of the day, the Hon. S.R. Basford, responded to an observation from a member to the effect that there were no objective criteria for determining whether jobs that involve very different tasks were nonetheless of equal value.

Noting that some provincial legislation had been deterred by the difficulties of going beyond proscribing sex-based wage differentials for equal work, he said:

The federal government has adopted a different approach: that we should legislate the principle [of equal pay for work of equal value] and, through the Commission, and through its efforts at setting out guidelines, solve these problems. (Respondents' Joint Record, vol. IV, at pp. 1138-1139.)

I have no doubt that Mr. Basford would have expressed a similar sentiment with respect to the methodological problems with which the Commission and the Tribunal might have struggled in this case.

In short, the correct interpretation of section 11 in my opinion is that Parliament intended to confer on the agencies created to administer the Act a margin of appreciation in determining on a case-by-case basis, and with the assistance of the technical expertise available, how the statutorily endorsed principle of equal pay for work of equal value is to be given effect in any given employment setting.

soulevait «de sérieuses réserves» dans l'esprit du juge McGillis, le paragraphe modifié en soulève également. Il faut par conséquent déterminer si le paragraphe 27(2) modifié soulève une crainte raisonnable de partialité sur le plan institutionnel.

[36] Il semble que la raison d'être du pouvoir attribué par le nouveau paragraphe 27(2) découle du caractère schématique du droit reconnu à l'article 11, parce que celui-ci ne prévoit pas de façon précise comment il doit s'appliquer aux cas auxquels s'applique cette disposition. Ce manque manifeste de précision et l'objet qui sous-tend les lignes directrices ont fait l'objet de commentaires de la part du juge Evans (tel était alors son titre) aux paragraphes 77 à 79, 139 et 140 de l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Alliance de la fonction publique du Canada*, [2000] 1 C.F. 146 (1<sup>re</sup> inst.):

D'ailleurs, le Parlement était conscient qu'on ne pouvait pas trouver dans la formulation lapidaire de l'article 11 la réponse à plusieurs questions relativement à la mise en œuvre du principe de l'égalité de rémunération pour fonctions équivalentes. C'est pourquoi, lorsqu'il a présenté les dispositions en cause, le ministre de la Justice et procureur général de l'époque, l'honorable S.R. Basford, a répondu à l'observation d'un député, selon laquelle il n'y avait aucun critère objectif pour déterminer si les fonctions qui comportent des tâches très différentes sont néanmoins équivalentes.

Soulignant que certaines législatures provinciales avaient reculé devant la difficulté d'aller au-delà de l'interdiction de disparités salariales fondées sur le sexe pour des fonctions équivalentes, il a dit:

[TRADUCTION] Le gouvernement fédéral a adopté une méthode différente, soit que nous devons intégrer le principe [de l'égalité de rémunération pour fonctions équivalentes] à la loi et, avec l'aide de la Commission et de ses efforts pour établir des lignes directrices, résoudre ces problèmes. (Dossier conjoint des défenderesses, vol. IV, aux p. 1138 et 1139.)

Je ne doute pas que M. Basford aurait exprimé la même opinion relativement aux problèmes méthodologiques avec lesquels la Commission et le tribunal étaient aux prises en l'espèce.

En bref, j'estime que la bonne interprétation de l'article 11 est que le Parlement avait l'intention de conférer aux organismes créés pour appliquer la Loi une marge de manœuvre pour décider, à la lumière de chaque affaire et avec l'aide de l'expertise technique disponible, comment appliquer le principe, inscrit dans la loi, de l'égalité de rémunération pour fonctions équivalentes dans un cadre d'emploi donné.

...

[. . .]

I observe, too, that, rather unusually, Parliament has conferred on an independent administrative agency, the Canadian Human Rights Commission, the power to make subordinate legislation on substantive matters, as opposed to questions of practice and procedure. At the federal level such powers are more typically conferred on, or their exercise is subject to confirmation by, the Governor in Council.

I infer from this broad delegation of authority that Parliament must have contemplated that the expertise that the Commission will have acquired in the discharge of its statutory responsibilities for human rights research and public education, and for processing complaints up to the point of adjudication, is more important than political accountability for ensuring the appropriate exercise of the legislative power conferred by subsection 27(2).

[37] Not to be overlooked is that the power to make a guideline pursuant to amended subsection 27(2) was not left by Parliament completely to the whim of the Commission. As such a guideline would be “made in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament”, it falls within the definitions of “regulation” and “statutory instrument” in section 2 [as am. by S.C. 1998, c. 15, s. 38] of the *Statutory Instruments Act*, R.S.C., 1985, c. S-22, and is thereby rendered subject to the safeguards laid down in that statute including compliance with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] and the *Canadian Bill of Rights*.

[38] In *Bell Canada*, *supra*, McGillis J. suggested, at paragraph 154, that “in order to preserve the institutional impartiality of a Tribunal . . . the preferable and prudent course of action would be to permit the Commission to make guidelines which are non-binding on a Tribunal”. Indeed, as already mentioned, views to the same general effect had been earlier expressed by past presidents of the Human Rights Tribunal Panel and, indeed, by the Minister of Justice in 1992 when introducing a Bill in Parliament that, if passed, would have rendered subsection 27(2) guidelines non-binding. These, too, played a part in the Motions

Je fais également remarquer que le Parlement a, chose inhabituelle, accordé à un organisme administratif, la Commission canadienne des droits de la personne, le pouvoir de statuer par voie réglementaire sur des questions de fond, par opposition à des questions de pratique et de procédure. Sur le plan fédéral, de tels pouvoirs sont habituellement accordés au gouverneur en conseil, ou encore leur exercice est assujéti à l’approbation de ce dernier.

Je déduis de cette importante délégation de pouvoir que le Parlement a dû considérer que l’expertise que la Commission acquerrait en s’acquittant des responsabilités qu’il lui conférerait par voie législative en matière de recherche et d’éducation du public sur les droits de la personne et de traitement des plaintes, pouvant aller jusqu’au litige, l’emportait sur la responsabilité politique de veiller à ce que le pouvoir législatif que confère le paragraphe 27(2) soit exercé de façon convenable.

[37] Il ne faut pas oublier que le législateur n’a pas confié à la Commission le pouvoir d’émettre des directives en conformité du paragraphe 27(2) modifié sans lui fixer certaines balises. En effet, une telle directive serait «prise dans l’exercice d’un pouvoir législatif conféré sous le régime d’une loi fédérale», et serait visée par les définitions de «règlement» et de «texte réglementaire» au sens de l’article 2 [mod. par L.C. 1998, ch. 15, art. 38] de la *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), ch. S-22, et elle serait donc assujéti aux protections prévues par cette loi, notamment la conformité à la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] et à la *Déclaration canadienne des droits*.

[38] Dans *Bell Canada*, précité, le juge McGillis propose, au paragraphe 154, que «pour préserver l’impartialité institutionnelle des tribunaux [. . .] la façon de procéder qui convient le mieux et qui est la plus prudente consisterait à permettre à la Commission de rendre des ordonnances qui ne lient pas les tribunaux.» En fait, comme cela a déjà été mentionné, les anciens présidents du Comité du tribunal des droits de la personne ainsi que le ministre de la Justice en 1992 au moment de la présentation au Parlement d’un projet de loi qui, s’il avait été adopté, aurait rendu facultatives les directives émises aux termes du para-

Judge's conclusion that amended subsection 27(2) has not responded to McGillis J.'s reservations.

[39] The difficulty I find with the Motions Judge's conclusion is that it appears to give little or no weight to the true import of the change that amended subsection 27(2) has wrought. By that change, any guideline adopted pursuant to its provisions is no longer to be binding on the Tribunal in a "particular case" but only in a "class of cases", e.g. a section 11-type case. The apparent intent is that any such guideline is to be applied across the board to all cases falling within a class. It seems to me, therefore, that the opportunity formerly possessed by the Commission to inject itself into the determination of a particular case has been largely eliminated. This represents a significant change. Under the earlier version of subsection 27(2), the Commission could, pursuant to its guideline-making power, influence the outcome of a particular complaint, theoretically even to the extent of adopting a tailor-made guideline. This is no longer possible. It seems to me that guidelines governing a "class of cases", with general and impersonal application, are considerably less likely to give rise to a reasonable apprehension of institutional bias.

[40] Furthermore, I am not convinced that the overlap of the Commission's enforcement and guideline-making functions gives rise to a reasonable apprehension of bias. Essentially, Bell Canada argued that the Commission's law-making power under subsection 27(2) is fundamentally incompatible with its quasi-prosecutorial status before the Tribunal. Even accepting this characterization of the Commission, I do not agree that a reasonable apprehension of bias arises. Although these functions are ordinarily separate in criminal trials, where the highest degree of institutional impartiality is required, that fact cannot be determinative in the case of an administrative tribunal.

phe 27(2), ont exprimé des vues semblables. Cet aspect a également joué un rôle dans la conclusion à laquelle en est arrivé le juge des requêtes selon laquelle le paragraphe 27(2) modifié ne répondait pas aux réserves exprimées par le juge McGillis.

[39] Ce qui me gêne dans la conclusion du juge des requêtes, c'est qu'elle ne semble avoir accordé aucune force probante, ou une force probante très faible, à l'effet réel qu'a produit le changement reflété dans le nouveau paragraphe 27(2). Selon ce changement, les directives adoptées conformément aux dispositions de ce paragraphe ne lient plus le Tribunal «dans un cas donné» mais uniquement «dans une catégorie de cas donnés», p. ex. dans des cas mettant en jeu l'article 11. L'intention qui se dégage de cette disposition est que l'on voulait que ce type de directives s'applique de la même façon à tous les cas faisant partie d'une catégorie donnée. Il me semble que cette façon de procéder supprime, dans une large mesure, la possibilité que possédait auparavant la Commission d'intervenir dans l'examen d'un cas particulier. Cela constitue un changement important. Selon la version antérieure du paragraphe 27(2), la Commission pouvait, grâce à l'émission de directives, influencer le résultat d'une plainte donnée; en théorie, elle aurait même pu adopter une directive visant précisément la plainte en question. Cela n'est plus possible. Il me semble que des directives régissant une «catégorie de cas donnés» et appelées à faire l'objet d'une application générale et impersonnelle risquent beaucoup moins de soulever une crainte raisonnable de partialité institutionnelle.

[40] En outre, je ne suis pas convaincu que le chevauchement qui peut exister entre les fonctions d'application de la loi et d'émission de directives de la Commission crée une crainte raisonnable de partialité. Pour l'essentiel, Bell Canada a soutenu que le pouvoir d'émettre des directives que le paragraphe 27(2) accorde à la Commission est fondamentalement incompatible avec son statut de quasi-poursuivant devant le Tribunal. Même en acceptant que le rôle de la Commission soit qualifié de cette façon, je ne pense pas que cela soulève une crainte raisonnable de partialité. Il est vrai que ces fonctions sont habituellement confiées à des parties distinctes dans les

As has already been noted, the Commission is an expert body fulfilling a number of different functions relating to the administration of the Act. It exercises its guideline-making power separate and apart from its role as a party before the Tribunal. This is particularly true given the 1998 amendments which limit the guideline power to “classes of cases”.

[41] Accordingly, in my view, a fully informed person viewing the matter realistically and practically—and having thought the matter through—would not have a reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases.

[42] Having concluded that no reasonable apprehension of bias arises with regard to the Commission’s subsection 27(2) power, it is not necessary to consider whether the doctrine of statutory authorization applies as it did in *Brosseau, supra*. Likewise, it is not necessary to consider what effect, if any, paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* might have had and, accordingly, to determine the appropriate remedy were the provisions of that paragraph applicable to the case at bar.

#### Institutional independence

[43] The Motions Judge was also concerned that the 1998 amendment reflected in subsection 48.2(2) of the Act had not overcome the problem identified by McGillis J. in *Bell Canada, supra*. As a result of that amendment, a member of the Tribunal whose appointment expires during an inquiry “may, with the approval of the Chairperson, conclude any inquiry that the member has begun”. Of paramount concern to the Motions Judge was that the amendment left the Chairperson with a discretion to either grant or withhold approval and, therefore, gave rise to a perception that the Tribunal lacks an objective guarantee of

procès pénaux, pour lesquels on exige le degré d’impartialité institutionnelle le plus rigoureux, mais ce fait ne saurait jouer un rôle déterminant dans le cas d’un tribunal administratif. Comme cela a déjà été noté, la Commission est un organisme spécialisé qui exerce un certain nombre de fonctions différentes qui touchent l’administration de la loi. Son pouvoir d’émettre des directives est distinct du rôle qu’elle exerce en qualité de partie devant le Tribunal. Cela est particulièrement vrai du fait que les modifications apportées en 1998 limitent le pouvoir d’émettre des directives à des «catégories de cas donnés».

[41] Par conséquent, j’estime qu’une personne bien informée qui examinerait la situation de façon réaliste et concrète—et qui aurait réfléchi à la question—n’éprouverait pas une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas.

[42] Étant donné que j’en suis arrivé à la conclusion que le pouvoir confié à la Commission par le paragraphe 27(2) ne soulève pas de crainte raisonnable de partialité, il n’est pas nécessaire d’examiner si la notion d’autorisation législative s’applique ici comme elle s’appliquait dans l’affaire *Brosseau*, précitée. De la même façon, il n’est pas nécessaire d’examiner l’effet que l’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* aurait, le cas échéant, pu avoir et, par conséquent, de définir la réparation appropriée, comme si les dispositions de cet alinéa-là s’appliquaient en l’espèce.

#### Indépendance institutionnelle

[43] Le juge des requêtes pensait également que la modification de 1998 telle que reflétée dans le paragraphe 48.2(2) de la Loi n’avait pas résolu le problème signalé par le juge McGillis dans *Bell Canada*, précité. À la suite de cette modification, le membre du Tribunal dont le mandat est échu au cours d’une enquête «peut, avec l’agrément du président, terminer les affaires dont il est saisi». Le juge des requêtes a accordé une importance capitale au fait que la modification attribuait au président le pouvoir discrétionnaire de prolonger ou non le mandat du membre en question, ce qui pouvait donner l’apparence que les mem-

security of tenure. As the case law makes clear, independence includes a perception that a tribunal be independent.

[44] I am not persuaded that the Chairperson's power under subsection 48.2(2) is fatal to the independence of the Tribunal. The Chairperson is, after all, the chief executive of the Tribunal with responsibility under subsection 48.4(2) of the 1998 amendments [S.C. 1998, c. 9, s. 27] for the supervision and direction of its work "including the allocation of work among the members and the management of the Tribunal's internal affairs". By subsection 48.1(3) [as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 65; S.C. 1998, c. 9, s. 27] of the Act, the Chairperson must be a member in good standing of a provincial bar for at least 10 years. Moreover, by subsection 48.2(1) [as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 65; S.C. 1998, c. 9, s. 27], the Chairperson is to be appointed by the Governor in Council for a term of not more than seven years "to hold office during good behaviour" and removable only "for cause". Thus the Chairperson may not be capriciously removed from office because of decisions made by him in the administration and operation of the Tribunal including the exercise of the subsection 48.2(2) power.

[45] It is also to be noted that if the Chairperson were to abuse his power in extending or refusing to extend the appointment of a Tribunal member for reasons wholly extraneous to the proper administration of the Tribunal, his decision would be reviewable pursuant to section 18.1 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5)]. I would add that, as a practical matter, the Chairperson would appear to have a strong disincentive for refusing to extend a Tribunal member's appointment in appropriate circumstances since to do so would require starting the case afresh. Given that many cases before the Tribunal take years to litigate, frustrating the process in this manner would inevitably tend to discredit the Tribunal and, by implication, the Chairperson himself.

bres du Tribunal ne bénéficiaient pas d'une garantie objective d'inamovibilité. Comme la jurisprudence l'indique clairement, pour qu'un tribunal soit indépendant, il faut qu'il soit perçu de cette façon.

[44] Je ne suis pas convaincu que le pouvoir qu'accorde le paragraphe 48.2(2) au président porte atteinte à l'indépendance du Tribunal. Le président est tout de même le premier dirigeant du Tribunal; il est chargé aux termes du paragraphe 48.4(2) des modifications de 1998 [L.C. 1998, ch. 9, art. 27] d'assurer la direction et de contrôler ses activités «notamment en ce qui a trait à la répartition des tâches entre les membres et à la gestion de ces affaires internes». Selon le paragraphe 48.1(3) [édicte par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31, art. 65; L.C. 1998, ch. 9, art. 27], de la Loi, le président doit être membre en règle du barreau d'une province depuis au moins dix ans. En outre, aux termes du paragraphe 48.2(1) [édicte par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31, art. 65; L.C. 1998, ch. 9, art. 27] le président est nommé «à titre inamovible» pour un mandat maximal de sept ans sous réserve de «la révocation motivée que prononce le gouverneur en conseil». Ainsi, le président ne peut être révoqué de façon arbitraire à cause des décisions qu'il a prises en matière d'administration et de fonctionnement du Tribunal, notamment dans l'exercice du pouvoir que lui attribue le paragraphe 48.2(2).

[45] Il y a également lieu de noter que, si le président devait abuser de son pouvoir et prolonger ou refuser de prolonger le mandat d'un membre du Tribunal pour des raisons tout à fait étrangères à l'administration du Tribunal, sa décision serait susceptible d'être contrôlée en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5)]. J'ajouterais qu'en pratique, le président ne devrait pas être tenté de refuser de prolonger le mandat d'un membre du Tribunal lorsque les circonstances s'y prêtent puisqu'il faudrait alors reprendre depuis le début l'instruction de la plainte. Étant donné que l'instruction des cas soumis au Tribunal dure souvent plusieurs années, il est évident qu'une telle décision retarderait le déroulement de l'instruction et aurait tendance à jeter le discrédit sur le Tribunal et, nécessairement, sur le président lui-même.

[46] In *Valente, supra*, legislation permitted a provincial court judge who had reached the age of retirement to continue in office, with the annual approval of the Chief Judge of the Court, until the age of 70 and to continue in office thereafter until the age of 75, with the annual approval of the Judicial Council for Provincial Judges. It was argued that this provision was not sufficient to guarantee security of tenure and, therefore, that a lack of independence resulted. This argument was rejected by Le Dain J., speaking for the Court at page 704:

This change in the law, while creating a post-retirement status that is by no means ideal from the point of view of security of tenure, may be said to have removed the principal objection to the provision . . . since it replaces the discretion of the Executive by the judgment and approval of the senior judicial officer who may be reasonably perceived as likely to act exclusively out of consideration for the interests of the Court and the administration of justice generally.

[47] Likewise, although the statutory scheme is not precisely parallel to that which obtained in *Valente, supra*, it seems to me that the Chairperson is sufficiently insulated from the executive under the scheme of the Act as not to give rise to a reasonable apprehension that he would abuse his discretion under subsection 48.2(2) of the Act and thereby fail to act in good faith and in the best interests of the Tribunal and its independence. While Bell Canada is entitled to a hearing before an independent Tribunal, the Tribunal's powers are remedial rather than punitive and its ultimate decision would be reviewable by the Court. On balance, therefore, I am satisfied that the subsection 48.2(2) power does not compromise the Tribunal's independence or impartiality in the circumstances.

#### DISPOSITION

[48] I would allow the appeal with costs payable by Bell Canada to CTEA and CEP, set aside the order of the Trial Division dated November 2, 2000 and dismiss Bell Canada's application for judicial review

[46] Dans l'arrêt *Valente*, précité, la loi en question autorisait le juge de la cour provinciale qui avait atteint l'âge de la retraite à poursuivre ses activités, avec l'approbation annuelle du juge en chef de la cour, jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge de soixante-dix ans; il pouvait également continuer d'exercer ses fonctions jusqu'à l'âge de soixante-quinze ans, avec l'approbation annuelle du Conseil de la magistrature des juges provinciaux. On a soutenu que cette disposition ne garantissait pas suffisamment l'inamovibilité de ces juges et qu'elle entraînait par conséquent un manque d'indépendance. Cet argument a été rejeté par le juge Le Dain parlant au nom de la Cour à la page 704:

Ce changement dans la loi, même s'il crée un statut d'après-retraite qui est loin d'être idéal du point de vue de l'inamovibilité, peut être considéré comme ayant supprimé l'objection principale apportée à la disposition qui s'appliquait [. . .] puisqu'il remplace le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif par le jugement et l'approbation d'officiers de justice supérieurs qu'on peut raisonnablement percevoir comme susceptibles d'agir exclusivement en fonction des intérêts de la Cour et de l'administration de la justice en général.

[47] De la même façon, même si le régime législatif en cause ici ne ressemble pas parfaitement à celui dont il s'agissait dans l'arrêt *Valente*, précité, il me semble que ce régime isole suffisamment le président du pouvoir exécutif pour qu'il ne soulève pas une crainte raisonnable qu'il pourrait abuser du pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 48.2(2) de la Loi et omettrait ainsi d'agir de bonne foi ainsi que dans l'intérêt du Tribunal et de son indépendance. Bell Canada a certes le droit d'être entendue par un tribunal indépendant mais les pouvoirs de ce tribunal sont de nature réparatrice plutôt que punitive et sa décision finale est susceptible de faire l'objet d'un contrôle judiciaire. J'estime par conséquent que, dans l'ensemble, le pouvoir qu'attribue le paragraphe 48.2(2) au président ne compromet pas l'indépendance ni l'impartialité du tribunal dans les circonstances.

#### DISPOSITIF

[48] J'accueillerais l'appel en condamnant Bell Canada à verser les dépens à l'ACET et au SCEP, j'annulerais l'ordonnance de la Section de première instance datée du 2 novembre 2000 et je rejetterais

with costs. Femmes Action did not participate in the appeal and, accordingly, is not entitled to costs. As the Commission does not seek costs none should be awarded to that party.

LÉTOURNEAU J.A.: I agree.

ROTHSTEIN J.A.: I agree.

avec dépens la demande de contrôle judiciaire présentée par Bell Canada. Femmes Action n'a pas participé à l'appel et n'a donc pas droit aux dépens. La Commission n'ayant pas demandé les dépens, aucun ne devrait lui être accordé.

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

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

T-1125-99  
2001 FCT 277

T-1125-99  
2001 CFPI 277

**The Information Commissioner** (*Applicant*)

**Le Commissaire à l'information** (*demandeur*)

v.

c.

**The Minister of the Environment Canada** (*Respondent*)

**Le Ministre de l'Environnement du Canada** (*défendeur*)

and

et

**Ethyl Canada Inc.** (*Added Respondent*)

**Ethyl Canada Inc.** (*défenderesse mise en cause*)

**INDEXED AS: CANADA (INFORMATION COMMISSIONER) v. CANADA (MINISTER OF THE ENVIRONMENT) (T.D.)**

**RÉPERTORIÉ: CANADA (COMMISSAIRE À L'INFORMATION) c. CANADA (MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT) (1<sup>re</sup> INST.)**

Trial Division, Blanchard J.—Ottawa, January 15 and April 2, 2001.

Section de première instance, juge Blanchard—Ottawa, 15 janvier et 2 avril 2001.

*Access to Information — Judicial review of Environment Minister's denial of access to documents under Access to Information Act (AIA), s. 69(1)(a) (memoranda to Cabinet) and (e) (records, purpose of which to brief Ministers of Crown) — S. 69(3)(b) exempting from subs. (1) discussion papers if decisions to which relate made public or made four years previously — When AIA passed, "discussion paper" supposed to describe problem, fully discuss alternatives for dealing therewith — Shortly thereafter, Cabinet Paper System changed so that information formerly found in discussion papers moved to Memorandum to Cabinet — Regardless of title, if document containing information, purpose of which to provide background explanations, analyses of problems, policy options, Parliament intended that such information be disclosed — Transforming "discussion paper" into "analysis" section of memorandum to Cabinet effectively limiting access to background explanations, analysis of problems or policy options provided for in AIA — Possibly attempt to circumvent will of Parliament — By looking to primary purpose of entire document to determine whether discussion paper, Deputy Clerk applied wrong test — If purpose of information in memorandum to Cabinet to provide background explanations, analyses of problems, policy options, should be severed, released to public.*

*Accès à l'information — Contrôle judiciaire du refus du ministre de l'Environnement de communiquer des documents en vertu de l'art. 69(1)a) (mémoires au Cabinet) et e) (documents d'information à l'usage des ministres de la Couronne) de la Loi sur l'accès à l'information (LAI) — L'art. 69(3)b) soustrait les documents de travail à l'application du par. (1) dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant — Lorsque la LAI a été adoptée, l'expression «document de travail» était censée décrire un problème en vue d'un examen complet des diverses solutions possibles — Peu après, le système de dossiers du Cabinet a été modifié de telle sorte que les renseignements qui se trouvaient auparavant dans les documents de travail figureraient désormais dans les mémoires au Cabinet — Quelle que soit son appellation, si le document contient des renseignements destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques, le législateur voulait que ces renseignements soient communiqués — Transformer un «document de travail» pour en faire la section «analyse» d'un mémoire au Cabinet a pour effet de limiter l'accès aux problèmes, aux analyses ou aux options politiques, un accès conféré par la LAI — Tentative possible de faire fi de la volonté du législateur fédéral — En considérant l'objet premier du document tout entier pour savoir s'il s'agissait d'un document de travail, la greffière adjointe a appliqué le mauvais critère — Si l'objet des renseignements contenus dans le mémoire au Cabinet est de présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques, ces renseignements devraient être prélevés puis communiqués au public.*

*Evidence — Clerk of Privy Council issued certificate under Canada Evidence Act (CEA), s. 39 stating documents to which access sought under Access to Information Act*

*Preuve — Le greffier du Conseil privé a délivré une attestation en vertu de l'art. 39 de la Loi sur la preuve au Canada (LPC), dans laquelle il déclarait que les documents*

(AIA), Cabinet confidences — Possible ground of review whether s. 39 certificate on its face tracks statutory language of s. 39 — Court having jurisdiction to review issuance of certificate on basis information withheld may fall within CEA, s. 39(4)(b), exempting from application of s. 39(1) discussion papers described in s. 39(2)(b) if decisions to which discussion paper relates made public — Court may consider extrinsic evidence pointing to existence of information within exceptions — Extrinsic evidence pointing to existence of information purpose of which to provide background explanations, analyses of problems, policy options within documents — Certificate issued under s. 39(1) cannot be invoked to withhold information excepted by s. 39(4)(b)(i) — Clerk required to sever such information from Cabinet confidences within memorandum to Cabinet — Question whether information within document falling within s. 39(2)(a) to (f) also falling within s. 39(4)(b), and if so whether information can reasonably be severed from document — Clerk erred by not considering whether information within s. 39(4)(b) exception — Must re-examine documents accordingly.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Judicial review of Environment Minister's denial of access to documents under Access to Information Act (AIA), s. 69(1)(a) (memoranda to Cabinet) and (e) (records, purpose of which to brief Ministers of Crown) — Information Commissioner recommended information relating to background explanations, analyses of problems or policy options be severed from Cabinet confidences, disclosed under AIA, s. 69(3)(b) (excepting "discussion papers", purpose of which to present background information, from operation of s. 69(1)) — Information Commissioner applied for review of refusal to disclose under AIA, s. 42 — Clerk of Privy Council issued certificate under Canada Evidence Act (CEA), s. 39(2)(a), (e) certifying documents as Cabinet confidences — "Discussion papers" as understood in AIA, s. 69(3)(b) not excluded from operation of AIA, pursuant to s. 69(1) — Interpretation of s. 69 requiring examination of purpose, scheme of Act, intention of Parliament — Purpose to extend right of access to government information — Thus exclusions in s. 69(1)(a) to (g) limited as much as possible, exceptions to exclusions in s. 69(3)(a), (b) given full effect — By enacting AIA, s. 69(3)(b), CEA, s. 39(4)(b), Parliament intended information containing background explanations, analyses of problems, policy options be released to public — As result of evolution of Cabinet Paper System, information in "discussion papers" when AIA enacted now in "analysis" section of memo to Cabinet — PCO withholding information Parliament intended to be released simply

dont la communication était demandée en vertu de la Loi sur l'accès à l'information (LAI) étaient des documents confidentiels du Cabinet — Motif possible de contrôle quant à savoir si une attestation selon l'art. 39 paraît reprendre le libellé de l'art. 39 — La Cour a compétence pour contrôler la délivrance de l'attestation au motif que les renseignements dont la communication a été refusée peuvent relever de l'art. 39(4)(b) de la LPC, qui soustrait à l'application de l'art. 39(1) les documents de travail visés à l'art. 39(2)(b) dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques — La Cour peut tenir compte de la preuve extrinsèque indiquant l'existence de renseignements à l'intérieur des exceptions — La preuve extrinsèque indiquait l'existence, dans les documents, de renseignements destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques — Une attestation délivrée en vertu de l'art. 39(1) ne peut être invoquée pour refuser de communiquer des renseignements visés par l'exception de l'art. 39(4)(b) — Le greffier est tenu de prélever ces renseignements des renseignements confidentiels du Cabinet contenus dans le mémoire au Cabinet — Les renseignements qui figurent dans un document et qui entrent dans l'art. 39(2)(a) à (f) entrent-ils aussi dans l'art. 39(4)(b) et, dans l'affirmative, les renseignements peuvent-ils être extraits du document sans que cela pose de problèmes sérieux? — Le greffier aurait dû se demander si les renseignements entraient dans l'exception de l'art. 39(4)(b) — Il doit donc réexaminer les documents.

Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Contrôle judiciaire du refus du ministre de l'Environnement de communiquer des documents en vertu de l'art. 69(1)(a) (mémoires au Cabinet) et (e) (documents d'information à l'usage des ministres de la Couronne) de la Loi sur l'accès à l'information (LAI) — Le Commissaire à l'information a recommandé que les renseignements destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques soient prélevés des documents confidentiels du Cabinet, puis communiqués en conformité avec l'art. 69(3)(b) de la LAI, (qui soustrait à l'application de l'art. 69(1) les «documents de travail» dont l'objet est de présenter des problèmes) — Le Commissaire à l'information a demandé, en vertu de l'art. 42 de la LAI, le contrôle du refus de communiquer — Le greffier du Conseil privé a délivré une attestation en vertu de l'art. 39(2)(a) et (e) de la Loi sur la preuve au Canada (LPC), attestation qui qualifiait les documents de renseignements confidentiels du Cabinet — Les «documents de travail» au sens de l'art. 69(3)(b) de la LAI, ne sont pas soustraits à l'application de la LAI, selon ce que prévoit l'art. 69(1) — L'interprétation de l'art. 69 requiert d'examiner l'objet et l'économie de la Loi, ainsi que l'intention du législateur — L'objet est d'étendre le droit d'accès aux renseignements administratifs — Ainsi les exclusions énoncées à l'art. 69(1)(a) à (g) sont limitées autant qu'il est possible, et les exceptions à telles exclusions qui sont prévues à l'art. 69(3)(a) et (b) reçoivent leur plein effet — En édictant l'art. 69(3)(b) de la LAI, et l'art. 39(4)(b) de

*because included in memorandum to Cabinet or no longer called "discussion paper" — Court having jurisdiction under s. 42 to review decision documents within AIA, s. 69(1)(a), (e), issuance of certificate under CEA, s. 39 on basis information withheld may fall within exception in AIA, s. 69(3)(b), CEA, s. 39(4)(b).*

*Administrative law — Judicial review — Standard of review — Environment Minister, on advice of PCO, denying access to documents under Access to Information Act, s. 69(1) on ground Cabinet confidences — Little deference should be given to decision because question one of law (meaning of "discussion paper" in s. 69(1)(b)) — Purpose of Act to provide public with greater access to government documents contrary to inclination of heads of government institutions — Standard of review correctness.*

This was an application for judicial review of the Environment Minister's denial of access to documents which both the Minister and the PCO determined were Cabinet confidences. In 1997 a request was made on behalf of Ethyl Canada Inc. to the Minister under the *Access to Information Act* (AIA) for access to Cabinet documents dealing with a fuel additive known as MMT. The Minister identified four relevant documents, one of which was not released pursuant to AIA, paragraph 69(1)(a), and the other three pursuant to paragraph 69(1)(e). Subsection 69(1) excludes from the application of the Act confidences of the Queen's Privy Council (Cabinet), including "memoranda the purpose of which is to present proposals or recommendations to Council" (paragraph 69(1)(a)) and "records, the purpose of which is to brief ministers of the Crown in relation to matters that are before Council" (paragraph 69(1)(e)). When the AIA was passed in 1982, the Cabinet Paper System produced two records: the memorandum to Cabinet and the "discussion paper" containing background explanations, analyses of problems and policy options. As a result of reforms in 1984 and 1986, the information in "discussion papers" as understood in 1982 now exists in the "analysis" section of a current memorandum to Cabinet, and a "discussion paper" is understood to be a paper prepared by a government department with the intention of publishing the

*la LPC, le législateur voulait que les renseignements destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques puissent être communiqués au public — Par suite des changements apportés au Système de dossiers du Cabinet, les renseignements qui figuraient dans les «documents de travail» lorsque la LAI a été édictée se trouvent maintenant dans la section «analyse» du mémoire au Cabinet — Le BCP ne communique pas les renseignements dont le législateur voulait la communication, tout simplement parce qu'ils figurent dans un mémoire au Cabinet ou parce que le document n'est plus appelé «document de travail» — La Cour a compétence selon l'art. 42 pour contrôler la décision selon laquelle les documents relèvent de l'art. 69(1)(a) et e) de la LAI, ainsi que pour contrôler la délivrance d'une attestation selon l'art. 39 de la LPC, au motif que les renseignements dont la communication est refusée peuvent relever de l'exception énoncée dans l'art. 69(3)(b) de la LAI et l'art. 39(4)(b) de la LPC.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Le ministre de l'Environnement, sur avis du BCP, a refusé la communication de documents en vertu de l'art. 69(1) de la Loi sur l'accès à l'information, au motif qu'il s'agissait de renseignements confidentiels du Cabinet — La Cour n'est pas tenue de déférer outre mesure à la décision parce qu'il s'agit là d'une question de droit (le sens de l'expression «document de travail» à l'art. 69(1)(b)) — L'objet de la Loi est d'offrir au public un meilleur accès aux documents de l'administration, nonobstant ce que souhaiteraient les responsables des institutions fédérales — La norme de contrôle est celle de la décision correcte.*

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision prise par le ministre de l'Environnement de refuser l'accès à des documents qui, selon le ministre et le BCP, constituaient des documents confidentiels du Cabinet. En 1997, une demande a été présentée au ministre au nom d'Ethyl Canada Inc., en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI), en vue d'obtenir communication de documents du Cabinet portant sur un additif pour carburant appelé MMT. Le ministre a trouvé quatre documents, dont l'un n'a pas été communiqué, en application de l'alinéa 69(1)(a) de la LAI, et dont les trois autres ne l'ont pas été, en application de l'alinéa 69(1)(e) de la LAI. Le paragraphe 69(1) soustrait à l'application de la Loi les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine (le Cabinet), notamment les «notes destinées à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil» (alinéa 69(1)(a)) et les «documents d'information à l'usage des ministres de la Couronne sur des questions portées devant le Conseil» (alinéa 69(1)(e)). Lorsque la LAI a été adoptée en 1982, le Système de dossiers du Cabinet produisait deux documents: le mémoire au Cabinet et le «document de travail», qui présentait des problèmes, des analyses et des options politiques. À la suite de réformes entreprises en 1984 et 1986, les renseignements contenus dans les «documents de travail» tels qu'on les entendait en 1982 se trouvent

paper as part of a planned communications strategy. "Discussion papers" as understood in 1982 have not been produced since 1984. The fact that the information in the former "discussion paper" has been moved to the "analysis" section of a Memorandum to Cabinet led the Information Commissioner to conclude that Ethyl's complaint was well founded. The Information Commissioner recommended that the relevant information relating to background explanations, analyses of problems or policy options be severed from records which are Cabinet confidences, and disclosed under paragraph 69(3)(b). Paragraph 69(1)(b) includes as a Cabinet confidence discussion papers, the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council. Paragraph 69(3)(b) exempts from the application of subsection (1) discussion papers described in paragraph 69(1)(b), if the decisions to which the discussion papers relate have been made public or if four years have passed since the decisions were made. The Environment Minister having decided not to follow the Information Commissioner's recommendation, the Commissioner filed an application for judicial review pursuant to AIA, section 42, which permits the Information Commissioner to apply to the Court for a review of any refusal to disclose a record requested under this Act. The Clerk of the Privy Council then issued a certificate under *Canada Evidence Act* (CEA), paragraphs 39(2)(a) and (e) certifying that the four documents were Cabinet confidences, and objecting to their disclosure. Subsection 39(1) excludes from the application of the CEA information which is considered a Cabinet confidence. Paragraph 39(2)(a) includes in the definition of such a confidence a memorandum the purpose of which is to present proposals or recommendations to Council; paragraph (b) includes a discussion paper the purpose of which is to present background explanations, analysis of problems or policy options to Council; and paragraph (e) includes a record, the purpose of which is to brief Ministers in relation to matters that are brought before, or are proposed to be brought before, Council. Paragraph 39(4)(a) exempts from the application of subsection 39(1) discussion papers described in paragraph 39(2)(b) if the decisions to which the discussion relates have been made public.

The issues were: (1) whether the Court had jurisdiction under section 42 to review decisions of the Privy Council to withhold documents on the ground that they are Cabinet confidences under section 69; (2) what is the proper meaning of "discussion paper" in paragraphs 69(1)(b) and 69(3)(b); and (3) whether the Clerk of the PCO erred in issuing a certificate pursuant to CEA, paragraphs 39(2)(a) and (e).

aujourd'hui dans la section «analyse» d'un mémoire au Cabinet, et un «document de travail» s'entend d'un document que prépare un ministère fédéral dans l'intention de le publier en marge d'une stratégie prévue de communication. Des «documents de travail» comme on les entendait en 1982 n'ont pas été produits depuis 1984. Le fait que les renseignements figurant dans les anciens «documents de travail» aient été transférés à la section «analyse» des mémoires au Cabinet a conduit le Commissaire à l'information à conclure que la plainte d'Ethyl était fondée. Le Commissaire à l'information a recommandé que les renseignements destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques soient prélevés des documents qui sont des documents confidentiels du Cabinet, puis communiqués en conformité avec l'alinéa 69(3)b). L'alinéa 69(1)b) comprend, parmi les documents confidentiels du Cabinet, les documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil. L'alinéa 69(3)b) soustrait à l'application du paragraphe (1) les documents de travail visés à l'alinéa 69(1)b), dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant. Le ministre de l'Environnement ayant décidé de ne pas suivre la recommandation du Commissaire à l'information, le Commissaire a déposé une demande de contrôle judiciaire en application de l'article 42 de la LAI, qui donne au Commissaire à l'information qualité pour exercer lui-même le recours en révision pour refus de communication d'un document. Le greffier du Conseil privé a alors délivré une attestation en vertu des alinéas 39(2)a) et e) de la *Loi sur la preuve au Canada* (LPC), attestation selon laquelle les quatre documents étaient considérés comme documents confidentiels du Cabinet et par laquelle le greffier s'opposait à leur communication. Le paragraphe 39(1) soustrait à l'application de la LPC les renseignements considérés comme renseignements confidentiels du Cabinet. L'alinéa 39(2)a) englobe dans la définition d'un renseignement confidentiel du Cabinet une note destinée à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil; l'alinéa b) englobe dans cette définition un document de travail destiné à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil; et l'alinéa e) englobe un document d'information à l'usage des ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil. L'alinéa 39(4)a) soustrait à l'application du paragraphe 39(1) les documents de travail visés à l'alinéa 39(2)b) dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques.

Les questions étaient les suivantes: 1) la Cour avait-elle compétence selon l'article 42 pour contrôler les décisions du Conseil privé de ne pas communiquer des documents aux motifs qu'il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet selon l'article 69? 2) que signifie l'expression «documents de travail», aux alinéas 69(1)b) et 69(3)b)? et 3) le greffier du BCP a-t-elle commis une erreur en délivrant une attestation conformément aux alinéas 39(2)a) et e) de la LPC?

*Held*, the application should be allowed.

(1) The respondent submitted that AIA, subsection 69(1) excluded Cabinet confidences from the operation of the Act, including from judicial review. Interpretation of section 69 required an examination of the words, purpose and scheme of the Act, and the intention of Parliament. Although the words of the Act seemed to indicate that it does not apply to Cabinet confidences listed in subsection 69(1), it was possible that the Act applied to “discussion papers” as defined in paragraph 69(1)(b). The purpose of the Act is to extend the right of access to government information. Therefore, the exclusions listed in paragraphs 69(1)(a) to (g) should be construed in a way which infringes the public’s right to access the least or, in other words, should be limited as much as possible, and full effect given to the exceptions to the exclusions in paragraphs 69(3)(a) and (b). AIA, paragraph 69(3)(b) and CEA, paragraph 39(4)(b) exceptions to the exclusions listed were a departure from the former absolute confidentiality of Cabinet confidences. By creating exceptions, Parliament intended that certain types of information be released to the public i.e. background explanations, analyses of problems or policy options. The question was who is to decide whether information falls within one of the exceptions? The process through which a document, intended for release pursuant to paragraph 69(3)(b), is characterized as a confidence should withstand scrutiny on judicial review. The extrinsic evidence, being the evolution of the Cabinet Paper System, pointed towards the existence of documents which contain background explanations, analyses of problems and policy options. As a result of the Cabinet Paper System reforms, despite the fact that all of the criteria in paragraph 69(3)(b) may be met, the content of a “discussion paper” is not released because it is no longer called a “discussion paper”. “Discussion papers” as understood in paragraph 69(3)(b) are not excluded from the operation of the *Access to Information Act* pursuant to subsection 69(1). The AIA applied, and the Court has authority under section 42 to judicially review decisions of the PCO to withhold the documents at issue in their entirety.

The Court may judicially review the issuance of a section 39 certificate to determine whether the certificate on its face tracks the statutory language of section 39. The Court may consider extrinsic evidence to judicially review the issuance of a certificate. The extrinsic evidence herein was clear. The information “in discussion papers” is now included in the “analysis” section of the memorandum to Cabinet. Officials at the PCO now understand “discussion papers” as papers

*Jugement*: la demande est accueillie.

1) Selon le défendeur, le paragraphe 69(1) de la LAI soustrayait les documents confidentiels du Cabinet à l’application de la Loi, de même qu’à tout contrôle judiciaire. L’interprétation de l’article 69 requerrait d’examiner les termes, l’objet et l’économie de la Loi, ainsi que l’intention du législateur. Les termes de la Loi semblaient indiquer que la Loi ne s’applique pas aux documents confidentiels du Cabinet énumérés au paragraphe 69(1), mais il était possible que la Loi s’applique aux «documents de travail» définis à l’alinéa 69(1)b). L’objet de la Loi est d’élargir le droit d’accès à l’information gouvernementale. Par conséquent, les exclusions énumérées dans les alinéas 69(1)a) à g) devraient être interprétées d’une manière qui porte le moins possible atteinte au droit d’accès du public ou, en d’autres termes, devraient être limitées dans toute la mesure du possible, et les exceptions aux exclusions, énoncées aux alinéas 69(3)a) et b), devraient recevoir leur plein effet. Les exceptions de l’alinéa 69(3)b) de la LAI et de l’alinéa 39(4)b) de la LPC aux exclusions énumérées constituaient une entorse au principe du caractère confidentiel absolu dont bénéficiaient auparavant les documents confidentiels du Cabinet. En établissant des exceptions, le législateur voulait que certains genres de renseignements puissent être communiqués au public, à savoir les renseignements destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques. Reste à savoir qui a le dernier mot lorsque vient le temps de décider si des renseignements ou documents entrent ou non dans l’une des exceptions. Le processus par lequel un document devant normalement être communiqué conformément à l’alinéa 69(3)b) vient à être qualifié de document confidentiel devrait résister à l’examen effectué dans un contrôle judiciaire. La preuve extrinsèque, à savoir l’évolution du Système de dossiers du Cabinet, signalait l’existence de documents destinés à présenter des problèmes, des analyses et des options politiques. À la suite des réformes du Système de dossiers du Cabinet, et bien que toutes les conditions de l’alinéa 69(3)b) puissent être réunies, le contenu d’un «document de travail» n’est pas communiqué parce qu’il n’est plus appelé «document de travail». Les «documents de travail» tels que les entend l’alinéa 69(3)b) ne sont pas soustraits à l’application de la *Loi sur l’accès à l’information* selon ce que prévoit le paragraphe 69(1). La LAI s’appliquait, et la Cour a le pouvoir en vertu de l’article 42 d’exercer un contrôle judiciaire sur les décisions du BCP de refuser la communication intégrale des documents en question.

La Cour peut procéder au contrôle judiciaire d’une attestation délivrée en vertu de l’article 39 et dire si l’attestation paraît reprendre le libellé de l’article 39. La Cour peut tenir compte de la preuve extrinsèque pour procéder au contrôle judiciaire de la délivrance d’une attestation. En l’espèce, la preuve extrinsèque était claire. Les renseignements auparavant contenus dans les «documents de travail» figurent aujourd’hui dans la section «analyse» du mémoire

prepared as part of a planned communications strategy. They are no longer included in a memorandum to Cabinet. The Court had jurisdiction to review the decision of the PCO that the documents fell within AIA, paragraphs 69(1)(a) and (e), and to review the issuance of the certificate by the Clerk of the PCO under CEA, paragraphs 39(2)(a) and (e) on the basis that the information withheld may fall within the exception provided for in AIA, paragraph 69(3)(b) and CEA, paragraph 39(4)(b).

As to the standard of review, the PCO's decision should be given little judicial deference because the question to be determined, i.e. the proper meaning of a "discussion paper" as found in paragraph 69(1)(b), was a question of law which generally indicates a less deferential standard of review; and because the purpose of the AIA is to provide the public with greater access to government documents but the inclination of heads of government institutions is to interpret the Act in a manner that gives maximum protection from disclosure. Therefore, the appropriate standard of review is correctness.

(2) Regardless of its title, if a document contains information the purpose of which is to provide background explanations, analyses of problems or policy options, Parliament meant that this information be disclosed. This is the only interpretation which gives AIA, paragraphs 69(1)(b) and 69(3)(b) and CEA, paragraphs 39(2)(b) and 39(4)(b) any meaning. Transforming the "discussion paper" into the "analysis" section of the current memorandum to Cabinet effectively limited access to background explanations, analysis of problems or policy options provided for in the AIA. Such a change to the Cabinet paper system could be viewed as an attempt to circumvent the will of Parliament.

The Deputy Clerk applied the wrong test in evaluating the four documents. She stated that whether or not a document was considered a "discussion paper" depended on whether it was prepared as part of a planned communications strategy. She also stated that when considering whether a document is a Cabinet confidence she looks to the primary purpose of the entire document. The correct meaning of a "discussion paper" intended in paragraphs 69(1)(b) and 69(3)(b) is information the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council for consideration by Council in making decisions. If this information exists, but is included in a memorandum to Cabinet, the next step is to determine whether this information can be reasonably severed from the memorandum to Cabinet pursuant to section 25. If so, the information must be released to the public. Parliament did not intend that the application of paragraph 69(3)(b) could

au Cabinet. Pour les fonctionnaires du BCP, les «documents de travail» doivent aujourd'hui s'entendre de documents qui sont préparés dans le cadre d'une stratégie prévue de communication. Ils ne figurent plus dans un mémoire au Cabinet. La Cour avait compétence pour contrôler la décision du BCP selon laquelle les documents en cause entraient dans les alinéas 69(1)(a) et e) de la LAI et pour contrôler la délivrance de l'attestation par le greffier du BCP selon les alinéas 39(2)(a) et e) de la LPC, étant donné que les renseignements dont la communication était refusée pouvaient entrer dans l'exception prévue à l'alinéa 69(3)(b) de la LAI et à l'alinéa 39(4)(b) de la LPC.

Pour ce qui est de la norme de contrôle, la Cour n'était pas tenue de déférer outre mesure à la décision du BCP, parce que la question à trancher, celle de la signification véritable de l'expression «document de travail», à l'alinéa 69(1)(b), était une question de droit, lesquelles appellent en général un moindre devoir d'acquiescement de la part des tribunaux, et parce que l'objet de la LAI est d'offrir au public un meilleur accès aux documents de l'administration, alors que les responsables des institutions fédérales ont tendance à interpréter la Loi d'une manière qui leur confère une protection maximale contre la divulgation. Par conséquent, la norme de contrôle à appliquer est celle de la décision correcte.

2) Quel que soit son titre, si un document contient des renseignements dont l'objet est de présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques, le législateur voulait que ces renseignements puissent être divulgués. C'est la seule interprétation des alinéas 69(1)(b) et 69(3)(b) de la LAI et des alinéas 39(2)(b) et 39(4)(b) de la LPC qui puisse donner à ces articles une signification. La transformation du «document de travail» en la section «analyse» de l'actuel mémoire au Cabinet a pour effet de restreindre la divulgation des problèmes, des analyses ou des options politiques dont parle la LAI. Un tel changement apporté au Système de dossiers du Cabinet pourrait être considéré comme une tentative de faire fi de la volonté du législateur.

La greffière adjointe du BCP a appliqué le mauvais critère dans l'évaluation des quatre documents. Elle a déclaré qu'un document sera ou non considéré comme un «document de travail» selon qu'il a ou non été préparé dans le cadre d'une stratégie prévue de communication. Elle a aussi déclaré que, lorsqu'elle se demande si un document est un document confidentiel du Cabinet, elle considère l'objet principal du document tout entier. Les «documents de travail» dont parlent les alinéas 69(1)(b) et 69(3)(b) doivent s'entendre des renseignements destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil. Si ces renseignements existent, mais se trouvent dans un mémoire au Cabinet, il faut alors se demander s'ils peuvent, sans que cela pose de problèmes sérieux, être prélevés du mémoire au Cabinet conformément à l'article 25. Si tel est le cas, ils doivent être communiqués au public. Le législateur ne voulait pas que l'on puisse tourner l'alinéa 69(3)(b)

be avoided by renaming documents. Since the Clerk of the PCO erred in her interpretation of “discussion papers”, the documents must be re-examined in accordance with the preceding analysis. Given that Cabinet’s decision concerning MMT was made public when it introduced Bill C-94, by operation of law the information in question will fall within the exception of paragraph 69(3)(b). Therefore, the AIA applies, and if such information can reasonably be severed pursuant to section 25, it should be severed and released to the applicant.

(3) The same logic applied to paragraph 39(4)(b). The extrinsic evidence pointed to the existence of information the purpose of which was to provide background explanations, analyses of problems, or policy options within the documents at issue. Such information, therefore could not be withheld pursuant to subsection 39(1) and should have been disclosed since it was excepted pursuant to subparagraph 39(4)(b)(i). A certificate issued under subsection 39(1) cannot be invoked to withhold information that is excepted by virtue of subparagraph 39(4)(b)(i). No provision providing for the severance of this information is required. Subsection 39(1) clearly refers to “information”. By using the word “information” rather than “document” or “record”, Parliament intended that background explanations, analyses of problems, or policy options be disclosed, notwithstanding that such information is found within or annexed to a memorandum to Cabinet since the information is no longer considered a “Queen’s confidence” by application of subparagraph 39(4)(b)(i).

The Clerk examined the “documents” to determine whether they fell within paragraphs 39(2)(a) to (f) or paragraph 39(4)(b). The question is whether information within a document that falls within paragraphs 39(2)(a) to (f) also falls within paragraph 39(4)(b). If so, the next question is whether that information can be reasonably severed from the document. If both these questions are answered in the affirmative, then that information must be severed from the Cabinet confidence and released to the public. The Clerk made a reviewable error by not considering whether the information in the documents was within the exception in paragraph 39(4)(b). The certificate should be returned to the Clerk for reconsideration.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, ss. 2, 13 (as am. by S.C. 2000, c. 7, s. 21), 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 41, 42, 69.

en rebaptisant simplement les documents. Puisque la greffière adjointe du BCP a commis une erreur dans son interprétation de l’expression «documents de travail», les documents doivent être réexaminés en conformité avec l’analyse qui précède. Puisque la décision du Cabinet concernant le MMT a été rendue publique lorsque le Cabinet a déposé le projet de loi C-94, alors par l’effet de la loi les renseignements en question entreront dans l’exception de l’alinéa 69(3)b). Par conséquent, la LAI est applicable et, si tels renseignements peuvent, sans que cela pose de problèmes sérieux, être prélevés conformément à l’article 25, alors ils devraient être prélevés puis communiqués au demandeur.

3) Le même raisonnement s’appliquait à l’alinéa 39(4)b). La preuve extrinsèque montrait que les documents en cause contenaient des renseignements destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques. De tels renseignements ne pouvaient donc être soustraits à la communication aux termes du paragraphe 39(1) et auraient dû être divulgués puisqu’ils étaient visés par l’exception de l’alinéa 39(4)b). Une attestation délivrée en vertu du paragraphe 39(1) ne peut être invoquée pour refuser la divulgation de renseignements qui sont visés par l’exception de l’alinéa 39(4)b). Aucune disposition prévoyant le prélèvement de tels renseignements n’est requise. Le paragraphe 39(1) parle clairement de «renseignement». En utilisant le mot «renseignement» plutôt que «document», le législateur voulait que soient divulgués les renseignements destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques, quand bien même les renseignements figureraient-ils dans un mémoire au Cabinet ou y seraient annexés, puisqu’ils ne sont plus considérés comme «renseignements confidentiels du Cabinet» par l’effet de l’alinéa 39(4)b).

Le greffier a examiné les «documents» pour savoir s’ils entraient dans les alinéas 39(2)a) à f) ou dans l’alinéa 39(4)b). Il faudrait se demander si les renseignements qui figurent dans un document et qui entrent dans les alinéas 39(2)a) à f) entrent également dans l’alinéa 39(4)b). Dans l’affirmative, il faut ensuite se demander si ces renseignements peuvent être extraits du document sans que cela pose de problèmes sérieux. S’il est répondu par l’affirmative à ces deux questions, alors ces renseignements doivent être prélevés du document confidentiel du Cabinet et communiqués au public. Le greffier a commis une erreur susceptible de contrôle en ne se demandant pas si les renseignements se trouvant dans les documents entraient dans l’exception énoncée à l’alinéa 39(4)b). L’attestation devrait être renvoyée au greffier pour réexamen.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur l’accès à l’information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 2, 13 (mod. par L.C. 2000, ch. 7, art. 21), 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 41, 42, 69.

*An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof*, S.C. 1980-81-82-83, c. 111.

*Canada Evidence Act*, R.S.C. 1970, c. E-10, s. 36.3 (as enacted by S.C. 1980-81-82-83, c. 111, s. 4).

*Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5, s. 39.

*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 41(2).

*Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*, S.C. 1980-81-82-83, ch. 111.

*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 10, art. 41(2).

*Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 39 (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144).

*Loi sur la preuve au Canada*, S.R.C. 1970, ch. E-10, art. 36.3 (éd. par S.C. 1980-81-82-83, ch. 111, art. 4).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Singh v. Canada (Attorney General)*, [2000] 3 F.C. 185; (2000), 183 D.L.R. (4th) 458; 20 Admin. L.R. (3d) 168; 251 N.R. 318 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused [2000] S.C.C.A. No. 92; *Verdun v. Toronto-Dominion Bank*, [1996] 3 S.C.R. 550; (1996), 139 D.L.R. (4th) 415; 28 B.L.R. (2d) 121; 12 C.C.L.S. 139; 203 N.R. 60; *Rubin v. Canada (Minister of Transport)*, [1998] 2 F.C. 430; (1997), 154 D.L.R. (4th) 414; 221 N.R. 145 (C.A.); *Canada (Attorney General) v. Central Cartage Co.*, [1990] 2 F.C. 641; (1990), 71 D.L.R. (4th) 253; 45 Admin. L.R. 1; 32 C.P.R. (3d) 308; 109 N.R. 357 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused [1991] 1 S.C.R. vii; (1991), 74 D.L.R. (4th) viii; 128 N.R. 319; *Canadian Assn. of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)*, [1992] 2 F.C. 130; (1991), 87 D.L.R. (4th) 730; 6 Admin. L.R. (2d) 191; 135 N.R. 217; 5 T.C.T. 4025 (C.A.); *Canadian Council of Christian Charities v. Canada (Minister of Finance)*, [1999] 4 F.C. 245; (1999), 99 DTC 5337; 168 F.T.R. 49 (T.D.).

##### DISTINGUISHED:

*Gogolek v. Canada (Attorney General)*, (1996), 107 F.T.R. 123 (F.C.T.D.).

##### CONSIDERED:

*Duncan and Another v. Cammell, Laird and Company, Limited*, [1942] A.C. 624 (H.L.); *Conway v. Rimmer and Another*, [1968] A.C. 910 (H.L.).

##### REFERRED TO:

*Landreville v. The Queen*, [1977] 1 F.C. 419; (1976), 70 D.L.R. (3d) 122 (T.D.); *Smith, Kline & French Laboratories Limited v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 F.C. 917; (1983), 1 C.I.P.R. 32; 38 C.P.C. 182; 76 C.P.R. (2d) 192 (T.D.).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Singh c. Canada (Procureur général)*, [2000] 3 C.F. 185; (2000), 183 D.L.R. (4th) 458; 20 Admin. L.R. (3d) 168; 251 N.R. 318 (C.A.); autorisation d'appel à la C.S.C. refusée [2000] C.S.C.R. n° 92; *Verdun c. Banque Toronto-Dominion*, [1996] 3 R.C.S. 550; (1996), 139 D.L.R. (4th) 415; 28 B.L.R. (2d) 121; 12 C.C.L.S. 139; 203 N.R. 60; *Rubin c. Canada (Ministre des Transports)*, [1998] 2 C.F. 430; (1997), 154 D.L.R. (4th) 414; 221 N.R. 145 (C.A.); *Canada (Procureur général) c. Central Cartage Co.*, [1990] 2 C.F. 641; (1990), 71 D.L.R. (4th) 253; 45 Admin. L.R. 1; 32 C.P.R. (3d) 308; 109 N.R. 357 (C.A.); autorisation d'appel à la C.S.C. refusée [1991] 1 R.C.S. vii; (1991), 74 D.L.R. (4th) viii; 128 N.R. 319; *Canadian Assn. of Regulated Importers c. Canada (Procureur général)*, [1992] 2 C.F. 130; (1991), 87 D.L.R. (4th) 730; 6 Admin. L.R. (2d) 191; 135 N.R. 217; 5 T.C.T. 4025 (C.A.); *Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes c. Canada (Ministre des Finances)*, [1999] 4 C.F. 245; (1999), 99 DTC 5337; 168 F.T.R. 49 (1<sup>re</sup> inst.).

##### DISTINCTION FAITE D'AVEC:

*Gogolek c. Canada (Procureur général)* (1996), 107 F.T.R. 123 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Duncan and Another v. Cammell, Laird and Company, Limited*, [1942] A.C. 624 (H.C.L.); *Conway v. Rimmer and Another*, [1968] A.C. 910 (H.L.).

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Landreville c. La Reine*, [1977] 1 C.F. 419; (1976), 70 D.L.R. (3d) 122 (1<sup>re</sup> inst.); *Smith, Kline & French Laboratories Limited c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 C.F. 917; (1983), 1 C.I.P.R. 32; 38 C.P.C. 182; 76 C.P.R. (2d) 192 (1<sup>re</sup> inst.).

## AUTHORS CITED

- Canada. House of Commons. Standing Committee on Justice and Legal Affairs. *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 50 (July 9, 1981).
- Canada. House of Commons. Standing Committee on Justice and Legal Affairs. *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 94 (June 8, 1982).
- Canada. Privy Council Office. *Memoranda to Cabinet: A Drafter's Guide*, loose-leaf ed. Ottawa: Privy Council Office.

APPLICATION for judicial review of the Environment Minister's denial of access to documents under *Access to Information Act*, subsection 69(1) on the ground that they were Cabinet confidences. Application allowed.

## APPEARANCES:

- Daniel Brunet* and *Nathalie Daigle* for applicant.
- David T. Sgayias, Q.C.*, *Brian J. Saunders*, and *Christopher M. Rupar* for respondent The Minister of the Environment Canada.
- Timothy H. Gilbert* for added respondent Ethyl Canada Inc.

## SOLICITORS OF RECORD:

- Daniel Brunet*, Office of the Information Commissioner of Canada, Ottawa for applicant.
- Deputy Attorney General of Canada* for respondent The Minister of the Environment Canada.
- Lenczner Slaght Royce Smith Griffin*, Toronto, for added respondent Ethyl Canada Inc.

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

[1] BLANCHARD J.: This is an application for judicial review, filed by the Information Commissioner of Canada (Information Commissioner) pursuant to section 42 of the *Access to Information Act*<sup>1</sup> (hereinafter the Access Act) to review the decision of the Minister of Environment Canada, on the advice of the

## DOCTRINE

- Canada. Chambre des communes, Comité permanent de la justice et des questions juridiques, *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 50 (9 juillet 1981).
- Canada. Chambre des communes. Comité permanent de la justice et des questions juridiques, *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 94 (8 juin 1982).
- Canada. Bureau du Conseil privé. *Mémoires au Cabinet: Guide du rédacteur*, édition en feuillets mobiles, Ottawa: Bureau du Conseil privé.

DEMANDE de contrôle judiciaire du refus du ministre de l'Environnement de communiquer des documents en vertu du paragraphe 69(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, au motif qu'il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet. Demande accueillie.

## ONT COMPARU:

- Daniel Brunet* et *Nathalie Daigle*, pour le demandeur.
- David T. Sgayias, c.r.*, *Brian J. Saunders* et *Christopher M. Rupar*, pour le défendeur, le ministre de l'Environnement du Canada.
- Timothy H. Gilbert*, pour la défenderesse mise en cause, Ethyl Canada Inc.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

- Daniel Brunet*, Commissariat à l'information du Canada, Ottawa, pour le demandeur.
- Le sous-procureur général du Canada*, pour le défendeur, le ministre de l'Environnement du Canada.
- Lenczner Slaght Royce Smith Griffin*, Toronto, pour la défenderesse mise en cause, Ethyl Canada Inc.

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

[1] LE JUGE BLANCHARD: Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire déposée par le Commissaire à l'information du Canada (le Commissaire à l'information) conformément à l'article 42 de la *Loi sur l'accès à l'information*<sup>1</sup> (la Loi sur l'accès), et concernant la décision prise par le ministre de l'Environnement, sur

Privy Council Office (PCO), denying the applicant access to four documents which both the Minister and the PCO determined are Cabinet confidences. For ease of reference, the decision under review in the case at bar will be referred to as the decision of the PCO.

## FACTS

[2] On September 22, 1997, Josephina D. Erzetic, on behalf of Ethyl Canada Inc. (Ethyl), made a request to the respondent under the Access Act for access to Cabinet documents dealing with a fuel additive known as "MMT". The request was worded as follows:

Discussion Papers, the purpose of which is to present background explanations, analysis of problems or policy options to the Queen's Privy Council for Canada for consideration by the Queen's Privy Council for Canada in making decisions with respect to Methylcyclopentadienyl Manganese Tricarbonyl (MMT)

[3] In response to the request, the respondent identified four documents dealing with MMT. The Access to Information and Privacy Secretariat of Environment Canada reviewed the four documents and concluded that they are Cabinet confidences. One document was not released pursuant to paragraph 69(1)(a) of the Access Act, and the other three were not released pursuant to paragraph 69(1)(e) of the Access Act.

[4] The Access to Information and Privacy Secretariat then consulted with the PCO to confirm that the documents are excluded from the Access Act. The PCO confirmed that the documents are Cabinet confidences within paragraphs 69(1)(a) and (e) of the Access Act. The Access to Information and Privacy Secretariat of Environment Canada informed the applicant of the existence of four documents excluded from access under paragraphs 69(1)(a) and (e) of the Access Act.

[5] On March 17, 1998, Ethyl complained to the Information Commissioner. On March 30, 1999, the

l'avis du Bureau du Conseil privé (le BCP), de refuser au demandeur l'accès à quatre documents qui, selon le ministre et le BCP, constituaient des documents confidentiels du Cabinet. Pour la commodité des propos qui suivent, la décision visée par le présent contrôle sera appelée la décision du BCP.

## LES FAITS

[2] Le 22 septembre 1997, Josephina D. Erzetic, agissant pour Ethyl Canada Inc. (Ethyl), présentait au défendeur, en vertu de la Loi sur l'accès, une demande de communication de documents du Cabinet portant sur un additif pour carburant appelé «MMT». La demande était formulée ainsi:

[TRADUCTION] Documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil privé de la Reine pour le Canada pour lui permettre de prendre des décisions concernant le méthylcyclopentadiényle manganèse tricarbonyle (MMT).

[3] À la suite de la demande, le défendeur a trouvé quatre documents se rapportant au MMT. Le Secrétaire d'Environnement Canada chargé de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels a examiné les quatre documents et conclu qu'il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet. L'un des documents n'a pas été communiqué conformément à l'alinéa 69(1)a) de la Loi sur l'accès, et les trois autres ne l'ont pas été conformément à l'alinéa 69(1)e) de la Loi sur l'accès.

[4] Le Secrétaire de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels a alors consulté le BCP pour confirmer que les documents échappaient à l'application de la Loi sur l'accès. Le BCP a confirmé que les documents sont des documents confidentiels du Cabinet au sens des alinéas 69(1)a) et e) de la Loi sur l'accès. Le Secrétaire d'Environnement Canada chargé de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels a informé le demandeur de l'existence de quatre documents qui ne pouvaient être communiqués conformément aux alinéas 69(1)a) et e) de la Loi sur l'accès.

[5] Le 17 mars 1998, Ethyl déposait une plainte auprès du Commissaire à l'information. Le 30 mars

Information Commissioner reported the results of his investigation, that Ethyl's complaint was well founded, to the Minister of the Environment.

[6] Before examining the basis of the Information Commissioner's conclusion, it is useful at this point to outline the historical evolution of Cabinet confidences from the common law to the passage of the Access Act. The history of Cabinet confidences has been fully reviewed in a number of cases<sup>2</sup> which generally begin with the House of Lords decision in *Duncan and Another v. Cammell, Laird and Company, Limited*.<sup>3</sup> The House of Lords held in that case that an affidavit of a minister stating that disclosure of documents would harm the public interest was taken as absolute, without review by the courts. The *Duncan* case described the common law position until 1968 when the House of Lords revised the common law with the *Conway v. Rimmer and Another*<sup>4</sup> decision. In that case, the Court held that it could examine documents which the Minister claimed would injure the public if disclosed. The Court held that while deference should be shown to the Minister's position, the final decision should lie with the courts.

[7] After the *Conway v. Rimmer* decision, Parliament enacted subsection 41(2) of the *Federal Court Act*.<sup>5</sup> Subsection 41(2) followed the position of the House of Lords in *Duncan*. As described by Justice Strayer in *Smith, Kline*.<sup>6</sup>

Subsection 41(2) however followed the *Cammell, Laird* approach and it applied to a large and somewhat amorphous group of documents. That subsection provided that wherever a Minister by affidavit claimed that the production or discovery of a document would be injurious to international relations, national defence or security, or to federal-provincial relations, or that it would disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada, then discovery or production "shall be refused without any examination of the document by the court." In other words, all that was required was an affidavit that the document came within one of these categories and the Court was precluded from examination of the document. . . . [Emphasis added.]

1999, le Commissaire à l'information présentait au ministre de l'Environnement les conclusions de son enquête, conclusions selon lesquelles la plainte d'Ethyl était fondée.

[6] Avant d'examiner le fondement de la conclusion du Commissaire à l'information, il est utile à ce stade de faire brièvement l'historique des documents confidentiels du Cabinet, depuis la common law jusqu'à l'adoption de la Loi sur l'accès. La genèse des documents confidentiels du Cabinet a été examinée en détail dans plusieurs décisions judiciaires<sup>2</sup> dont le point de départ général est l'arrêt de la Chambre des lords dans l'affaire *Duncan and Another v. Cammell, Laird and Company, Limited*<sup>3</sup>. La Chambre des lords a jugé dans cette affaire qu'un affidavit d'un ministre affirmant que la divulgation de documents nuirait à l'intérêt public était irréfragable et faisait obstacle à toute intervention des tribunaux. L'affaire *Duncan* décrivait l'état de la common law jusqu'en 1968, année où la Chambre des lords modifia la common law en rendant l'arrêt *Conway v. Rimmer and Another*<sup>4</sup>. Elle a jugé dans cette affaire qu'elle pouvait examiner les documents dont le ministre affirmait que la divulgation nuirait à l'intérêt public. Selon elle, même s'il convenait de déférer à la position du ministre, la décision finale devrait appartenir aux tribunaux.

[7] Après l'arrêt *Conway v. Rimmer*, le législateur fédéral a édicté le paragraphe 41(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*<sup>5</sup>. Le paragraphe 41(2) suivait la position adoptée par la Chambre des lords dans l'affaire *Duncan*. Le juge Strayer en fait la description suivante dans le jugement *Smith, Kline*<sup>6</sup>:

Le paragraphe 41(2) suivait toutefois l'approche de l'arrêt *Cammell, Laird* et s'appliquait à une catégorie de documents large et imprécise. Ce paragraphe prévoyait que lorsqu'un ministre affirmait dans un affidavit que la production ou la communication d'un document serait préjudiciable aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationales ou aux relations fédérales-provinciales, ou dévoilerait une communication confidentielle du Conseil privé de la Reine pour le Canada, «le tribunal doit, sans examiner le document, refuser sa production et sa communication». En d'autres termes, il suffisait simplement d'un affidavit indiquant que le document entrait dans l'une de ces catégories pour que le tribunal ne puisse plus examiner le document. [Je souligne.]

Subsection 41(2) of the *Federal Court Act* therefore recognized a process whereby the Government could maintain the confidentiality of a document as a confidence of the Queen's Privy Council for Canada by simply declaring it to be such.

[8] The Access Act was enacted in 1982, repealing subsection 41(2) of the *Federal Court Act*. Section 69 of the Access Act and section 39 of the *Canada Evidence Act*<sup>7</sup> formed part of the same Bill and were enacted together [*An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof*, S.C. 1980-81-82-83, c. 111]. These two provisions have similar effects: section 69 excludes from the application of the Access Act documents and records which are considered Cabinet confidences, and section 39 excludes from the application of the *Canada Evidence Act* information which is considered a Cabinet confidence.

[9] The Information Commissioner concluded that Ethyl's complaint was well founded based on the evolution of the Cabinet paper system since the passage of the Access Act. When the Access Act was first passed in 1982, the Cabinet paper system produced two records: the memorandum to Cabinet and the "discussion paper" containing background explanations, analyses of problems and policy options. In 1983, an official of the PCO,<sup>8</sup> was asked to propose reforms to the Cabinet paper system. The official of the PCO recommended that supporting background information and analysis be put in appendices to the memorandum to Cabinet, and that "discussion papers" be understood as papers prepared by government departments as part of a planned communications strategy. The Cabinet paper system recommended by the official of the PCO was adopted by the PCO in early 1984.

[10] The format of the memorandum to Cabinet was changed slightly in 1986 and remains in place today.

Le paragraphe 41(2) de la *Loi sur la Cour fédérale* ratifiait donc un processus par lequel le gouvernement pouvait préserver la confidentialité d'un document en tant que document confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada, tout simplement en le déclarant tel.

[8] La Loi sur l'accès a été édictée en 1982, et elle abrogeait le paragraphe 41(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*. L'article 69 [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144] de la Loi sur l'accès et l'article 39 [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144] de la *Loi sur la preuve au Canada*<sup>7</sup> faisaient partie du même projet de loi et ont été édictés ensemble [*Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur le Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*, S.C. 1980-81-82-83, ch. 111]. Ces deux dispositions ont des effets similaires, l'article 69 soustrayant à l'application de la Loi sur l'accès les documents considérés comme documents confidentiels du Cabinet, et l'article 39 soustrayant à l'application de la *Loi sur la preuve au Canada* les renseignements considérés comme renseignements confidentiels du Cabinet.

[9] Le Commissaire à l'information a conclu que la plainte d'Ethyl était fondée, eu égard à l'évolution du système de dossiers du Cabinet depuis l'adoption de la Loi sur l'accès. Lorsque la Loi sur l'accès a été adoptée en 1982, le système de dossiers du Cabinet produisait deux documents: le mémoire au Cabinet et le «document de travail», qui renfermait des considérations générales, des analyses et des options politiques. En 1983, un haut fonctionnaire du BCP<sup>8</sup> fut prié de proposer une réforme du système de dossiers du Cabinet. Il recommanda que l'information générale et l'analyse soient insérées dans des appendices du mémoire au Cabinet et que les «documents de travail» s'entendent des documents préparés par les ministères fédéraux dans le cadre d'une stratégie prévue de communication. Le système de dossiers du Cabinet que recommandait le haut fonctionnaire du BCP a été adopté par le BCP au début de 1984.

[10] La structure du mémoire au Cabinet a été modifiée légèrement en 1986 et elle se présente encore

The memorandum to Cabinet is now divided into two sections: the ministerial recommendations section and the analysis section. The analysis section now contains the background information and analysis formerly found in “discussion papers” as understood when the Access Act was first passed in 1982.

[11] Based on the evolution of the Cabinet paper system, the Information Commissioner recommended that the relevant information relating to background explanations, analyses of problems or policy options be severed pursuant to section 25 of the Access Act from records which are Cabinet confidences, and disclosed as per paragraph 69(3)(b) of the Act. On April 20, 1999, the Minister of the Environment informed the Information Commissioner of her decision not to follow the Information Commissioner’s recommendation. The Information Commissioner then filed an application for judicial review pursuant to paragraph 42(1)(a) of the Access Act.

[12] On proceedings preparatory to the hearing of this application, in response to questions on the cross-examination of Mr. Michael Bogues, Chief of the Access to Information and Privacy Secretariat of Environment Canada, the Clerk of the Privy Council issued a certificate under paragraphs 39(2)(a) and (e) of the *Canada Evidence Act* certifying that the four documents are Cabinet confidences, and objecting to their disclosure.

## ISSUES

(1) Does the Access Act apply to the four documents determined by the Minister of Environment and the PCO to be Cabinet confidences under section 69 of the Act?

(2) Is the certificate of the Clerk of the PCO under section 39 of the *Canada Evidence Act* subject to judicial review?

ainsi aujourd’hui. Le mémoire au Cabinet comprend maintenant deux sections: la section des recommandations ministérielles et la section de l’analyse. La section de l’analyse contient aujourd’hui l’information générale et l’analyse que l’on trouvait auparavant dans les «documents de travail» selon le sens qu’avait cette expression lorsque la Loi sur l’accès a été adoptée en 1982.

[11] Arguant de l’évolution du système de dossiers du Cabinet, le Commissaire à l’information a recommandé que l’information destinée à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques soit, en conformité avec l’article 25 de la Loi sur l’accès, prélevée des documents qui sont des documents confidentiels du Cabinet, puis communiquée en conformité avec l’alinéa 69(3)b) de la Loi. Le 20 avril 1999, le ministre de l’Environnement informait le Commissaire à l’information de sa décision de ne pas suivre la recommandation du Commissaire à l’information. Celui-ci a alors déposé une demande de contrôle judiciaire conformément à l’alinéa 42(1)a) de la Loi sur l’accès.

[12] Durant les procédures préparatoires à l’audition de cette demande, et en réponse à des questions portant sur le contre-interrogatoire de M. Michael Bogues, chef du Secrétariat d’Environnement Canada chargé de l’accès à l’information et de la protection des renseignements personnels, le greffier du Conseil privé a délivré, en vertu des alinéas 39(2)a) et e) de la *Loi sur la preuve au Canada*, une attestation selon laquelle les quatre documents étaient des documents confidentiels du Cabinet et par laquelle il s’opposait à leur communication.

## POINTS EN LITIGE

1) La Loi sur l’accès s’applique-t-elle aux quatre documents que le ministre de l’Environnement et le BCP ont qualifiés de documents confidentiels du Cabinet au titre de l’article 69 de la Loi?

2) L’attestation du greffier du BCP délivrée en vertu de l’article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* peut-elle faire l’objet d’un contrôle judiciaire?

## LEGISLATIVE FRAMEWORK

[13] It is useful, at this point, to reproduce the relevant sections of the Access Act which will be relied on throughout these reasons. Section 42 of the Access Act states the following:

42. (1) The Information Commissioner may

(a) apply to the Court, within the time limits prescribed by section 41, for a review of any refusal to disclose a record requested under this Act or a part thereof in respect of which an investigation has been carried out by the Information Commissioner, if the Commissioner has the consent of the person who requested access to the record; [Emphasis added.]

Section 69 of the *Access Act* states the following:

69. (1) This Act does not apply to confidences of the Queen's Privy Council for Canada, including, without restricting the generality of the foregoing,

(a) memoranda the purpose of which is to present proposals or recommendations to Council;

(b) discussion papers the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council for consideration by Council in making decisions;

(c) agenda of Council or records recording deliberations or decisions of Council;

(d) records used for or reflecting communications or discussions between ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;

(e) records the purpose of which is to brief ministers of the Crown in relation to matters that are before, or are proposed to be brought before, Council or that are the subject of communications or discussions referred to in paragraph (d);

(f) draft legislation; and

(g) records that contain information about the contents of any record within a class of records referred to in paragraphs (a) to (f). [Underlining added.]

Paragraph 69(3)(b) of the Access Act states:

69. . . .

(3) Subsection (1) does not apply to

. . .

## CADRE LÉGISLATIF

[13] Il est utile à ce stade de reproduire les dispositions applicables de la Loi sur l'accès qui seront invoquées tout au long des présents motifs. L'article 42 de la Loi sur l'accès est rédigé ainsi:

42.(1) Le Commissaire à l'information a qualité pour:

a) exercer lui-même, à l'issue de son enquête et dans les délais prévus à l'article 41, le recours en révision pour refus de communication totale ou partielle d'un document, avec le consentement de la personne qui avait demandé le document; [Je souligne.]

L'article 69 de la *Loi sur l'accès* est rédigé ainsi:

69. (1) La présente loi ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, notamment aux:

a) notes destinées à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;

b) documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;

c) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;

d) documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

e) documents d'information à l'usage des ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions visées à l'alinéa d);

f) avant-projets de loi ou projets de règlement;

g) documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas a) à f). [Je souligne.]

L'alinéa 69(3)b) de la Loi sur l'accès prévoit ce qui suit:

69. [ . . . ]

(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas:

[ . . . ]

(b) discussion papers described in paragraph 1(b)

(i) if the decisions to which the discussion papers relate have been made public, or

(ii) where the decisions have not been made public, if four years have passed since the decisions were made. [Emphasis added.]

Section 25 of the Access Act states:

25. Notwithstanding any other provision of this Act, where a request is made to a government institution for access to a record that the head of the institution is authorized to refuse to disclose under this Act by reason of information or other material contained in the record, the head of the institution shall disclose any part of the record that does not contain, and can reasonably be severed from any part that contains, any such information or material. [Emphasis added.]

Section 39 of the *Canada Evidence Act* states the following:

39. (1) Where a minister of the Crown or the Clerk of the Privy Council objects to the disclosure of information before a court, person or body with jurisdiction to compel the production of information by certifying in writing that the information constitutes a confidence of the Queen's Privy Council for Canada, disclosure of the information shall be refused without examination or hearing of the information by the court, person or body.

(2) For the purpose of subsection (1), "a confidence of the Queen's Privy Council for Canada" includes, without restricting the generality thereof, information contained in

(a) a memorandum the purpose of which is to present proposals or recommendations to Council;

(b) a discussion paper the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council for consideration by Council in making decisions;

(c) an agenda of Council or a record recording deliberations or decisions of Council;

(d) a record used for or reflecting communications or discussions between ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;

(e) a record the purpose of which is to brief Ministers of the Crown in relation to matters that are brought before, or are proposed to be brought before, Council or that are

b) aux documents de travail visés à l'alinéa (1)b), dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant. [Je souligne.]

L'article 25 de la Loi sur l'accès prévoit ce qui suit:

25. Le responsable d'une institution fédérale, dans les cas où il pourrait, vu la nature des renseignements contenus dans le document demandé, s'autoriser de la présente loi pour refuser la communication du document, est cependant tenu, nonobstant les autres dispositions de la présente loi, d'en communiquer les parties dépourvues des renseignements en cause, à condition que le prélèvement de ces parties ne pose pas de problèmes sérieux. [Je souligne.]

L'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* est rédigé ainsi:

39. (1) Le tribunal, l'organisme ou la personne qui ont le pouvoir de contraindre à la production de renseignements sont, dans les cas où un ministre ou le greffier du Conseil privé s'opposent à la divulgation d'un renseignement, tenus d'en refuser la divulgation, sans l'examiner ni tenir d'audition à son sujet, si le ministre ou le greffier attestent par écrit que le renseignement constitue un renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

(2) Pour l'application du paragraphe (1), un «renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada» s'entend notamment d'un renseignement contenu dans:

a) une note destinée à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;

b) un document de travail destiné à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;

c) un ordre du jour du Conseil ou un procès-verbal de ses délibérations ou décisions;

d) un document employé en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

e) un document d'information à l'usage des ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des

the subject of communications or discussions referred to in paragraph (d); and

(f) draft legislation.

...

(4) Subsection (1) does not apply in respect of

(a) a confidence of the Queen's Privy Council for Canada that has been in existence for more than twenty years; or

(b) a discussion paper described in paragraph (2)(b)

(i) if the decisions to which the discussion paper relates have been made public, or

(ii) where the decisions have not been made public, if four years have passed since the decisions were made. [Emphasis added.]

[14] Given the wording of section 69 of the Access Act that "[t]his Act does not apply to confidences of the Queen's Privy Council for Canada", the first issue to consider is whether this Court has any jurisdiction under section 42 to review whether a record is a Cabinet confidence under section 69. The second issue for determination is whether the Clerk's certificate pursuant to section 39 of the *Canada Evidence Act* is subject to judicial review.

## ANALYSIS

[15] According to the respondent, subsection 69(1) of the Access Act excludes Cabinet confidences from the operation of the Act, including an exclusion from judicial review. The respondent argues that the Information Commissioner is seeking to turn the exclusion in subsection 69(1) into an exemption subject to judicial review in the same way as the exemptions set out in sections 13-24 [s. 13 (as am. by S.C. 2000, c. 7, s. 21)] of the Access Act are subject to judicial review. The exempting provisions of the Act permit non-disclosure of information in certain circumstances, for example, information concerning federal-provincial affairs (section 14), international affairs and defence (section 15), law enforcement and investigations (section 16), among a number of other exemptions.

communications ou discussions visées à l'alinéa d);

f) un avant-projet de loi ou projet de règlement.

[. . .]

(4) Le paragraphe (1) ne s'applique pas:

a) à un renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada dont l'existence remonte à plus de vingt ans;

b) à un document de travail visé à l'alinéa (2)b), dans les cas où les décisions auxquelles il se rapporte ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant. [Je souligne.]

[14] Vu le libellé de l'article 69 de la Loi sur l'accès, selon lequel «la présente loi ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada», il faut d'abord se demander si la Cour a compétence selon l'article 42 pour dire si un document est un document confidentiel du Cabinet relevant de l'article 69. Il faut ensuite se demander si l'attestation délivrée par le greffier conformément à l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

## ANALYSE

[15] Selon le défendeur, le paragraphe 69(1) de la Loi sur l'accès exclut les documents confidentiels du Cabinet de l'application de la Loi, de même qu'à tout contrôle judiciaire. Le défendeur avance que le Commissaire à l'information cherche à transformer l'exclusion énoncée au paragraphe 69(1) en une exception sujette à contrôle judiciaire comme le sont les exceptions énoncées aux articles 13 [art. 13 (mod. par L.C. 2000, ch. 7, art. 21)] à 24 de la Loi sur l'accès. Les dispositions de la Loi qui prévoient des exceptions autorisent la non-communication de renseignements dans certains cas, notamment les renseignements concernant les affaires fédéro-provinciales (article 14), les renseignements concernant les affaires internationales et la défense (article 15) et les renseignements se rapportant à l'application de la loi ou à des enquêtes (article 16).

[16] The respondent points out that Parliament did in fact consider including section 69 under the “exemptions” heading in the original proposal in Bill C-43, an Act enacting the Access Act. At the committee stage, however, the Bill was amended to exclude Cabinet confidences from the operation of the Access Act. The respondent argues that this change was brought about to ensure that any decision by the PCO, determining a document to be a confidence, is not subject to judicial review. When the Honourable Francis Fox, Minister responsible for the Bill, was questioned about this amendment to the Bill, he stated the following:<sup>9</sup>

Quite obviously there is a change from the previous situation. We spent three or four months looking at the various changes and the decision of Cabinet was to exclude Cabinet confidences from the purview of the bill. They were already exempted from application of the bill in the sense that they would not have been made public, but, as you indicate, a judge would have had the authority to review a document in order to decide whether or not it was a discussion paper, to decide whether or not it was a Cabinet minute, and the matter would have ended there. At the moment you simply could not ask, under the bill, for a Cabinet minute or an agenda or a discussion paper.

If you asked for an agenda of Cabinet under the bill as it now stands, with the new Clause 68, the minister would say simply, or the Clerk of the Privy Council would say, that Cabinet agendas are excluded from the application of the bill and you would not get the Cabinet agenda and the matter would not be subject to review by the court. [Emphasis added.]

According to the respondent, therefore, this Court has no jurisdiction to judicially review the decision of the PCO to claim that the four documents at issue are excluded from the Access Act pursuant to subsection 69(1) of the Act.

[17] In order to determine whether the respondent’s interpretation of section 69 is the proper approach to be taken, this Court must interpret the Access Act. The general approach to statutory interpretation was outlined by the Supreme Court of Canada in *Verdun v. Toronto-Dominion Bank*<sup>10</sup> where Justice Iacobucci states:

[16] Le défendeur fait observer que le législateur fédéral avait effectivement songé à inclure l’article 69 sous la rubrique «exceptions», dans la proposition initiale du projet de loi C-43, Loi édictant la *Loi sur l’accès à l’information*. À l’étape des comités, toutefois, le projet de loi avait été amendé de manière à soustraire les documents confidentiels du Cabinet à l’application de la Loi sur l’accès. Le défendeur soutient que cet amendement avait été inséré pour faire en sorte que toute décision du BCP faisant d’un document un document confidentiel soit soustraite au contrôle judiciaire. Lorsque l’honorable Francis Fox, ministre responsable du projet de loi, avait été interrogé sur cet amendement apporté au projet de loi, il s’était exprimé ainsi<sup>9</sup>:

De toute évidence, certaines choses ont changé par rapport à ce qui se passait avant. Nous avons consacré trois ou quatre mois à étudier les différentes modifications et le Cabinet en est arrivé à la décision d’exempter de l’application du projet de loi les documents confidentiels du Cabinet. Ils l’étaient d’ailleurs au demeurant déjà en ce sens qu’ils n’étaient jamais rendus publics, mais comme vous le dites, un magistrat aurait eu le pouvoir d’étudier ces documents afin de décider si oui ou non il s’agissait de documents de discussion de délibérations du Cabinet et les choses en seraient restées là. Maintenant, en vertu du projet de loi, il n’est plus possible de demander que l’on rende publics les ordres du jour, les documents de travail et les délibérations du Cabinet.

Si vous demandiez, en vertu du projet de loi actuel, de prendre connaissance d’un ordre du jour du Cabinet, le ministre ou le greffier du Conseil privé pourrait tout simplement répondre que les ordres du jour du Cabinet sont exemptés de l’application du projet de loi de sorte qu’ils ne pourraient être étudiés par les tribunaux. [Je souligne.]

Selon le défendeur, la Cour n’a donc pas compétence pour procéder au contrôle judiciaire de la décision du BCP de déclarer que les quatre documents en cause sont exclus de la Loi sur l’accès conformément au paragraphe 69(1) de la Loi.

[17] Pour savoir si l’interprétation que donne le défendeur de l’article 69 est l’approche qu’il convient d’adopter, la Cour doit interpréter la Loi sur l’accès. L’approche générale en matière d’interprétation des lois a été énoncée par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Verdun c. Banque Toronto-Dominion*<sup>10</sup>, où le juge Iacobucci s’exprime ainsi:

. . . the first step in a question of statutory interpretation is always an examination of the language of the statute itself. As E. A. Driedger wrote in his text, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87:

Today there is only one principle or approach, namely, 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 . . . .

The proper approach to statutory interpretation, therefore, requires an examination of the words of the Act, the purpose of the Act, the scheme of the Act, and the intention of Parliament.

[18] Turning first to the words of the Act, there is a clear tension in section 69 between the general exclusions listed in paragraphs 69(1)(a) to (g), and the exceptions to the exclusions found in paragraphs 69(3)(a) and (b). Subsection 69(1) of the Access Act states that “[t]his Act does not apply to confidences of the Queen’s Privy Council” listed in paragraphs (a) through (g). Although the wording of subsection 69(1) suggests that Cabinet confidences are excluded from the operation of the Access Act, it remains unclear whether confidences which contain background explanations, analyses of problems, or policy options become subject to the Access Act pursuant to paragraph 69(3)(b). In other words, although it seems clear that the Access Act does not apply to Cabinet confidences listed in subsection 69(1), it is possible that the Act does apply to “discussion papers” as defined in paragraph 69(1)(b). In order to clarify the meaning of the words in section 69, the purpose and scheme of the Act, and the intention of Parliament will be examined.

[19] The purpose of the Access Act is clearly outlined in section 2, which states:

2. (1) The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government.

[. . .] pour répondre à une question d’interprétation de la loi, il faut toujours commencer par examiner le texte même de la loi en cause. Comme l’a écrit E. A. Driedger dans son ouvrage intitulé *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983), à la p. 87:

[TRADUCTION] De nos jours, il n’y a qu’un seul principe ou méthode, il faut interpréter les termes d’une loi dans leur contexte global selon le sens grammatical et ordinaire qui s’harmonise avec l’économie et l’objet de la loi et l’intention du législateur.

Pour bien interpréter un texte législatif, il faut donc examiner les termes, l’objet et l’économie de ce texte, ainsi que l’intention du législateur.

[18] Si l’on considère d’abord les termes de la Loi, il y a dans l’article 69 une antinomie manifeste entre les exclusions générales énumérées dans les alinéas 69(1)a) à g) et les exceptions à ces exclusions qui sont énoncées dans les alinéas 69(3)a) et b). Le paragraphe 69(1) de la Loi sur l’accès dit que «la présente loi ne s’applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine» énumérés aux alinéas a) à g). Le texte du paragraphe 69(1) donne à entendre que les documents confidentiels du Cabinet sont exclus de l’application de la Loi sur l’accès, mais l’on ne sait pas très bien si les documents confidentiels qui présentent des problèmes, des analyses ou des options politiques deviennent sujets à la Loi sur l’accès par l’effet de l’alinéa 69(3)b). En d’autres termes, bien qu’il semble évident que la Loi sur l’accès ne s’applique pas aux documents confidentiels du Cabinet énumérés dans le paragraphe 69(1), il est possible que la Loi s’applique aux «documents de travail» définis dans l’alinéa 69(1)b). Afin de préciser le sens des termes de l’article 69, j’examinerai l’objet et l’économie de la Loi, ainsi que l’intention du législateur.

[19] L’objet de la Loi sur l’accès ressort clairement de l’article 2, rédigé ainsi:

2. (1) La présente loi a pour objet d’élargir l’accès aux documents de l’administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.

All parties agree that the purpose of the Access Act is to extend the right of access to government information. While the purpose of the Access Act is clear, does that purpose have any bearing on section 69, which states that the Access Act does not apply to confidences of the Queen's Privy Council? The exclusions listed in paragraphs 69(1)(a) to (g) of the Access Act should be construed in a way which infringes the stated purpose of the Act, the public's right to access, the least. As the Federal Court of Appeal states in *Rubin v. Canada (Minister of Transport)*:<sup>11</sup>

. . . where there are two interpretations open to the Court, it must, given Parliament's stated intention, choose the one that infringes on the public's right to access the least. It is only in this way that the purpose of the Act can be achieved. It follows that an interpretation of an exemption that allows the government to withhold information from public scrutiny weakens the stated purpose of the Act.

[20] The interpretation which infringes the public's right to access the least is one which limits the exclusions in paragraphs 69(1)(a) to (g) as much as possible, and gives full effect to the exceptions to the exclusions in paragraphs 69(3)(a) and (b). In order to give full effect to paragraphs 69(3)(a) and (b), this Court would have to hold that although the Access Act does not apply to Cabinet confidences, it does apply to "discussion papers" the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council for consideration by Council if the provisions of subparagraphs 69(3)(b)(i) and (ii) apply. Whether this is the proper interpretation of section 69 will now be examined in light of the history of the Access Act and the intention of Parliament in enacting section 69 of the Access Act.

[21] The history of Cabinet confidences from the common law to the passage of the Access Act has already been provided. In summary, however, this history reveals that Parliament revoked subsection 41(2) of the *Federal Court Act* which provided for the absolute confidentiality of all confidences of the Queen's Privy Council for Canada. Subsequently, Parliament enacted section 69 of the Access Act and

Toutes les parties s'accordent pour dire que l'objet de la Loi sur l'accès est d'élargir le droit d'accès à l'information gouvernementale. L'objet de la Loi sur l'accès est clair, mais cet objet a-t-il un rapport avec l'article 69, selon lequel la Loi sur l'accès ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine? Les exclusions énumérées dans les alinéas 69(1)a) à g) de la Loi sur l'accès devraient être interprétées d'une manière qui porte le moins atteinte à l'objet déclaré de la Loi, savoir le droit d'accès du public. Voici les propos de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Rubin c. Canada (Ministre des Transports)* <sup>11</sup>:

[. . .] lorsque deux interprétations sont possibles, la Cour doit, vu l'intention déclarée du législateur, choisir celle qui porte le moins atteinte au droit d'accès du public. C'est seulement de cette façon que la réalisation de l'objet de la Loi est possible. Il s'ensuit qu'une interprétation (d'une exception) qui permet au gouvernement de cacher des renseignements au public affaiblit l'objet déclaré de la Loi.

[20] L'interprétation qui porte le moins atteinte au droit d'accès du public est celle qui limite autant qu'il est possible les exclusions mentionnées aux alinéas 69(1)a) à g) et qui donne plein effet aux exceptions à telles exclusions qui sont mentionnées aux alinéas 69(3)a) et b). Pour donner plein effet aux alinéas 69(3)a) et b), il faudrait que la Cour arrive à la conclusion que, même si la Loi sur l'accès ne s'applique pas aux documents confidentiels du Cabinet, elle s'applique aux «documents de travail» destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil si les dispositions de l'alinéa 69(3)b) s'appliquent. Voyons maintenant si c'est la bonne manière d'interpréter l'article 69, eu égard à l'historique de la Loi sur l'accès et à l'intention qu'avait le législateur lorsqu'il a édicté l'article 69 de cette Loi.

[21] L'historique des documents confidentiels du Cabinet, depuis la common law jusqu'à l'adoption de la Loi sur l'accès, a déjà été tracé. En résumé toutefois, cet historique révèle que le législateur a abrogé le paragraphe 41(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*, qui conférait un caractère confidentiel absolu à tous les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Par la suite, le législateur a édicté

section 39 of the *Canada Evidence Act* which no longer provided for the absolute confidentiality of documents deemed confidences of the Queen's Privy Council. In enacting paragraphs 69(3)(a) and (b) of the Access Act and paragraphs 39(4)(a) and (b) of the *Canada Evidence Act*, Parliament chose to create exceptions to the exclusions listed in paragraphs 69(1)(a) to (g) of the Access Act and paragraphs 39(2)(a) to (f) of the *Canada Evidence Act*.

[22] Having examined the words of the Act, the purpose of the Act, and the history of Cabinet confidences, the next question is what was Parliament's intention in enacting the exceptions in paragraph 69(3)(b) of the Access Act and paragraph 39(4)(b) of the *Canada Evidence Act*?

[23] These exceptions are a departure from the absolute exclusion previously found in subsection 41(2) of the *Federal Court Act*. The exception in paragraph 69(3)(a) of the Access Act and paragraph 39(4)(a) of the *Canada Evidence Act* provide for the disclosure of confidences of the Queen's Privy Council that have been in existence for more than twenty years. The exception in paragraph 69(3)(b) of the Access Act and paragraph 39(4)(b) of the *Canada Evidence Act* allow for the disclosure of "discussion papers" described in paragraph 69(1)(b) of the Access Act and paragraph 39(2)(b) of the *Canada Evidence Act*, if the decisions to which the "discussion papers" relate have been made public, or where the decisions have not been made public, if four years have passed since the decisions were made.

[24] By creating exceptions, Parliament intended that certain types of information be released. The Honourable Francis Fox, the Minister who sponsored Bill C-43, stated the following about Parliament's intention:<sup>12</sup>

On the question of factual material, it seems to me most, if not all of the factual material, will be included in the discussion papers which are to be released, and I do not see why there should be a different rule for factual material that may surround draft legislation. It would come out in the discussion paper.

...

l'article 69 de la Loi sur l'accès et l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, dispositions qui ne conféraient plus un caractère confidentiel absolu aux documents réputés constituer des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine. En édictant les alinéas 69(3)a) et b) de la Loi sur l'accès et les alinéas 39(4)a) et b) de la *Loi sur la preuve au Canada*, le législateur a choisi d'établir des exceptions aux exclusions énumérées dans les alinéas 69(1)a) à g) de la Loi sur l'accès et dans les alinéas 39(2)a) à f) de la *Loi sur la preuve au Canada*.

[22] Ayant examiné les termes de la Loi, l'objet de la Loi et l'historique des documents confidentiels du Cabinet, il faut maintenant se demander quelle était l'intention du législateur lorsqu'il a édicté les exceptions qui figurent dans l'alinéa 69(3)b) de la Loi sur l'accès et l'alinéa 39(4)b) de la *Loi sur la preuve au Canada*?

[23] Ces exceptions constituent une dérogation à l'exclusion absolue énoncée auparavant dans le paragraphe 41(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*. L'exception de l'alinéa 69(3)a) de la Loi sur l'accès et celle de l'alinéa 39(4)a) de la *Loi sur la preuve au Canada* prévoient la divulgation des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine dont l'existence remonte à plus de vingt ans. L'exception de l'alinéa 69(3)b) de la Loi sur l'accès et celle de l'alinéa 39(4)b) de la *Loi sur la preuve au Canada* autorisent la divulgation des «documents de travail» décrits dans l'alinéa 69(1)b) de la Loi sur l'accès et l'alinéa 39(2)b) de la *Loi sur la preuve au Canada*, si les décisions auxquelles se rapportent les «documents de travail» ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant.

[24] En établissant des exceptions, le législateur voulait que certains genres de renseignements puissent être communiqués. L'honorable Francis Fox, le ministre qui avait parrainé le projet de loi C-43, s'était exprimé ainsi à propos de l'intention du législateur<sup>12</sup>:

Pour ce qui est des documents de faits, il me semble que la plupart, sinon tous, seront inclus dans les documents de travail qui doivent être divulgués et je ne vois pas pourquoi on devrait appliquer une règle différente pour les documents de fait qui serviraient à la préparation d'un projet de loi. Cela sortirait en même temps que le document de travail.

[. . .]

And it seems to me that the general principle here of saying that the discussion papers are going to be made public after the decision is made public is a clear indication of the desirability of this coming out . . . . Also there is the indication that we want discussion papers to come out; that we want the factual basis on which decisions are taken to be made public. [Emphasis added.]

By enacting the exceptions in paragraph 69(3)(b) of the Access Act and paragraph 39(4)(b) of the *Canada Evidence Act*, Parliament intended that information containing background explanations, analyses of problems or policy options be released to the public, in order to increase government accountability to the public. The question is, however, who is the gatekeeper in deciding whether or not information or documents fall within one of the exceptions?

[25] There is only one case to date, *Gogolek v. Canada (Attorney General)*,<sup>13</sup> dealing with whether this Court has jurisdiction to review a decision of the PCO that documents fall within subsection 69(1) of the Access Act. In that case, the PCO did not disclose records to the applicant which it determined were Cabinet confidences under section 69 of the Access Act. The applicant argued that in order to ensure the scheme of the Access Act is not subverted, there must be independent review by courts of decisions of the Clerk of the PCO not to disclose Cabinet confidences. The applicant argued in particular that the purpose of the Access Act as stated in section 2 is to encourage independent review of government decisions not to disclose. It is important to note that the Information Commissioner in *Gogolek* had found that there was no reason to doubt that the documents at issue were properly withheld. Justice Heald of the Federal Court Trial Division held that there could be no independent review of PCO decisions under section 69:<sup>14</sup>

Subsection 69(1) employs clear and unambiguous language, wherein it states that “[t]his Act does not apply to confidences of the Queen’s Privy Council for Canada”, which includes the documents and material set out in

Il me semble que le principe général qui consiste à dire que les documents de travail seront rendus publics après la décision indique clairement qu’il est souhaitable que ces renseignements soient communiqués. . . Il est donc certain que nous souhaitons que les documents de travail soient communiqués; que les données de base en fonction desquelles sont prises les décisions soient rendues publiques. [Je souligne.]

En édictant les exceptions qui figurent à l’alinéa 69(3)b) de la Loi sur l’accès et à l’alinéa 39(4)b) de la *Loi sur la preuve au Canada*, le législateur voulait que les renseignements destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques puissent être communiqués au public, afin d’accroître l’obligation de l’État de rendre des comptes au public. Reste à savoir qui a le dernier mot lorsque vient le temps de décider si des renseignements ou documents entrent ou non dans l’une des exceptions.

[25] Un seul précédent à ce jour, le jugement *Gogolek c. Canada (Procureur général)*<sup>13</sup>, intéresse la question de savoir si la Cour a compétence pour revoir une décision du BCP selon laquelle des documents relèvent du paragraphe 69(1) de la Loi sur l’accès. Dans cette affaire, le BCP n’avait pas communiqué au demandeur des documents qui selon lui étaient des documents confidentiels du Cabinet selon l’article 69 de la Loi sur l’accès. Le demandeur avait fait valoir que, pour empêcher une distorsion de l’économie de la Loi sur l’accès, les tribunaux devaient pouvoir contrôler d’une manière indépendante les décisions du greffier du BCP de ne pas divulguer tel ou tel document confidentiel du Cabinet. Il soutenait en particulier que l’objet de la Loi sur l’accès, énoncé à l’article 2, est de favoriser un contrôle autonome des décisions gouvernementales de non-communication. Il importe de noter que, dans l’affaire *Gogolek*, le Commissaire à l’information avait estimé qu’il n’y avait aucune raison de douter que la non-communication des documents en cause était justifiée. Le juge Heald, de la Section de première instance de la Cour fédérale, a jugé qu’il ne pouvait y avoir de contrôle autonome des décisions du BCP selon l’article 69<sup>14</sup>:

Le paragraphe 69(1) est formulé dans des termes clairs et sans ambiguïté et dispose que «la présente loi ne s’applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada», ce qui comprend les documents

subparagraphs 69(1)(a) to (g). I agree with the respondent's counsel that there is no discretionary power vested in a governmental department that would allow that department to make such confidences accessible to the public. [Emphasis added.]

Mr. Justice Heald held that the exclusion of Cabinet confidences from the Access Act meant that the decision could not be judicially reviewed pursuant to section 41 of the Act, and that the purpose of the Act as stated in section 2 had no applicability in relation to records excluded under section 69 of the Act.

[26] In my view, *Gogolek* does not stand for the proposition that the PCO has unrestricted discretion to exclude a document from disclosure by invoking section 69 of the Access Act when information contained in the document was intended by Parliament to be releasable when the decision to which the discussion paper relates has been made public or when four years have passed under subparagraphs 69(3)(b)(i) and (ii) of the Act. The process through which a document, intended for release pursuant to paragraph 69(3)(b), comes to be characterized as a confidence should withstand scrutiny on judicial review.

[27] There is no indication in the *Gogolek* case that the extrinsic evidence pointed towards the existence of documents which contain background explanations, analyses of problems and policy options. Further, the Information Commissioner in *Gogolek* agreed that the documents were properly withheld.

[28] The extrinsic evidence in this case, however, points towards the existence of documents which contain background explanations, analyses of problems and policy options. The evolution of the Cabinet paper system indicates that the information in "discussion papers" as understood in 1982 continues to exist in the "analysis" section of a current memorandum to Cabinet. The evidence also indicates that the PCO now understands a "discussion paper" to be a paper prepared by a government department with the intention of publishing the paper as part of a planned communications strategy. "Discussion papers" as

énumérés aux sous-alinéas 69(1)a) à g). Je conviens avec l'avocat de l'intimé qu'aucun pouvoir discrétionnaire accordé à un ministère fédéral ne peut l'autoriser à rendre ces documents confidentiels accessibles au public. [Je souligne.]

Le juge Heald a estimé que, puisque les documents confidentiels du Cabinet étaient soustraits à l'application de la Loi sur l'accès, la décision du BCP ne pouvait faire l'objet du recours en révision prévu par l'article 41 de la Loi, et l'objet de la Loi indiqué à l'article 2 ne pouvait s'appliquer aux documents exclus par l'effet de l'article 69 de la Loi.

[26] À mon avis, le jugement *Gogolek* ne permet pas d'affirmer que le BCP a toute latitude de refuser la communication d'un document en invoquant l'article 69 de la Loi sur l'accès quand l'intention du législateur était que les renseignements contenus dans le document soient communicables lorsque, comme le prévoit l'alinéa 69(3)b) de la Loi, la décision à laquelle se rapporte le document de travail a été rendue publique ou a été rendue quatre ans auparavant. Le processus par lequel un document devant normalement être communiqué conformément à l'alinéa 69(3)b) vient à être qualifié de document confidentiel devrait résister à l'examen effectué dans un contrôle judiciaire.

[27] Rien ne laisse croire dans l'affaire *Gogolek* que la preuve extrinsèque signalait l'existence de documents destinés à présenter des problèmes, des analyses et des options politiques. D'ailleurs, dans cette affaire, le Commissaire à l'information avait reconnu que la non-communication des documents était justifiée.

[28] Dans la présente affaire cependant, la preuve extrinsèque signale l'existence de documents destinés à présenter des problèmes, des analyses et des options politiques. L'évolution du système de dossiers du Cabinet indique que l'information contenue dans les «documents de travail» tels qu'on les entendait en 1982 continue d'exister dans la section «analyse» d'un mémoire au Cabinet aujourd'hui. La preuve révèle aussi que le BCP entend aujourd'hui par «document de travail» un document que prépare un ministère fédéral dans l'intention de le publier en marge d'une stratégie prévue de communication. Des «documents

understood in 1982 have not been produced since 1984. The result is that information the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems and policy options, where the decision has been made public or four years have passed, is withheld by the PCO simply because the information is now included in a memorandum to Cabinet. In other words, despite the fact that all of the criteria in paragraph 69(3)(b) of the Access Act may be met, the content of a "discussion paper" is not released because it is no longer called a "discussion paper". In my opinion, the *Gogolek* case never reached this stage of the analysis because the evidence did not take the Court in that direction.

[29] Unlike the circumstances in *Gogolek*, the Information Commissioner in the case at bar concluded that Ethyl's complaint was well founded, and that the relevant information relating to background explanations, analyses of problems or policy options should be severed pursuant to section 25 of the Access Act from records which are otherwise Cabinet confidences, and disclosed in accordance with paragraph 69(3)(b) of the Access Act.

[30] In my opinion, this Court cannot ignore the extrinsic evidence. I find this evidence in the evolution of the history of the Cabinet paper system previously discussed in these reasons. A careful review of the Cabinet paper system since 1982 points towards the possible existence of information relating to background explanations, analysis of problems or policy options as described in paragraph 69(1)(b) that are still found in the current Cabinet documents. Paragraph 69(3)(b) states that subsection 69(1) does not apply to discussion papers described in paragraph 69(1)(b), that is, papers the purpose of which is to provide background explanations, analyses of problems or policy options to Council. Therefore, discussion papers as understood in paragraph 69(3)(b) are not excluded from the operation of the Access Act pursuant to subsection 69(1). Following this reasoning one would necessarily conclude that the Access Act applies. Given that the Access Act applies, this Court finds its authority under section 42 of the Act to judicially

de travail» comme on les entendait en 1982 n'ont pas été produits depuis 1984. Le résultat est que, lorsque la décision a été rendue publique ou a été rendue quatre ans auparavant, l'information destinée à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques n'est pas communiquée par le BCP tout simplement parce qu'elle figure maintenant dans un mémoire au Cabinet. En d'autres termes, bien que toutes les conditions de l'alinéa 69(3)b) de la Loi sur l'accès puissent être réunies, le contenu d'un «document de travail» n'est pas communiqué parce qu'il n'est plus appelé «document de travail». À mon avis, l'affaire *Gogolek* n'a jamais atteint ce stade de l'analyse parce que la preuve n'a pas conduit la Cour dans cette direction.

[29] Contrairement aux circonstances de l'affaire *Gogolek*, le Commissaire à l'information a conclu en l'espèce que la plainte d'Ethyl était fondée et que les renseignements pertinents intéressant des problèmes, des analyses ou des options politiques devraient, conformément à l'article 25 de la Loi sur l'accès, être prélevés de documents qui sont par ailleurs des documents confidentiels du Cabinet, puis communiqués conformément à l'alinéa 69(3)b) de la Loi sur l'accès.

[30] À mon avis, la Cour ne peut ignorer la preuve extrinsèque. Je trouve cette preuve dans l'historique du système de dossiers du Cabinet, déjà évoqué dans les présents motifs. Un examen attentif du système de dossiers du Cabinet depuis 1982 fait ressortir l'existence possible de renseignements se rapportant à des problèmes, des analyses ou des options politiques au sens de l'alinéa 69(1)b), renseignements que l'on trouve encore dans les documents actuels du Cabinet. L'alinéa 69(3)b) prévoit que le paragraphe 69(1) ne s'applique pas aux documents de travail visés à l'alinéa 69(1)b), c'est-à-dire aux documents destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques au Conseil. Par conséquent, les documents de travail tels que les entend l'alinéa 69(3)b) ne sont pas soustraits à l'application de la Loi sur l'accès selon ce que prévoit le paragraphe 69(1). D'après ce raisonnement, on doit nécessairement conclure que la Loi sur l'accès est applicable. Puisque la Loi sur l'accès est applicable, la Cour se déclare compétente,

review decisions of the PCO to withhold the documents at issue in their entirety.

[31] Unlike section 69 of the Access Act, there are a number of cases dealing with whether a court can judicially review the issuance of a certificate pursuant to section 39 of the *Canada Evidence Act*. A review of the leading cases is helpful in order to clarify in what circumstances this Court may judicially review the issuance of a certificate pursuant to section 39 of the *Canada Evidence Act*.

[32] In *Canada (Attorney General) v. Central Cartage Co.*,<sup>15</sup> the Clerk of the PCO objected to the disclosure of certain documents in the main proceeding, and issued a certificate pursuant to section 36.3 [R.S.C. 1970, c. E-10 (as enacted by S.C. 1980-81-82-83, c. 111, s. 4)] (current section 39) of the *Canada Evidence Act*. The applicant, in that case, not only challenged the Clerk's certificate on its face, but also challenged the constitutionality of section 36.3. Chief Justice Iacobucci (as he then was) upheld the constitutionality of section 36.3 and states the following about whether this Court can judicially review the issuance of a section 36.3 certificate at pages 652-653:

It appears clear that Parliament intended by passing section 36.3 that the determination of whether any information constitutes a confidence of the Queen's Privy Council is to be made by a Minister of the Crown or the Clerk of the Privy Council. Subject only to compliance with the express requirements of the section, the decision of the Minister or the Clerk, as certified in writing by him or her, is not subject to review by any court. The court cannot go behind the certificate and examine the documents as it can under sections 36.1 and 36.2 of the *Canada Evidence Act*. However, it is open to a court to see whether the certificate on its face asserts a privilege within the statutory limitations on claims for privilege by the executive.

[33] In order to determine whether a certificate on its face asserts a privilege within the statutory limitations, the Federal Court of Appeal in *Central Cartage*

aux termes de l'article 42, pour procéder au contrôle judiciaire des décisions du BCP de refuser la communication intégrale des documents en question.

[31] À la différence de l'article 69 de la Loi sur l'accès, plusieurs décisions judiciaires examinent la question de savoir si la délivrance d'une attestation conformément à l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Il convient d'examiner les principaux précédents pour savoir dans quelles circonstances la Cour peut effectuer le contrôle judiciaire de la délivrance d'une attestation aux termes de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*.

[32] Dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Central Cartage Co.*<sup>15</sup>, le greffier du BCP s'était opposé à la communication de certains documents dans l'instance principale et avait délivré une attestation en conformité avec l'article 36.3 [S.R.C. 1970, ch. E-10 (édicte par S.C. 1980-81-82-83, ch. 111, art. 4)] (l'actuel article 39) de la *Loi sur la preuve au Canada*. Dans cette affaire, le demandeur contestait non seulement l'attestation en tant que telle du greffier, mais également la constitutionnalité de l'article 36.3. Le juge en chef Iacobucci (à l'époque), confirmant la constitutionnalité de l'article 36.3, s'est exprimé ainsi, aux pages 652 et 653, sur le pouvoir de la Cour fédérale d'exercer le contrôle judiciaire d'une attestation délivrée selon l'article 36.3:

Il semble évident que, lorsqu'il a adopté l'article 36.3, le Parlement désirait confier à un ministre de la Couronne ou au greffier du Conseil privé le soin de déterminer si un renseignement constitue un renseignement confidentiel du Conseil privé pour la Reine. La décision du ministre ou du greffier, que celui-ci atteste par écrit, ne peut faire l'objet d'un examen par un tribunal, pourvu, et c'est là la seule restriction, que les exigences explicites de cette disposition soient respectées. La cour ne peut aller au-delà du libellé du certificat et examiner les documents comme elle peut le faire sous le régime des articles 36.1 et 36.2 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Toutefois, il est loisible à un tribunal de déterminer si, à première vue, le certificat renferme une allégation de privilège selon les limites législatives concernant les revendications de privilège par l'exécutif.

[33] Pour savoir si une attestation paraît revendiquer un privilège selon les limites législatives, la Cour d'appel fédérale a fait sien, dans l'affaire *Central*

cited with approval the decision of Justice Strayer in *Smith, Kline*,<sup>16</sup> in which the Court found a certificate defective because it did not track the statutory language of subsection 36.3(2). As the Federal Court of Appeal in *Central Cartage* expressed, at page 654:

Strayer J. found the certificate in *Smith, Kline* to be defective because it in effect did not track the language of subsection 36.3(2). Requiring it to do so admittedly may be formalistic, but, as he notes, litigants and the courts are entitled "at least to the assurance that the Clerk of the Privy Council has directed his mind to those criteria and limitations". Therefore tracking the language of the subsection is not an empty exercise. It is what is required and I see no reason why the words should not be so interpreted.

The Court in *Central Cartage* held, therefore, that if a certificate is proper in form, that is, if it tracks the statutory language of section 39, it is not open for this Court to entertain a proceeding for judicial review.

[34] Most recently, the Federal Court of Appeal in *Singh v. Canada (Attorney General)*<sup>17</sup> addressed a challenge to a section 39 certificate, principally on constitutional grounds. Although there is no constitutional challenge in the case at bar, *Singh* provides guidance for the manner in which this Court may judicially review a section 39 certificate. The Court in *Singh* begins by noting the policy of Parliament in enacting section 39 of the *Canada Evidence Act*, at paragraph 11:

I also would observe that the appellants have made a strong argument against the policy embodied in subsection 39(1) of the *Canada Evidence Act*, preventing as it does the review by courts of the executive's characterization of particular documents as containing confidences of the Queen's Privy Council for Canada. That policy treats Cabinet confidences as a class of documents which can only be disclosed in circumstances permitted by the *Canada Evidence Act*. Further, it prevents a court from determining for itself whether such documents are in fact Cabinet confidences. The appellants argue for a policy by which there would be no immunity as a class for this type of document: instead a court should be able to examine them to determine if they are of that class and, if so, whether on balance they should be disclosed anyway. But it is not for the Court to determine

*Cartage*, le jugement rendu par le juge Strayer dans l'affaire *Smith, Kline*<sup>16</sup>. Dans cette affaire, la Cour avait qualifié une attestation de déficiente parce qu'elle ne reprenait pas le texte du paragraphe 36.3(2). La Cour d'appel fédérale s'est exprimée ainsi dans l'arrêt *Central Cartage*, à la page 654:

Le juge Strayer a décidé que le certificat dans l'arrêt *Smith, Kline* n'était pas approprié, parce que, en réalité, il ne reprenait pas le libellé du paragraphe 36.3(2). C'est peut-être là une exigence formaliste, mais, comme il le souligne, les parties et les tribunaux ont droit «au moins à l'assurance que le greffier du Conseil privé a dûment pris en considération ces critères et ces restrictions». En conséquence, le fait de reprendre le libellé du paragraphe ne constitue pas un exercice dénué de tout sens. C'est ce qui est requis et je ne vois pas pourquoi les mots ne devraient pas être interprétés de cette façon.

Elle a donc jugé que, si une attestation présente une forme adéquate, c'est-à-dire si elle reprend le texte de l'article 39, la Cour n'est pas habilitée à instruire une demande de contrôle judiciaire.

[34] Tout récemment, dans l'arrêt *Singh c. Canada (Procureur général)*<sup>17</sup>, la Cour d'appel fédérale a examiné une contestation portant sur une attestation selon l'article 39 et fondée principalement sur des arguments constitutionnels. Il n'est pas question en l'espèce d'une contestation de nature constitutionnelle, mais l'arrêt *Singh* donne des indications sur la manière dont la Cour peut procéder au contrôle judiciaire d'une attestation délivrée en vertu de l'article 39. Dans l'arrêt *Singh*, la Cour prend d'abord note, au paragraphe 11, de la politique du législateur lorsqu'il avait édicté l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*:

Je dois aussi noter que les appelants ont proposé un argument convaincant contre la politique incarnée dans le paragraphe 39(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*, qui interdit au juge de remettre en question l'attestation faite par l'exécutif que tel ou tel document renferme des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Cette politique fait des documents confidentiels du Cabinet une catégorie de documents qui ne peuvent être divulgués que dans les circonstances prévues par cette Loi. Au surplus, elle interdit au juge de décider pour lui-même si des documents de ce genre sont en fait des renseignements confidentiels du Cabinet. Les appelants préconisent une politique telle qu'il n'y aurait pas une exemption systématique des documents de ce genre, et que le juge serait en mesure d'examiner s'ils relèvent d'une telle

the wisdom of the policy embodied in the *Canada Evidence Act* if it breaches no constitutional requirement. [Emphasis added.]

The Court in *Singh* acknowledged the arguments of the appellants against the policy in section 39 of the *Canada Evidence Act* which excludes Cabinet confidences from the Act with a very limited possible review by courts. The Court in *Singh* states, however, that it is not for courts to determine the wisdom of Parliament, and goes on to affirm the limited role courts may play in the review of a section 39 certificate at paragraph 43:

It has been held that the Court may entertain a proceeding for judicial review of the issuance of a certificate although it may not review the factual correctness of the certificate if it is otherwise in proper form.

The Court went on to state the circumstances in which a court may entertain a proceeding for judicial review. Like *Central Cartage* and *Smith, Kline*, the Court in *Singh* held that one possible ground for review is whether the certificate on its face tracks the statutory language of section 39. The Court also noted that improper motive on the part of the Clerk in issuing a certificate is a possible ground for judicial review.<sup>18</sup> There is no evidence of such improper motive on the part of the Clerk of the PCO in the case at bar.

[35] The Court in *Singh* cited with approval the *Canadian Assn. of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)*<sup>19</sup> decision which considered whether the existence of clear extrinsic evidence may be used to judicially review the issuance of a certificate. The Court states the following at page 149:

I am prepared to accept for the sake of argument, without deciding, that a court might consider such evidence, where sufficiently clear, in relation to the assertions made by the certificate, but in my opinion the available evidence does

catégorie et, dans l'affirmative, si, tout bien pesé, il faut quand même les divulguer. Il n'appartient cependant pas à la Cour de se prononcer sur la sagesse de la politique incarnée dans la *Loi sur la preuve au Canada* du moment que celle-ci ne porte atteinte à aucun impératif constitutionnel. [Je souligne.]

Dans l'arrêt *Singh*, la Cour a pris acte des arguments des appelants à l'encontre de la politique incarnée dans l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, une disposition qui soustrait les documents confidentiels du Cabinet à l'application de la Loi en conférant aux tribunaux un pouvoir très restreint de contrôle. Elle a cependant affirmé qu'il n'appartient pas aux tribunaux de se prononcer sur la sagesse du législateur, pour confirmer ensuite, au paragraphe 43, le rôle restreint que les tribunaux peuvent jouer dans le contrôle d'une attestation délivrée selon l'article 39:

Il a été jugé que la Cour peut se saisir d'un recours en contrôle judiciaire contre la délivrance d'une attestation, bien qu'elle ne soit pas habilitée à contrôler la véracité de cette attestation si celle-ci est délivrée en bonne et due forme.

La Cour énonce ensuite les circonstances dans lesquelles un tribunal peut se saisir d'un recours en contrôle judiciaire. Comme dans les affaires *Central Cartage* et *Smith, Kline*, la Cour a jugé, dans l'affaire *Singh*, qu'un grief possible de contrôle consiste à se demander si l'attestation paraît ou non reprendre le libellé de l'article 39. La Cour a aussi noté que le fait pour le greffier d'avoir invoqué des motifs irréguliers au moment de délivrer une attestation pourrait constituer un grief de contrôle judiciaire<sup>18</sup>. En l'espèce, il n'a pas été prouvé que le greffier du BCP s'est fondé sur des motifs irréguliers.

[35] Dans l'arrêt *Singh*, la Cour a cité avec approbation le jugement *Canadian Assn. of Regulated Importers c. Canada (Procureur général)*<sup>19</sup>, dans lequel la Cour fédérale se demandait si une preuve extrinsèque manifeste pouvait fonder le contrôle judiciaire de la délivrance d'une attestation. La Cour s'exprime ainsi à la page 149:

Je suis disposé à admettre à titre d'exemple, sans me prononcer de quelque manière sur la question, qu'un tribunal pourrait prendre en considération une preuve de ce genre, si elle est suffisamment claire, par rapport à ce qui est déclaré

not assist the appellants in the case at bar.

[36] Although the extrinsic evidence in *Regulated Importers* was not sufficiently clear, the extrinsic evidence in the case at bar is clear. There is no dispute that the information in “discussion papers” is now included in the “analysis” section of the memorandum to Cabinet. There is also no dispute that officials at the PCO understand “discussion papers” are now to be papers prepared as part of a planned communications strategy and no longer included in a memorandum to Cabinet.

[37] I find jurisdiction to review the decision of the PCO that the documents at issue fall within paragraphs 69(1)(a) and (e) of the Access Act, and to review the issuance of the certificate by the Clerk of the PCO under paragraphs 39(2)(a) and (e) of the *Canada Evidence Act*, on the basis that the information withheld may fall within the exception provided for in paragraph 69(3)(b) of the Access Act and paragraph 39(4)(b) of the *Canada Evidence Act*.

[38] I make this finding without having seen the documents. The parties in this case agreed that this Court does not have jurisdiction to review the four documents at issue. This Court must have jurisdiction, however, to review a decision to withhold information which may fall within the exception provided for in paragraph 69(3)(b) of the Access Act and paragraph 39(4)(b) of the *Canada Evidence Act*. In my view, the Court cannot ignore evidence that points to the existence of information containing background explanations, analysis of problems or policy options contained within the four documents declared to be Cabinet confidences.

[39] The next question to consider is what is the proper standard of review? This is a case in which little judicial deference should be given to the decision of the PCO based on a number of factors. First, the

dans le certificat; à mon avis, toutefois, les éléments de preuve dont on dispose en l'espèce n'aident pas les appelants.

[36] Dans l'affaire *Regulated Importers*, la preuve extrinsèque n'était pas suffisamment claire, mais elle l'est dans la présente affaire. Il n'est pas contesté que les renseignements contenus dans les «documents de travail» figurent aujourd'hui dans la section «analyse» du mémoire au Cabinet. Il n'est pas contesté non plus que, pour les fonctionnaires du BCP, les «documents de travail» doivent aujourd'hui s'entendre de documents qui sont préparés dans le cadre d'une stratégie prévue de communication et qui ne figurent plus dans un mémoire au Cabinet.

[37] Je me déclare compétent pour contrôler la décision du BCP selon laquelle les documents en cause entrent dans les alinéas 69(1)a) et e) de la Loi sur l'accès et pour contrôler la délivrance de l'attestation par le greffier du BCP selon les alinéas 39(2)a) et e) de la *Loi sur la preuve au Canada*, étant donné que les renseignements dont la communication a été refusée peuvent entrer dans l'exception prévue à l'alinéa 69(3)b) de la Loi sur l'accès et à l'alinéa 39(4)b) de la *Loi sur la preuve au Canada*.

[38] J'arrive à cette conclusion sans avoir vu les documents. Les parties à la présente instance se sont accordées pour dire que la Cour n'est pas habilitée à examiner les quatre documents en cause. Elle doit cependant avoir compétence pour contrôler une décision de ne pas communiquer des renseignements pouvant tomber dans l'exception prévue à l'alinéa 69(3)b) de la Loi sur l'accès et à l'alinéa 39(4)b) de la *Loi sur la preuve au Canada*. À mon avis, la Cour ne peut ignorer la preuve qui laisse à penser que les quatre documents déclarés documents confidentiels du Cabinet contiennent des renseignements destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques.

[39] Il faut ensuite se demander quelle est la norme de contrôle à appliquer. Il s'agit là d'une affaire où, en raison de plusieurs facteurs, la Cour n'est pas tenue de déférer outre mesure à la décision du BCP.

question to be determined in this case is a question of law, specifically, what is the proper meaning of a “discussion paper” as found in paragraph 69(1)(b) of the Access Act? Generally speaking, questions of law point towards a less deferential standard of review. Second, the purpose of the Access Act, which is to provide the public with greater access to government documents, is another factor which has led this Court to support a less deferential standard of review in such cases. Mr. Justice Evans in *Canadian Council of Christian Charities v. Canada (Minister of Finance)*<sup>20</sup> held:

Heads of government institutions are apt to equate the public interest with the reasons for not disclosing information, and thus to interpret and apply the Act in a manner that gives maximum protection from disclosure for information in their possession. Accordingly, there is no room for the kind of judicial deference to the Minister’s interpretation or application of the statutory exemptions that courts have sometimes shown to decisions made by information and privacy commissioners operating under provincial legislation that confers on them, not the Minister, the power to determine whether information should be disclosed . . . .

Based on the above reasoning, it is therefore my opinion that the standard of review to apply in this case is correctness. Having determined the applicable standard of review, I will now proceed to assess the two issues I have previously outlined.

Did the PCO and the Minister of Environment err in their decision that the documents at issue fall within paragraphs 69(1)(a) and (e) of the Access Act?

[40] In order to determine the proper meaning of “discussion paper” as described in paragraphs 69(1)(b) and 69(3)(b) of the Access Act, a detailed review of the history of the meaning of a “discussion paper” will be examined. When the Access Act was passed in 1982, a drafter’s manual was prepared for government officials. This manual was to serve as a guideline on the preparation of Cabinet papers. The manual described “discussion papers” as follows:

D’abord, la question à trancher ici est une question de droit, savoir la suivante: que signifie véritablement l’expression «documents de travail», à l’alinéa 69(1)(b) de la Loi sur l’accès? En règle générale, les questions de droit appellent un moindre devoir d’acquiescement de la part des tribunaux. Deuxièmement, l’objet de la Loi sur l’accès, qui est d’offrir au public un meilleur accès aux documents de l’administration, est un autre facteur qui a conduit la Cour à préconiser dans ces cas un moindre devoir d’acquiescement de la part des tribunaux. Le juge Evans s’exprime ainsi dans le jugement *Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes c. Canada (Ministre des Finances)*<sup>20</sup>:

Les responsables des institutions fédérales ont tendance à justifier les raisons qu’ils invoquent pour ne pas communiquer les renseignements en faisant valoir l’intérêt public et ainsi à interpréter et appliquer la Loi d’une façon qui assure une protection maximale aux renseignements qui sont en leur possession. Par conséquent, il n’y a pas lieu en l’espèce de faire preuve à l’égard de l’interprétation du ministre ou de l’application des exceptions prévues par la Loi du genre de retenue judiciaire que les tribunaux ont quelquefois témoigné à l’égard des décisions prises par les commissaires à l’information et à la protection de la vie privée nommés en vertu de lois provinciales qui confèrent à ces derniers, et non au ministre, le pouvoir de déterminer si les renseignements devraient être communiqués ou non [. . .]

Eu égard à ce raisonnement, je suis donc d’avis que la norme de contrôle à appliquer en l’espèce est celle de la décision correcte. Ayant déterminé la norme de contrôle à appliquer, je vais maintenant examiner les deux questions que j’ai déjà mentionnées.

Le BCP et le ministre de l’Environnement ont-ils commis une erreur en décidant que les documents en question relèvent des alinéas 69(1)(a) et (e) de la Loi sur l’accès?

[40] Pour savoir ce que signifie l’expression «documents de travail», aux alinéas 69(1)(b) et 69(3)(b) de la Loi sur l’accès, il convient d’examiner en détail l’historique de la signification de cette expression. Lorsque la Loi sur l’accès a été adoptée en 1982, un manuel du rédacteur a été préparé à l’intention des fonctionnaires. Ce manuel devait servir de guide dans la préparation des documents du Cabinet. Il décrivait ainsi les «documents de travail»:

Normally a department or agency wishing to initiate a policy proposal will begin with the preparation of a Discussion Paper. That paper will describe the problem or issue and, where relevant, contain a full discussion of the alternatives for dealing with it. It will not contain recommendations or the political or other sensitive considerations and argumentation bearing on or leading to them. (Pages 3-4.)

The purpose of the discussion paper is to present a thorough discussion of the issue and the alternatives for dealing with it. The originating minister's conclusion about what needs to be done, his reasons for reaching that conclusion, and any specific recommendations that might flow from it are to be presented in the separate Memorandum to Cabinet. However, it is good form to close the discussion paper with a recapitulation of the main points and, where applicable, a statement of the decision required. (Pages 37-38.)

[41] Almost immediately following the passage of the Access Act the Cabinet paper system was changed in such a manner which in effect rendered the exception for "discussion papers" obsolete. The Cabinet paper system was studied by the official of the PCO in 1983, who recommended that supporting background information and analysis be put in appendices to the memorandum to Cabinet, and that "discussion papers" only be produced when departments intend to release them as part of a planned communications strategy.

[42] The Cabinet paper system recommended by the official of the PCO was adopted in 1984. The result was that the information formerly found in "discussion papers" was moved to the memorandum to Cabinet and the meaning of a "discussion paper" became a paper prepared by a department with the intention of publishing the paper as part of a planned communications strategy. This meaning remains in place today. It is important to note that there is no mention of a "planned communications strategy" in the Access Act itself, and clearly this meaning is not consistent with the purpose of the Act which is to expand public access to government information.

[43] The Cabinet paper system changed slightly in 1986 in order to allow the Auditor General to have

[TRADUCTION]

En règle générale, le ministère ou organisme qui veut prendre l'initiative d'une position de principe commencera par préparer un document de travail. Ce document décrira le problème ou enjeu et, le cas échéant, il contiendra un examen complet des solutions susceptibles d'en disposer. Il ne contiendra pas de recommandations ni les points et arguments politiques ou de nature sensible se rapportant à telles recommandations ou y conduisant. (Pages 3 et 4.)

L'objet du document de travail est de présenter un examen approfondi de la question et des solutions susceptibles de la résoudre. La conclusion du ministre parrain à propos de ce qu'il convient de faire, les motifs qui le conduisent à cette conclusion et les recommandations particulières qui pourraient en découler doivent être présentées dans le document distinct constitué par le mémoire au Cabinet. Toutefois, il est conseillé de conclure le document de travail par une récapitulation des points principaux et, selon le cas, par un énoncé de la décision requise. (Pages 37 et 38.)

[41] Presque immédiatement après l'adoption de la Loi sur l'accès, le système de dossiers du Cabinet a été modifié d'une manière qui rendait à toutes fins utiles désuète l'exception applicable aux «documents de travail». Le système de dossiers du Cabinet a été étudié par le haut fonctionnaire du BCP en 1983, lequel recommanda que l'information générale et l'analyse apparaissent dans des appendices du mémoire au Cabinet et que des «documents de travail» ne soient produits que lorsque les ministères ont l'intention de les rendre publics dans le cadre d'une stratégie prévue de communication.

[42] Le système de dossiers du Cabinet recommandé par le haut fonctionnaire du BCP a été adopté en 1984. Les renseignements qui se trouvaient auparavant dans des «documents de travail» ont donc été transférés au mémoire au Cabinet, et un «document de travail» est devenu un document préparé par un ministère dans l'intention de le publier en marge d'une stratégie prévue de communication. Cette signification vaut encore aujourd'hui. Il importe de noter qu'il n'est pas fait état d'une «stratégie prévue de communication» dans la Loi sur l'accès elle-même, et manifestement cette signification ne s'accorde pas avec l'objet de la Loi, qui est d'accroître l'accès du public aux renseignements administratifs.

[43] Le système de dossiers du Cabinet a été légèrement modifié en 1986 pour permettre au vérificateur

access to portions of the memorandum to Cabinet to fulfill his requirements. Drafters of the memorandum to Cabinet were henceforth directed by the PCO to divide the memorandum to Cabinet into two sections, the “recommendations” section and the “analysis” section. The Drafting Guide for Memoranda to Cabinet which is currently in force describes the memorandum to Cabinet as follows:

Every MC consists of two sections: the Ministerial Recommendations (MR); the Analysis.

The Ministerial Recommendations is written from and for the Minister’s perspective. It is a *three-page* (maximum) advocacy document in which a sponsoring Minister presents Cabinet with an overview of the issue together with recommendations, their costs, the principal arguments in support of the recommendations, as well as a Synopsis of communications information. The MR should be written in concise, everyday language . . . .

The Analysis provides a more detailed exploration of the issue, and unlike the MR, tends to focus on more strictly official and administrative matters. The Analysis presents a thorough, balanced and objective analysis of the background of the issue, the factors considered in arriving at the possible options described, the options, and the cost of implementing each.

The “analysis” section contains the information which was formally found in “discussion papers”. The distinction between the “analysis” and “recommendations” section in the memorandum to Cabinet is clearly stated in The Drafting Guide for Memoranda to Cabinet which even specifies the colour of paper to use in relation to each section.

[44] The fact that the information in the former “discussion paper” has been moved to the “analysis” section of a memorandum to Cabinet led the Information Commissioner to conclude that Ethyl’s complaint was well founded. As the Information Commissioner noted:

Indeed, this investigation revealed to me, in a stark and troubling way, how inconsistent the approach advocated by Environment Canada and PCO is with the stated purposes of the Act. Records came to my attention showing that officials began the effort to change the Cabinet Papers System almost immediately upon the passage of the **Access to Information Act**. One of the express reasons why “*discussion papers*” fell from favour as the vehicle for communicating background, analysis and options information to Cabinet was the

général d’avoir accès à certaines parties du mémoire au Cabinet et ainsi de remplir ses propres exigences. Les rédacteurs de mémoires au Cabinet furent priés par le BCP de diviser désormais le mémoire au Cabinet en deux sections, la section «recommandations» et la section «analyse». Le Guide de rédaction des mémoires au Cabinet, qui vaut encore aujourd’hui, décrit ainsi le mémoire au Cabinet:

Le MC comporte deux sections: la section Recommandations ministérielles (RM); et la section Analyse.

La section Recommandations ministérielles reflète le point de vue du ministre. C’est un document de quatre pages dans lequel il présente au Cabinet un aperçu de la question à examiner, ses recommandations, le coût de leur mise en œuvre, les principaux arguments venant appuyer sa démonstration ainsi qu’une vue d’ensemble sur la question des communications. La RM doit rester concise et être rédigée dans un langage courant. . . .

Plus détaillée que la RM, l’Analyse fait toutefois ressortir davantage les aspects plus strictement officiels et administratifs de la question. Cette section se veut une analyse approfondie, équilibrée et objective de la situation des facteurs qui ont déterminé le choix des différentes possibilités qui ont été exposées ainsi que des dépenses que supposerait la mise en œuvre de chacune.

La section «analyse» contient les renseignements que l’on trouvait auparavant dans les «documents de travail». La distinction entre la section «analyse» et la section «recommandations», dans le mémoire au Cabinet, apparaît clairement dans le Guide de rédaction des mémoires au Cabinet, qui précise même la couleur du papier à utiliser pour chaque section.

[44] Le fait que les renseignements figurant dans les anciens «documents de travail» aient été transférés à la section «analyse» des mémoires au Cabinet a conduit le Commissaire à l’information à conclure que la plainte d’Ethyl était fondée. Comme l’a fait observer le Commissaire à l’information:

[TRADUCTION] Cette enquête m’a d’ailleurs révélé, d’une manière absolue et troublante, à quel point l’approche préconisée par Environnement Canada et par le BCP s’accorde peu avec les objets déclarés de la Loi. Des documents ont été portés à mon attention, qui montrent que les fonctionnaires ont entrepris de modifier le Système de dossiers du Cabinet presque immédiatement après l’adoption de la **Loi sur l’accès à l’information**. L’une des raisons explicite pour lesquelles les «*documents de travail*» sont

passage of the **Access Act**. With the passage of the law, public accessibility to this type of information was no longer a matter of grace and favour—it was a right. A loss of control of this magnitude was, apparently, anathema to the public officials who controlled the Cabinet Papers System. They simply did away with “*Discussion Papers*” and moved the former content of Discussion Papers into other records.

...

In my view, section 69 of the **Access to Information Act** was based on a Cabinet Papers System where two records [MC and DP] were used to accomplish what is now accomplished in a single, two-part MC. Discussion Papers have not disappeared; rather, they have been transformed into the “*analysis*” section of the current MC. There is no justifiable basis for PCO’s argument that, as a result of this transformation, a substantive right of access has been extinguished.

[45] I support the findings of the Information Commissioner. Parliament intended that a certain type of information be released, and in my view, regardless of the title given to the information. If a document contains information the purpose of which is to provide background explanations, analyses of problems or policy options, Parliament meant for this information to be disclosed. This is the only interpretation of paragraphs 69(1)(b) and 69(3)(b) of the **Access Act**, and paragraphs 39(2)(b) and 39(4)(b) of the *Canada Evidence Act*, which gives those sections any meaning. Understanding the meaning of “discussion paper”, as a paper produced by a department as part of a planned communications strategy, is not provided for in the **Access Act**. Transforming the “discussion paper” into the “analysis” section of the current memorandum to Cabinet effectively limits access to background explanations, analysis of problems or policy options provided for in the **Access Act**. Such a change to the Cabinet paper system could be viewed as an attempt to circumvent the will of Parliament.

[46] There is evidence in this case that the Deputy Clerk of the PCO<sup>21</sup> applied the wrong test in evaluating the four documents at issue. The Deputy Clerk

tombés en disgrâce comme moyen de communiquer au Cabinet les renseignements concernant le contexte, l’analyse et les options était l’adoption de la **Loi sur l’accès**. Avec l’adoption de ce texte, l’accessibilité à ce genre de renseignements n’était plus une question de privilège et de faveur – c’était un droit. Une perte de contrôle de cette ampleur était semble-t-il un anathème pour les agents de l’État qui contrôlaient le Système de dossiers du Cabinet. Ils ont tout simplement abandonné les «*documents de travail*» et ont transféré le contenu antérieur des documents de travail dans d’autres documents.

[. . .]

À mon avis, l’article 69 de la **Loi sur l’accès à l’information** était fondé sur un Système de dossiers du Cabinet où deux documents [les MC et les DT] servaient à accomplir ce qui est maintenant accompli dans un MC unique en deux parties. Les documents de travail n’ont pas disparu; ils sont plutôt devenus la section «*analyse*» de l’actuel MC. Il n’y a pas de fondement justifiable dans l’argument du BCP selon lequel, en conséquence de cette transformation, un droit fondamental d’accès s’est éteint.

[45] Je me range aux conclusions du Commissaire à l’information. Le législateur fédéral voulait qu’un certain genre de renseignements soit divulgué et, à mon avis, quel que soit le titre donné aux renseignements. Si un document contient des renseignements dont l’objet est de présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques, le législateur voulait que ces renseignements puissent être divulgués. C’est la seule interprétation des alinéas 69(1)(b) et 69(3)(b) de la **Loi sur l’accès**, et des alinéas 39(2)(b) et 39(4)(b) de la *Loi sur la preuve au Canada*, qui puisse donner à ces articles une signification. La **Loi sur l’accès** ne dit pas qu’un «document de travail» doit s’entendre d’un document produit par un ministère dans le cadre d’une stratégie prévue de communication. La transformation du «document de travail» en la section «analyse» de l’actuel mémoire au Cabinet a pour effet de restreindre la divulgation des problèmes, des analyses ou des options politiques dont parle la **Loi sur l’accès**. Un tel changement apporté au système de dossiers du Cabinet pourrait être considéré comme une tentative de faire fi de la volonté du législateur.

[46] Il y a lieu de croire en l’espèce que la greffière adjointe du BCP<sup>21</sup> a appliqué le mauvais critère dans l’évaluation des quatre documents en question. La

stated in her cross-examination that whether or not a document is considered a “discussion paper” depends on whether it was prepared as part of a planned communications strategy:

What we look at is the fact that the document was, had been, prepared specifically for publication, the document that had been prepared for publication. So, why the document had been prepared is very relevant. That is what we look at. We don't look to see if it corresponds to other things.<sup>22</sup>

The Deputy Clerk also stated that when considering whether a document is a Cabinet confidence, she looks to the primary purpose of the entire document:

Is it a document whose very essence, whose main purpose was to assist in decision-making, to help the Ministers in their deliberations?<sup>23</sup>

The meaning attributed to “discussion papers” by the PCO makes it impossible for information to be considered “discussion paper” material. Applying the primary purpose test to a memorandum to Cabinet would by necessity exempt the document for consideration as a “discussion paper”, since it would always contain confidential material as well as background explanations, analyses of problems, and policy options.

[47] In my opinion, the correct meaning of a “discussion paper” intended in paragraphs 69(1)(b) and 69(3)(b) of the Access Act is information the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council for consideration by Council in making decisions. If this information exists but is included in a memorandum to Cabinet, the next step is to determine whether this information can be reasonably severed from the memorandum to Cabinet pursuant to section 25 of the Access Act. If the information can be reasonably severed, it must be released to the public. In my view, this is the appropriate meaning of “discussion papers”, as contained in paragraph 69(1)(b) of the Access Act, as opposed to a “discussion papers” understood as part of a planned communications strategy. To assess the four documents in this manner is the only approach

greffière adjointe a déclaré durant son contre-interrogatoire qu'un document sera ou non considéré comme un «document de travail» selon qu'il a ou non été préparé dans le cadre d'une stratégie prévue de communication:

Ce qu'on regarde c'est le fait que le document a été—avait été préparé justement pour publication, le document qui avait été préparé pour publication. Donc, le but dans lequel le document avait été préparé est très pertinent. C'est ça qu'on regarde. On ne regarde pas si ça correspond à d'autres choses<sup>22</sup>.

La greffière adjointe a aussi déclaré que, lorsqu'elle se demande si un document est un document confidentiel du Cabinet, elle considère l'objet principal du document tout entier:

Est-ce qu'il s'agit d'un document dont l'essence même, dont le but principal était d'aider à la formulation d'une décision, d'aider à la délibération des ministres<sup>23</sup>?

Le sens donné par le BCP aux «documents de travail» fait qu'il est impossible pour des renseignements d'être considérés comme matière d'un «document de travail». L'application du critère de l'objet principal à un mémoire au Cabinet soustrairait par nécessité le document au qualificatif de «document de travail», puisqu'il renfermerait toujours des renseignements confidentiels, outre qu'il présenterait des problèmes, des analyses et des options politiques.

[47] À mon avis, les «documents de travail» dont parlent les alinéas 69(1)b) et 69(3)b) de la Loi sur l'accès doivent s'entendre des renseignements destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil. Si ces renseignements existent, mais se trouvent dans un mémoire au Cabinet, il faut alors se demander s'ils peuvent, sans que cela pose de problèmes sérieux, être prélevés du mémoire au Cabinet conformément à l'article 25 de la Loi sur l'accès. Si tel est le cas, ils doivent être communiqués au public. À mon avis, c'est le sens qu'il faut donner à l'expression «documents de travail», telle qu'elle apparaît dans l'alinéa 69(1)b) de la Loi sur l'accès, par opposition aux «documents de travail» entendus comme partie d'une stratégie prévue de communication. Considérer de la sorte les quatre documents est le seul moyen qui puisse donner effet

which upholds the will of Parliament stated in section 2 and subsections 69(1) and (3) of the Act as extending the right of public access to government information.

[48] It is also my view that Parliament did not contemplate the adoption of a mechanistic view of the word “document” in paragraph 69(1)(b) of the Access Act. In other words, Parliament did not intend that the application of paragraph 69(3)(b) be avoided by simply renaming documents. If the purpose of information in a memorandum to Cabinet, is to provide background explanations, analyses of problems, or policy options, and that information can stand by itself, it should be severed and considered a document and released to the public pursuant to paragraph 69(3)(b) of the Access Act.

[49] Having found that the Clerk of the PCO erred in her interpretation of “discussion papers”, and having determined the standard of review to be correctness, it therefore follows that the Clerk of the PCO should re-examine the documents at issue. The Clerk of the PCO must re-examine the documents to determine whether they contain information the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options as described in paragraph 69(1)(b) and if so, determine whether this information can be reasonably severed pursuant to section 25 of the Act. Given that Cabinet’s decision concerning MMT was made public when it introduced Bill C-94 in 1996, by operation of law the information in question will fall within the exception of paragraph 69(3)(b) of the Access Act. Therefore, the Access Act applies, and if such information can reasonably be severed pursuant to section 25 of the Access Act, it should be severed and released to the applicant.

Did the Clerk of the PCO err in issuing a certificate pursuant to paragraphs 39(2)(a) and (e) of the *Canada Evidence Act*?

[50] Given that paragraph 69(3)(b) of the Access Act and paragraph 39(4)(b) of the *Canada Evidence Act*

à la volonté du législateur, énoncée à l’article 2 et aux paragraphes 69(1) et (3) de la Loi, d’élargir le droit d’accès du public aux renseignements administratifs.

[48] Je suis également d’avis que le législateur ne voulait pas que le mot «documents», à l’alinéa 69(1)b) de la Loi sur l’accès, soit vu selon un point de vue mécaniste. En d’autres termes, le législateur ne voulait pas que l’on puisse tourner l’alinéa 69(3)b) en rebaptisant simplement les documents. Si l’objet des renseignements figurant dans un mémoire au Cabinet est de présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques et que les renseignements peuvent se suffire à eux-mêmes, ils devraient être prélevés et considérés comme un document, puis communiqués au public conformément à l’alinéa 69(3)b) de la Loi sur l’accès.

[49] Puisque la greffière adjointe du BCP a commis une erreur dans son interprétation de l’expression «documents de travail», et puisque la norme de contrôle est celle de la décision correcte, il s’ensuit que la greffière adjointe du BCP devrait réexaminer les documents en cause. Elle doit réexaminer les documents pour savoir s’ils contiennent des renseignements destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques au sens de l’alinéa 69(1)b) et, dans l’affirmative, pour déterminer si ces renseignements peuvent, sans que cela pose de problèmes sérieux, faire l’objet d’un prélèvement conformément à l’article 25 de la Loi. Puisque la décision du Cabinet concernant le MMT a été rendue publique lorsque le Cabinet a déposé le projet de loi C-94 en 1996, alors par l’effet de la loi les renseignements en question entreront dans l’exception de l’alinéa 69(3)b) de la Loi sur l’accès. Par conséquent, la Loi sur l’accès est applicable et, si tels renseignements peuvent, sans que cela pose de problèmes sérieux, être prélevés conformément à l’article 25 de la Loi sur l’accès, alors ils devraient être prélevés puis communiqués au demandeur.

Le greffier du BCP a-t-il commis une erreur en délivrant une attestation conformément aux alinéas 39(2)a) et e) de la *Loi sur la preuve au Canada*?

[50] Puisque l’alinéa 69(3)b) de la Loi sur l’accès et l’alinéa 39(4)b) de la *Loi sur la preuve au Canada*

are almost identical, the same logic applies to both sections. The extrinsic evidence points to the existence of information the purpose of which is to provide background explanations, analyses of problems, or policy options within the documents at issue. Such information, therefore, cannot be withheld pursuant to subsection 39(1) of the *Canada Evidence Act* and should be disclosed since it is excepted pursuant to subparagraph 39(4)(b)(i) of the Act. It follows that a certificate issued under subsection 39(1) of the *Canada Evidence Act* cannot be invoked to withhold information that is excepted by virtue of subparagraph 39(4)(b)(i).

[51] The respondent has pointed out that there is no provision in the *Canada Evidence Act* providing for the severance of this information. In my opinion, such a provision is not required. Subsection 39(1) of the *Canada Evidence Act*, unlike subsection 69(1) of the Access Act, clearly refers to “information”:

39. (1) Where a minister of the Crown or the Clerk of the Privy Council objects to the disclosure of information before a court, person or body with jurisdiction to compel the production of information by certifying in writing that the information constitutes a confidence of the Queen's Privy Council for Canada, disclosure of the information shall be refused without examination or hearing of the information by the court, person or body. [Emphasis added.]

By using the word “information” rather than “document” or “record”, it is my view that Parliament intended that information which is considered background explanations, analyses of problems, or policy options be disclosed. Disclosure is required, notwithstanding that the information is found within or annexed to a memorandum to Cabinet, since the information is no longer considered a “Queen's confidence” by application of subparagraph 39(4)(b)(i) of the *Canada Evidence Act*. Therefore, in keeping with the intention of Parliament, the Clerk is required to sever background explanations, analyses of problems, or policy options from Cabinet confidences within a memorandum to Cabinet when such information can reasonably be severed.

sont presque identiques, le même raisonnement vaut pour les deux alinéas. La preuve extrinsèque montre que les documents en cause contiennent des renseignements destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques. De tels renseignements ne peuvent en conséquence être soustraits à la communication aux termes du paragraphe 39(1) de la *Loi sur la preuve au Canada* et devraient être divulgués puisqu'ils sont visés par l'exception de l'alinéa 39(4)b) de la Loi. Il s'ensuit qu'une attestation délivrée en vertu du paragraphe 39(1) de la *Loi sur la preuve au Canada* ne peut être invoquée pour refuser la divulgation de renseignements qui sont visés par l'exception de l'alinéa 39(4)b).

[51] Le défendeur a fait observer que la *Loi sur la preuve au Canada* ne renferme aucune disposition prévoyant le prélèvement de tels renseignements. À mon avis, une telle disposition n'est pas requise. Le paragraphe 39(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*, contrairement au paragraphe 69(1) de la Loi sur l'accès, parle clairement de «renseignement»:

39. (1) Le tribunal, l'organisme ou la personne qui ont le pouvoir de contraindre à la production de renseignements sont, dans les cas où un ministre ou le greffier du Conseil privé s'opposent à la divulgation d'un renseignement, tenus d'en refuser la divulgation, sans l'examiner ni tenir d'audition à son sujet, si le ministre ou le greffier attestent par écrit que le renseignement constitue un renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada. [Je souligne.]

En utilisant le mot «renseignement» plutôt que «document», le législateur voulait, à mon avis, que soient divulgués les renseignements destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques. Leur divulgation est requise, quand bien même les renseignements figureraient-ils dans un mémoire au Cabinet ou y seraient annexés, puisqu'ils ne sont plus considérés comme «renseignements confidentiels du Cabinet» par l'effet de l'alinéa 39(4)b) de la *Loi sur la preuve au Canada*. Par conséquent, en accord avec l'intention du législateur, le greffier est tenu d'extraire, des renseignements confidentiels du Cabinet se trouvant dans un mémoire au Cabinet, les renseignements destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques, lorsque tels renseignements peuvent être extraits sans que cela pose de problèmes sérieux.

[52] The relevant paragraphs of the Clerk's certificate read as follows:

2. I have examined and carefully reviewed four (4) documents listed in the Schedule attached hereto for the purpose of determining whether they are or contain information constituting confidences of the Queen's Privy Council for Canada pursuant to section 39 of the *Canada Evidence Act*, R.S.C. 1985, C-5.
4. I certify to this Honourable Court pursuant to subsection 39(1) of the *Canada Evidence Act* R.S.C. 1985, C-5, that the documents and the answers to the questions referred to by number in the said Schedule are and would contain confidences of the Queen's Privy Council for Canada for the reasons set out in the Schedule attached hereto and I object to the disclosure of the documents and the information.
5. I further certify to this Honourable Court that paragraph 39(4)(a) of the *Canada Evidence Act* does not apply in respect of the documents and in respect of the information which would be contained in the answers to the questions listed in the attached Schedule, as the documents and the information were not and would not have been in existence for more than twenty years and that paragraph 39(4)(b) of the said *Act* does not apply in respect of the documents and the information which would be contained in the answers.

In paragraph 5 of the Clerk's certificate, the Clerk certifies that "paragraph 39(4)(a) of the *Canada Evidence Act* does not apply in respect of the documents . . . and that paragraph 39(4)(b) of the said *Act* does not apply in respect of the documents".

[53] The Clerk's certificate indicates that the Clerk examined the "documents" to determine whether they fall within paragraphs 39(2)(a) to (f) or paragraph 39(4)(b). As discussed, the question should be whether information within a document that falls within paragraphs 39(2)(a) to (f), also falls within paragraph 39(4)(b). If so, the next question is whether that information can be reasonably severed from the document. If both these questions are answered in the affirmative, then that information must be severed from the Cabinet confidence and released to the public. In my view, the Clerk made a reviewable error by not applying the above test, that is, by not considering whether the information in the documents is within the exception in paragraph 39(4)(b) of the

[52] Les paragraphes pertinents de l'attestation du greffier sont rédigés ainsi:

2. J'ai examiné et passé en revue attentivement quatre (4) documents énumérés dans l'annexe ci-jointe afin de déterminer s'il s'agit de renseignements ou s'ils contiennent des renseignements constituant des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada selon l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5.
4. J'atteste devant la Cour, conformément au paragraphe 39(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5, que les documents et les réponses aux questions indiqués par numéro dans ladite annexe sont et contiendraient des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, pour les motifs indiqués dans l'annexe ci-jointe, et je m'oppose à la divulgation des documents et des renseignements.
5. J'atteste aussi devant la Cour que l'alinéa 39(4)a) de la *Loi sur la preuve au Canada* ne s'applique pas aux documents et aux renseignements qui seraient contenus dans les réponses aux questions énumérées dans l'annexe ci-jointe, étant donné que les documents et les renseignements n'existaient pas et n'auraient pas existé depuis plus de vingt ans, et j'atteste devant la Cour que l'alinéa 39(4)b) de ladite *Loi* ne s'applique pas aux documents et aux renseignements qui seraient contenus dans les réponses.

Au paragraphe 5 de l'attestation, le greffier atteste que «l'alinéa 39(4)a) de la *Loi sur la preuve au Canada* ne s'applique pas aux documents [. . .] et que l'alinéa 39(4)b) de ladite *Loi* ne s'applique pas aux documents».

[53] L'attestation du greffier montre qu'il a examiné les «documents» pour savoir s'ils entraient dans les alinéas 39(2)a) à f) ou dans l'alinéa 39(4)b). Comme on l'a vu, il faudrait se demander si les renseignements qui figurent dans un document et qui entrent dans les alinéas 39(2)a) à f) entrent également dans l'alinéa 39(4)b). Dans l'affirmative, il faut ensuite se demander si ces renseignements peuvent être extraits du document sans que cela pose de problèmes sérieux. S'il est répondu par l'affirmative à ces deux questions, alors ces renseignements doivent être prélevés du document confidentiel du Cabinet et communiqués au public. À mon avis, le greffier a commis une erreur susceptible de contrôle en n'appliquant pas le critère ci-dessus, c'est-à-dire en ne se demandant pas si les

*Canada Evidence Act*. For these reasons, I will order that the certificate be sent back to the Clerk for reconsideration.

[54] Parliament intended that background explanations, analyses of problems, or policy options be made public after the decisions to which that information relates are made public or after four years has elapsed. To interpret paragraph 69(3)(b) of the Access Act or paragraph 39(4)(b) of the *Canada Evidence Act* narrowly and accept that since no documents are entitled "discussion papers" then background explanations, analyses of problems, or policy options cannot be released would be to give no meaning at all to these provisions.

[55] Being the master of its own economy, Cabinet is free to use whatever Cabinet paper system it chooses and is equally at liberty to modify its paper system at will to fit the practical reality of the day. But such liberty cannot extend to a paper system that, in my view, results in a circumvention of the intent of Parliament, namely the elimination of "discussion papers" as a document only to include similar background information in another part of the memorandum to Cabinet and thereby prevent its release as required by law and in accordance with paragraph 69(3)(b) of the Access Act or paragraph 39(4)(b) of the *Canada Evidence Act*. If such an outcome were desired, then the statutes must be amended.

[56] Reading paragraph 69(3)(b) in the ordinary sense, in context with the entire Act, in harmony with the purpose of the Act, and in keeping with the intention of Parliament, this Court holds that information in a memorandum to Cabinet, the purpose of which is to present background information, analyses of problems or policy options as described in paragraph 69(1)(b), which can be reasonably severed pursuant to section 25 of the Act, and which meets the other requirements in paragraph 69(3)(b), must be released to the applicant. This interpretation also

renseignements se trouvant dans les documents entraient dans l'exception énoncée à l'alinéa 39(4)(b) de la *Loi sur la preuve au Canada*. Pour ces motifs, j'ordonnerai que l'attestation soit renvoyée au greffier pour réexamen.

[54] Le législateur voulait que les problèmes, les analyses ou les options politiques soient rendues publiques lorsque les décisions auxquelles ces renseignements se rapportent ont été rendues publiques ou ont été rendues quatre ans auparavant. Ce serait priver totalement de sens ces dispositions que d'interpréter étroitement l'alinéa 69(3)(b) de la Loi sur l'accès ou l'alinéa 39(4)(b) de la *Loi sur la preuve au Canada* et d'affirmer que, puisqu'aucun document n'est appelé «document de travail», alors les problèmes, analyses ou options politiques ne peuvent être divulgués.

[55] Étant le maître de sa propre économie, le Cabinet est libre d'utiliser le système de dossiers de son choix et il a toute latitude également de modifier ce système comme il l'entend pour qu'il s'accorde avec la réalité pratique du jour. Mais cette liberté ne peut s'étendre à un système de dossiers qui, à mon avis, conduit à ignorer l'intention du législateur, savoir un système qui élimine les «documents de travail» pour ensuite faire figurer les renseignements généraux qu'ils contiennent dans une autre partie du mémoire au Cabinet et donc empêcher leur communication selon ce que requiert la loi et en conformité avec l'alinéa 69(3)(b) de la Loi sur l'accès ou l'alinéa 39(4)(b) de la *Loi sur la preuve au Canada*. Si c'est là le résultat souhaité, alors les textes législatifs doivent être modifiés.

[56] Interprétant l'alinéa 69(3)(b) selon son sens ordinaire, dans le contexte de la Loi toute entière, en harmonie avec l'objet de la Loi et en accord avec l'intention du législateur, la Cour juge que les renseignements qui figurent dans un mémoire au Cabinet, qui sont destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques selon ce que prévoit l'alinéa 69(1)(b), qui peuvent être prélevés conformément à l'article 25 de la Loi sans que cela pose de problèmes sérieux, et qui répondent aux autres conditions de l'alinéa 69(3)(b), doivent être communiqués à

applies to paragraph 39(4)(b) of the *Canada Evidence Act*.

[57] For the foregoing reasons, the application for judicial review will be allowed with costs.

#### ORDER

1. This application for judicial review is allowed with costs.

2. The four documents which both the Minister and the Privy Council Office determined as Cabinet confidences are to be returned for review by the Clerk of the Privy Council to determine:

(a) Whether the documents contain background explanations, analysis of problems or policy options that can be reasonably severed from the documents pursuant to section 25 of the Access Act.

(b) If such information is deemed severable by the Clerk of the Privy Council Office, it is hereby ordered released to the applicant.

<sup>1</sup> R.S.C., 1985, c. A-1.

<sup>2</sup> *Landreville v. The Queen*, [1977] 1 F.C. 419 (T.D.), at pp. 421-422; *Smith, Kline & French Laboratories Limited v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 F.C. 917 (T.D.), at p. 923; *Singh v. Canada (Attorney General)*, [2000] 3 F.C. 185 (C.A.), at para 21; leave to appeal to S.C.C. refused Doc. 27778, 10 August 2000 [[2000] S.C.C.A. No. 92].

<sup>3</sup> [1942] A.C. 624 (H.L.).

<sup>4</sup> [1968] A.C. 910 (H.L.).

<sup>5</sup> R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10.

<sup>6</sup> *Supra*, note 2, at pp. 924-925.

<sup>7</sup> Now R.S.C., 1985, c. C-5.

<sup>8</sup> Mr. Roberto Gualtieri (the Official of the PCO), Applicant's Record, Vol. 6, at p. 1729.

<sup>9</sup> *Minutes and Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs*, Issue No. 94, (8 June 1982), at p. 137.

<sup>10</sup> [1996] 3 S.C.R. 550, at para 22.

<sup>11</sup> [1998] 2 F.C. 430 (C.A.), at para. 23.

<sup>12</sup> *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee of Justice and Legal Affairs*, Issue No. 50 (July 9, 1981), at pp. 18-19.

la personne qui les demande. Cette interprétation vaut également pour l'alinéa 39(4)(b) de la *Loi sur la preuve au Canada*.

[57] Pour les motifs qui précèdent, la demande de contrôle judiciaire sera accueillie, avec dépens.

#### ORDONNANCE

1. Cette demande de contrôle judiciaire est accueillie, avec dépens.

2. Les quatre documents que le ministre et le Bureau du Conseil privé ont qualifiés de documents confidentiels du Cabinet doivent être retournés au greffier du Conseil privé pour qu'il les examine afin de dire:

a) si les documents font état de problèmes, d'analyses ou d'options politiques qui peuvent, conformément à l'article 25 de la Loi sur l'accès, être extraits des documents sans que cela pose de problèmes sérieux.

b) Si le greffier du Bureau du Conseil privé juge que ces renseignements peuvent faire l'objet d'un prélèvement, alors il est ordonné que ces renseignements soient communiqués au demandeur.

<sup>1</sup> L.R.C. (1985), ch. A-1.

<sup>2</sup> *Landreville c. La Reine*, [1977] 1 C.F. 419 (1<sup>re</sup> inst.), aux p. 421 et 422; *Smith, Kline & French Laboratories Limited c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 C.F. 917 (1<sup>re</sup> inst.), à la p. 923; *Singh c. Canada (Procureur général)*, [2000] 3 C.F. 185 (C.A.), au par. 21; autorisation d'appel à la C.S.C. refusée, doc. 27778, 10 août 2000 [[2000] S.C.C.A. n° 92].

<sup>3</sup> [1942] A.C. 624 (H.L.).

<sup>4</sup> [1968] A.C. 910 (H.L.).

<sup>5</sup> S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), ch. 10.

<sup>6</sup> Précité, note 2, à la p. 925.

<sup>7</sup> Maintenant L.R.C. (1985), ch. C-5.

<sup>8</sup> M. Roberto Gualtieri (le haut fonctionnaire du BCP), dossier du demandeur, vol. 6, à la p. 1729.

<sup>9</sup> *Procès-verbaux et témoignages* du Comité permanent de la justice et des questions juridiques, fascicule n° 94 (8 juin 1982), à la p. 137.

<sup>10</sup> [1996] 3 R.C.S. 550, au par. 22.

<sup>11</sup> [1998] 2 C.F. 430 (C.A.), au par. 23.

<sup>12</sup> *Procès-verbaux et témoignages* du Comité permanent de la justice et des questions juridiques (9 juillet 1981), aux p. 18 et 19.

<sup>13</sup> (1996), 107 F.T.R. 123 (F.C.T.D).

<sup>14</sup> *Ibid.*, at para. 9.

<sup>15</sup> [1990] 2 F.C. 641 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused [1991] 1 S.C.R. vii.

<sup>16</sup> *Supra*, note 2, at p. 931.

<sup>17</sup> *Supra*, note 2.

<sup>18</sup> *Supra*, note 2, at para. 50.

<sup>19</sup> [1992] 2 F.C. 130 (C.A.).

<sup>20</sup> [1999] 4 F.C. 245 (T.D.), at para. 13.

<sup>21</sup> Ms. Nicole Jauvin (the Deputy Clerk of the PCO), Applicant's Record, Vol. 21, at p. 3832.

<sup>22</sup> *Ibid.*, at p. 3832.

<sup>23</sup> *Ibid.*, at pp. 3846-3847.

<sup>13</sup> (1996), 107 F.T.R. 123 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

<sup>14</sup> *Ibid.*, au par. 9.

<sup>15</sup> [1990] 2 C.F. 641 (C.A.); autorisation d'appel à la C.S.C. refusée [1991] 1 R.C.S. vii.

<sup>16</sup> *Supra*, note 2, à la p. 931.

<sup>17</sup> *Supra*, note 2.

<sup>18</sup> *Supra*, note 2, au par. 50.

<sup>19</sup> [1992] 2 C.F. 130 (C.A.).

<sup>20</sup> [1999] 4 C.F. 245 (1<sup>re</sup> inst.), au par. 13.

<sup>21</sup> M<sup>me</sup> Nicole Jauvin (la greffière adjointe du BCP), dossier du demandeur, volume 21, à la p. 3832.

<sup>22</sup> *Ibid.*, à la p. 3832.

<sup>23</sup> *Ibid.*, aux p. 3846 et 3847.

A-775-98  
2001 FCA 145

A-775-98  
2001 CAF 145

**Michelin Tires (Canada) Ltd. (Appellant)**

**Société canadienne des pneus Michelin Ltée (appelante)**

v.

c.

**Her Majesty the Queen (Respondent)**

**Sa Majesté la Reine (intimée)**

**INDEXED AS: MICHELIN TIRES (CANADA) LTD. v. CANADA (C.A.)**

**RÉPERTORIÉ: SOCIÉTÉ CANADIENNE DES PNEUS MICHELIN LTÉE c. CANADA (C.A.)**

Court of Appeal, Rothstein, Evans and Malone JJ.A.  
—Toronto, March 29; Ottawa, May 7, 2001.

Cour d'appel, juges Rothstein, Evans et Malone,  
J.C.A.—Toronto, 29 mars; Ottawa, 7 mai 2001.

*Practice — Limitation of Actions — Taxpayer seeking to recover federal sales tax overpaid during period 1983-84 — Revenue Canada rejecting claim as refund of overpayments made more than four years prior to date of assessment, time-barred by Excise Tax Act, s. 44(7.1) — Overpayments made more than six years before taxpayer commenced action for restitution — Subject to six-year limitation period applicable to actions against Crown under Federal Court Act, s. 39, Crown Liability and Proceedings Act, s. 32 — Taxpayer must prove facts required to postpone commencement of limitation period.*

*Pratique — Prescription — La contribuable cherchait à recouvrer le montant de taxe de vente fédérale payé en trop au cours de la période 1983-1984 — Revenu Canada a refusé cette demande au motif que l'art. 44(7.1) de la Loi sur la taxe d'accise interdit le remboursement de paiements en trop remontant à plus de quatre ans — Les paiements en trop ont été faits plus de six ans avant que la contribuable n'intente son action en restitution — Ils sont assujettis au délai de prescription de six ans applicable aux actions intentées contre l'État fédéral en vertu de l'art. 39 de la Loi sur la Cour fédérale et de l'art. 32 de la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif — La contribuable doit prouver les faits requis pour repousser le point de départ du délai de prescription.*

*Customs and Excise — Excise Tax Act — Taxpayer claiming refund of overpayments of federal sales tax on ground of unjust enrichment — Claim dismissed by F.C.T.D. as overpayments subject to four-year limitation period in Excise Tax Act, s. 44(7.1) — Appeal decided on basis of six-year limitation period under Federal Court Act, s. 39, Crown Liability and Proceedings Act, s. 32 — Time starting to run from date of overpayment — No evidence taxpayer not at fault in failing to discover overpayment.*

*Douanes et accise — Loi sur la taxe d'accise — La contribuable réclamait le remboursement de montants de taxe de vente fédérale payés en trop sur le fondement de l'enrichissement sans cause — La C.F. 1<sup>re</sup> inst. a rejeté la demande au motif que les paiements en trop sont assujettis au délai de prescription de quatre ans prescrit par l'art. 44(7.1) de la Loi sur la taxe d'accise — L'appel a été tranché sur le fondement du délai de prescription de six ans prévu à l'art. 39 de la Loi sur la Cour fédérale et à l'art. 32 de la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif — Le délai commençait à courir à la date du paiement en trop — Aucun élément de preuve n'a démontré que la contribuable n'est pas à blâmer pour ne pas avoir découvert le paiement en trop.*

*Trusts — Revenue Canada rejecting taxpayer's refund request regarding certain sales tax overpayments — Taxpayer bringing action for unjust enrichment on basis of constructive trust — Only taxpayer's claim for constructive trust as remedy to recover mistaken payments request for equitable remedy — Constructive trusts attaching to specific assets of defendant representing enrichment — Not charge on defendant's general assets for amount of plaintiff's claim — Has yet to shed all limitations flowing from proprietary*

*Fiducies — Revenu Canada avait rejeté la demande de remboursement de certains montants de taxe de vente payés en trop — La contribuable a intenté une action en enrichissement sans cause sur le fondement de l'existence d'une fiducie par interprétation — Seule la demande présentée par la contribuable sur le fondement de la fiducie par interprétation en tant que réparation permettant le recouvrement des paiements faits par erreur constitue une demande de réparation en equity — La fiducie par interprétation est liée*

*character — Tracing still required to determine availability of constructive trust — Remedy of constructive trust not available as no evidence overpayments could be traced.*

*Restitution — Taxpayer seeking restitution of overpayments of federal sales tax — Claim barred by six-year limitation period — Not all restitutionary claims equitable in nature — Mistaken payments recoverable at common law by action for money had, received to use of plaintiff — Discoverability principle applicable to claims for restitution of money paid under mistake of fact — No evidence taxpayer failed to discover facts upon which cause of action based despite exercise of due diligence.*

*aux éléments d'actif particuliers du défendeur qui constituent l'enrichissement — Il ne s'agit pas d'une charge grevant l'actif général du défendeur pour le montant de la réclamation du demandeur — La fiducie par interprétation ne s'est pas départie de toutes les restrictions découlant de son caractère lié à la propriété — Il est encore nécessaire de retracer l'origine de la somme d'argent en question pour déterminer s'il peut y avoir fiducie par interprétation — Comme la contribuable n'a fourni aucun élément de preuve indiquant que ses paiements en trop pouvaient être retracés, elle ne pouvait pas solliciter la réparation de la fiducie par interprétation.*

*Restitution — La contribuable réclamait la restitution de paiements de taxe de vente fédérale faits en trop — Demande irrecevable en raison de l'expiration du délai de prescription de six ans — Les demandes de restitution ne relèvent pas toutes de l'equity — Les paiements faits par erreur peuvent être recouverts au moyen de l'action de common law en recouvrement de deniers reçus au profit du demandeur — La règle de la possibilité de découvrir le dommage s'applique aux demandes de restitution de deniers versés par erreur de fait — Absence d'élément de preuve démontrant que la contribuable n'a pas découvert les faits sur lesquels sa cause d'action est fondée en dépit de la diligence raisonnable qu'elle a exercée.*

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. C-50 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 21), s. 32 (as am. *idem*, s. 31).  
*Excise Tax Act*, R.S.C. 1970, c. E-13, s. 44(1)(a),(c), (7.1) (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 68, s. 15).  
*Excise Tax Act*, R.S.C., 1985, c. E-15.  
*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 39(2).  
*Limitation Act*, R.S.B.C. 1979, c. 266, s. 3(4), 14(2).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### NOT FOLLOWED:

*Forest Oil Corp. v. Canada*, [1997] 1 F.C. 624; (1996), 126 F.T.R. 119 (T.D.).

##### CONSIDERED:

*Canadian Marconi Co. v. Canada*, [1992] 1 F.C. 655; (1991), 85 D.L.R. (4th) 670; [1991] 2 C.T.C. 352; 91 DTC 5626; 137 N.R. 15 (C.A.); *Chase Manhattan Bank N.A. v. Israel-British Bank (London) Ltd.*, [1981] Ch. 105; *Federated Co-Operatives Ltd. v. Canada*, [2001] F.C.J. No. 315 (C.A.) (QL); *Westdeutsche Landesbank Girozentrale v. Islington London Borough*

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Limitation Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 266, art. 3(4), 14(2).  
*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 39(2).  
*Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. C-50 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 21), art. 32 (mod. *idem*, art. 31).  
*Loi sur la taxe d'accise*, L.R.C. (1985), ch. E-15.  
*Loi sur la taxe d'accise*, S.R.C. 1970, ch. E-13, art. 44(1)a),c), (7.1) (mod. par S.C. 1980-81-82-83, ch. 68, art. 15).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION NON SUIVIE:

*Forest Oil Corp. c. Canada*, [1997] 1 C.F. 624; (1996), 126 F.T.R. 119 (1<sup>re</sup> inst.).

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Canadian Marconi Co. c. Canada*, [1992] 1 C.F. 655; (1991), 85 D.L.R. (4th) 670; [1991] 2 C.T.C. 352; 91 DTC 5626; 137 N.R. 15 (C.A.); *Chase Manhattan Bank N.A. v. Israel-British Bank (London) Ltd.*, [1981] Ch. 105; *Federated Co-Operatives Ltd. c. Canada*, [2001] F.C.F. n° 315 (C.A.) (QL); *Westdeutsche Landesbank Girozentrale v. Islington London Borough*

*Council*, [1996] A.C. 669 (H.L.); *Air Canada v. British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 1161; (1989), 59 D.L.R. (4th) 161; [1989] 4 W.W.R. 97; 36 B.C.L.R. (2d) 145; 41 C.R.R. 308; 95 N.R. 1; 2 T.C.T. 4178; *Air Canada v. Ontario (Liquor Control Board)*, [1997] 2 S.C.R. 581; (1997), 33 O.R. (3d) 479; 214 N.R. 1; 102 O.A.C. 1; *Consumers Glass Co. Ltd. v. Foundation Co. of Canada Ltd.* (1985), 51 O.R. (2d) 385; 20 D.L.R. (4th) 126; 30 B.L.R. 87; 33 C.C.L.T. 104; 13 C.L.R. 149; 1 C.P.C. (2d) 208; 9 O.A.C. 193 (C.A.).

## REFERRED TO:

*Milliken & Co. v. Interface Flooring Systems (Canada) Inc.* (1996), 75 C.P.R. (3d) 481; 123 F.T.R. 269 (F.C.T.D.); *Peel (Regional Municipality) v. Canada; Peel (Regional Municipality) v. Ontario*, [1992] 3 S.C.R. 762; (1992), 98 D.L.R. (4th) 140; 12 M.P.L.R. (2d) 229; 144 N.R. 1; 59 O.A.C. 81; *Harper v. Royal Bank of Canada* (1994), 18 O.R. (3d) 317; 114 D.L.R. (4th) 749; 71 O.A.C. 237 (Div. Ct.); *Soulos v. Korkontzilas*, [1997] 2 S.C.R. 217; (1997), 32 O.R. (3d) 716; 146 D.L.R. (4th) 214; 46 C.B.R. (3d) 1; 17 E.T.R. (2d) 89; 212 N.R. 1; 100 O.A.C. 241; 9 R.P.R. (3d) 1; *Air Canada v. Ontario (Liquor Control Board)* (1994), 2 G.T.C. 7186 (Ont. Gen. Div.).

## AUTHORS CITED

Goff of Chieveley, Robert Goff and Gareth Jones. *The Law of Restitution*, 5th ed. London: Sweet & Maxwell, 1998.  
Maddaugh, Peter D. and John D. McCamus. *The Law of Restitution*. Aurora: Canada Law Book, 1990.

APPEAL from a Trial Division decision ((1998), 158 F.T.R. 101) dismissing taxpayer's action for unjust enrichment on the ground that the four-year limitation period in the *Excise Tax Act* applied to both the statutory right to a refund and non-statutory claims for the restitution of overpayments of federal sales tax. Appeal dismissed.

## APPEARANCES:

*Dalton J. Albrecht* for appellant.  
*Christopher M. Rupar* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Fraser Milner Casgrain LLP*, Toronto, for appellant.

*Council*, [1996] A.C. 669 (C.L.); *Air Canada c. Colombie-Britannique*, [1989] 1 R.C.S. 1161; (1989), 59 D.L.R. (4th) 161; [1989] 4 W.W.R. 97; 36 B.C.L.R. (2d) 145; 41 C.R.R. 308; 95 N.R. 1; 2 T.C.T. 4178; *Air Canada c. Ontario (Régie des alcools)*, [1997] 2 R.C.S. 581; (1997), 33 O.R. (3d) 479; 214 N.R. 1; 102 O.A.C. 1; *Consumers Glass Co. Ltd. v. Foundation Co. of Canada Ltd.* (1985), 51 O.R. (2d) 385; 20 D.L.R. (4th) 126; 30 B.L.R. 87; 33 C.C.L.T. 104; 13 C.L.R. 149; 1 C.P.C. (2d) 208; 9 O.A.C. 193 (C.A.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Milliken & Co. c. Interface Flooring Systems (Canada) Inc.* (1996), 75 C.P.R. (3d) 481; 123 F.T.R. 269 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Peel (Municipalité régionale) c. Canada; Peel (Municipalité régionale) c. Ontario*, [1992] 3 R.C.S. 762; (1992), 98 D.L.R. (4th) 140; 12 M.P.L.R. (2d) 229; 144 N.R. 1; 59 O.A.C. 81; *Harper v. Royal Bank of Canada* (1994), 18 O.R. (3d) 317; 114 D.L.R. (4th) 749; 71 O.A.C. 237 (C. div.); *Soulos v. Korkontzilas*, [1997] 2 R.C.S. 217; (1997), 32 O.R. (3d) 716; 146 D.L.R. (4th) 214; 46 C.B.R. (3d) 1; 17 E.T.R. (2d) 89; 212 N.R. 1; 100 O.A.C. 241; 9 R.P.R. (3d) 1; *Air Canada v. Ontario (Liquor Control Board)* (1994), 2 G.T.C. 7186 (Div. gén. Ont.).

## DOCTRINE

Goff of Chieveley, Robert Goff and Gareth Jones. *The Law of Restitution*, 5th ed. London: Sweet & Maxwell, 1998.  
Maddaugh, Peter D. and John D. McCamus. *The Law of Restitution*. Aurora: Canada Law Book, 1990.

APPEL d'une décision par laquelle la Section de première instance ((1998), 158 F.T.R. 101) a rejeté l'action en enrichissement sans cause intentée par la contribuable au motif que le délai de prescription de quatre ans prescrit par la *Loi sur la taxe d'accise* s'appliquait tant au droit au remboursement reconnu par la loi qu'aux demandes de restitution de paiements en trop de taxes de vente fédérales non reconnues par la loi. Appel rejeté.

## ONT COMPARU:

*Dalton J. Albrecht* pour l'appelante.  
*Christopher M. Rupar* pour l'intimée.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Fraser Milner Casgrain LLP*, Toronto, pour l'appelante.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimée.

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

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

EVANS J.A.:

LE JUGE EVANS, J.C.A.:

#### A. INTRODUCTION

[1] In August 1988, Revenue Canada informed Michelin that the company had miscalculated its federal sales tax for the period 1984-87 and, as a result, had overpaid. Revenue Canada refunded these overpayments, but refused to refund the amount that Michelin had overpaid in the period 1983-84, on the ground that the *Excise Tax Act* [R.S.C., 1985, c. E-15] precluded the refund of overpayments made more than four years earlier.

[2] In April 1993, Michelin filed a statement of claim in the Federal Court to recover on the ground of unjust enrichment the overpayment that it had made in the period 1983-84. The claim was dismissed by Reed J. in the Trial Division [(1998), 158 F.T.R. 101], who held that the four-year limitation period for the recovery of refunds contained in the *Excise Tax Act* applied not only to the statutory right to a refund, but also to non-statutory claims for the restitution of money paid under a mistake of fact. Consequently, she did not have to consider whether, if Michelin's restitutionary claim had not been barred by the four-year limitation period, it was in any event barred by the six-year limitation period that applies to actions instituted in the Federal Court, and to proceedings against the federal Crown.

[3] In my opinion, this appeal can be decided on the basis of the six-year limitation period. Two issues are raised. First, is the period inapplicable because Michelin is seeking equitable relief? Second, if it is applicable, did it start to run in 1988 when Michelin discovered its errors, rather than in 1984 when it made the overpayment? If time started to run in 1988, then

#### A. INTRODUCTION

[1] En août 1988, Revenu Canada a informé Michelin que celle-ci avait commis des erreurs dans le calcul de la taxe de vente fédérale due pour la période comprise entre 1984 et 1987, de sorte qu'elle avait fait des paiements en trop. Revenu Canada a remboursé ces paiements, mais a refusé de rembourser le montant payé en trop par Michelin au cours de la période 1983-1984 au motif que la *Loi sur la taxe d'accise* [L.R.C. (1985), ch. E-15] interdisait le remboursement des paiements en trop remontant à plus de quatre ans.

[2] En avril 1993, Michelin a déposé auprès de la Cour fédérale une déclaration invoquant l'enrichissement sans cause pour recouvrer le montant versé en trop dans la période 1983-1984. La demande a été rejetée en première instance [(1998), 158 F.T.R. 101] par M<sup>me</sup> le juge Reed, qui a conclu que la prescription de quatre ans relative aux remboursements prévue par la *Loi sur la taxe d'accise* s'appliquait non seulement au droit de remboursement visé, mais également aux demandes de restitution de deniers versés par erreur de fait qui ne sont pas visées par la loi. Par conséquent, elle n'avait pas à décider si, dans l'hypothèse où la demande de restitution de Michelin n'était pas irrecevable en raison du délai de prescription de quatre ans, cette demande était de toute façon irrecevable en raison du délai de prescription de six ans applicable aux actions intentées en Cour fédérale et aux instances introduites contre l'État fédéral.

[3] J'estime que le présent appel peut être tranché sur le fondement du délai de prescription de six ans. Deux questions sont soulevées. Premièrement, ce délai est-il applicable parce que Michelin sollicite une réparation en *equity*? Deuxièmement, si ce délai est applicable, a-t-il commencé à courir en 1988, lorsque Michelin a découvert ses erreurs, plutôt qu'en 1984,

the proceeding that Michelin instituted in the Court in 1993 was brought within six years and was not statute-barred. However, if time started to run in 1984, Michelin was out of time.

[4] For the reasons that follow, I have concluded that, even if Michelin's non-statutory claim for the restitution of the 1983-84 overpayments was not subject to the four-year limitation period prescribed in the *Excise Tax Act*, it was subject to the six-year limitation period applicable to actions in the Federal Court, and against the federal Crown. Further, because time started to run against Michelin from the date of the overpayment, its statement of claim was time-barred.

[5] It is therefore unnecessary to decide whether Reed J. was correct to conclude that the four-year limitation period in the *Excise Tax Act*, as then drafted, applied to both the statutory right to a refund, and non-statutory claims for the restitution of overpayments of tax on the ground of unjust enrichment.

## B. THE FACTS

[6] This litigation has proceeded on an agreed statement of facts. Those relevant to the disposition of this appeal are as follows.

[7] Revenue Canada commenced an audit of Michelin for federal sales tax late in 1987. This showed that, for the period June 30, 1984 to the end of August 1987, Michelin had overpaid by \$1,104,092.80 and underpaid by \$781,808.71. Accordingly, Revenue Canada issued a notice of assessment in August 1988, setting out the results of the audit and assessing Michelin for a net overpayment of \$322,284.09.

[8] The mistakes made by Michelin in calculating its sales tax liability were attributable to a number of

lorsqu'elle a fait les paiements en trop? Si le délai a commencé à courir en 1988, l'instance introduite par Michelin auprès de la Cour en 1993 l'a été dans le délai de six ans et n'était pas irrecevable en vertu de la loi. Toutefois, si le délai a commencé à courir en 1984, Michelin a agi trop tard.

[4] Pour les motifs qui suivent, j'ai conclu que, même si la demande de restitution non visée par la loi déposée relativement aux paiements effectués en trop en 1983-1984 n'était pas assujettie au délai de prescription de quatre ans prévu par la *Loi sur la taxe d'accise*, elle faisait l'objet du délai de prescription de six ans applicable aux actions intentées en Cour fédérale et contre l'État fédéral. En outre, puisque le délai a commencé à courir contre Michelin à partir de la date du paiement en trop, la déclaration de cette dernière était prescrite.

[5] Il n'y a donc pas lieu de décider si le juge Reed avait raison de conclure que le délai de prescription de quatre ans prévu par la *Loi sur la taxe d'accise*, dans son libellé de l'époque, s'appliquait tant au droit de remboursement prévu par la loi qu'aux demandes de restitution des paiements de taxe faits en trop, non visées par la loi, mais fondées sur l'enrichissement sans cause.

## B. LES FAITS

[6] Le présent litige a fait l'objet d'un exposé conjoint des faits. Les faits pertinents quant au présent appel sont les suivants.

[7] Revenu Canada a entrepris une vérification visant Michelin relativement à la taxe de vente fédérale vers la fin de 1987. Cette vérification a révélé que, pour la période comprise entre le 30 juin 1984 et la fin d'août 1987, Michelin avait payé en trop 1 104 092,80 \$ et payé en moins 781 808,71 \$. Par conséquent, Revenu Canada a délivré en août 1988 un avis de cotisation faisant état des résultats de la vérification et établissant une cotisation à l'égard de Michelin pour un paiement en trop net de 322 284,09 \$.

[8] Les erreurs commises par Michelin dans le calcul des taxes de vente dues étaient attribuables à un

factors, including: miscalculations of taxable sales, arithmetical errors, overstatements of value, understatements of deductions, and the incorrect calculation of credits.

[9] As a result of the audit, Michelin became aware that it had also made mistakes in calculating its federal sales tax liability for the period June 1, 1983 to August 1984. The amount overpaid in this period was \$63,324. However, by a notice of decision dated March 7, 1989, the Minister refused to allow Michelin's objection that the notice of assessment did not credit it with this sum. The Minister was of the view that these overpayments were made more than four years prior to the date of the assessment and hence were time-barred by subsection 44(7.1) [as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 68, s. 15] of the *Excise Tax Act*, R.S.C. 1970, c. E-13.

[10] In June 1989, Michelin appealed the Minister's decision to the Canadian International Trade Tribunal, alleging that the *Excise Tax Act* was not an absolute bar to its right to a statutory refund and, in the alternative, if it was, it did not curtail Michelin's right to recover the overpayments on equitable grounds. In November 1991, the appeal was adjourned *sine die* at Michelin's request, pending the release of a decision from this Court on whether the Minister had a discretion to extend the four-year time limit on statutory refunds.

[11] The Court held in *Canadian Marconi Co. v. Canada*, [1992] 1 F.C. 655 (C.A.) that the statutory time limitation was absolute and admitted of no discretion. In view of this decision and the Minister's submission that the Tribunal had no jurisdiction to determine Michelin's equitable claim for the recovery of its overpayment of tax, no further steps were taken to pursue the appeal.

[12] Instead, in April 1993, Michelin commenced an action for unjust enrichment in the Federal Court,

certain nombre de facteurs, dont de mauvais calculs des ventes taxables, des erreurs d'arithmétique, des surestimations de valeur, des sous-évaluations de déductions et des erreurs de calcul quant aux crédits.

[9] Grâce à la vérification, Michelin a constaté qu'elle avait aussi commis des erreurs dans le calcul des taxes de vente fédérales qu'elle devait pour la période du 1<sup>er</sup> juin 1983 au mois d'août 1984. Le montant payé en trop dans cette période s'élevait à 63 324 \$. Toutefois, par avis de décision daté du 7 mars 1989, le ministre a refusé d'accueillir l'opposition de Michelin relative au fait que l'avis de cotisation ne lui créditait pas cette somme. Le ministre était d'avis que ces paiements en trop avaient été effectués plus de quatre ans avant la date de la cotisation, de sorte qu'ils ne pouvaient plus être réclamés, en raison de la prescription prévue par le paragraphe 44(7.1) [mod. par S.C. 1980-81-82-83, ch. 68, art. 15] de la *Loi sur la taxe d'accise*, S.R.C. 1970, ch. E-13.

[10] En juin 1989, Michelin a interjeté appel de la décision du ministre auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur, alléguant que la *Loi sur la taxe d'accise* n'éteignait pas entièrement son droit au remboursement prévu par la loi et, subsidiairement, que, si elle le faisait, elle n'entravait pas son droit de recouvrer les paiements en trop pour des motifs fondés sur l'*equity*. En novembre 1991, l'appel a été ajourné *sine die* à la demande de Michelin, dans l'attente d'une décision de la Cour sur la question de savoir si le ministre avait le pouvoir discrétionnaire de proroger le délai de prescription de quatre ans relatif aux remboursements visés par la loi.

[11] Dans l'arrêt *Canadian Marconi Co. c. Canada*, [1992] 1 C.F. 655 (C.A.), la Cour a conclu que le délai de prescription prévu par la loi était absolu et n'autorisait l'exercice d'aucun pouvoir discrétionnaire. À la lumière de cette décision et de l'argument du ministre que le Tribunal n'avait pas compétence pour statuer sur la demande fondée sur l'*equity* présentée par Michelin pour recouvrer le paiement de taxe en trop, aucune autre démarche n'a été entreprise en vue de la poursuite de l'appel.

[12] En avril 1993, Michelin a plutôt intenté une action pour enrichissement sans cause en Cour

which, as I have already noted, Reed J. dismissed. Michelin appeals to this Court from that decision.

### C. THE STATUTORY FRAMEWORK

*Excise Tax Act*, R.S.C. 1970, c. E-13.

44. (1) A deduction from, or refund of, any of the taxes imposed by this Act may be granted

(a) where an overpayment has been made by the taxpayer;

. . .

(c) where the tax was paid in error;

. . .

(7.1) Subject to subsection (7), no refund of moneys paid or overpaid in error, whether by reason of mistake of fact or law or otherwise, and taken into account as taxes imposed by this Act shall be granted under this section unless application in writing therefor is made to the Minister by the person entitled to the refund within four years after the time the moneys were paid or overpaid.

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

39. . . .

(2) A proceeding in the Court in respect of a cause of action arising otherwise than in a province shall be taken within six years after the cause of action arose.

*Crown Liability and Proceedings Act*,  
R.S.C., 1985, c. C-50  
[as am. by S.C. 1990,  
c. 8, ss. 21, 31]

32. Except as otherwise provided in this Act or in any other Act of Parliament, the laws relating to prescription and the limitation of actions in force in a province between subject and subject apply to any proceedings by or against the Crown in respect of any cause of action arising in that province, and proceedings by or against the Crown in respect of a cause of action arising otherwise than in a province shall be taken within six years after the cause of action arose.

### D. ANALYSIS

[13] As I have indicated, the only issue that I need to decide in order to dispose of this appeal is whether Michelin's non-statutory claim for restitution is barred by the six-year limitation period prescribed by section

fédérale, action qui a été rejetée par le juge Reed, comme je l'ai déjà mentionné. Michelin interjette appel de cette décision auprès de notre Cour.

### C. LE CADRE LÉGISLATIF

*Loi sur la taxe d'accise*, S.R.C. 1970, ch. E-13.

44. (1) Il peut être accordé une déduction ou remise de toute taxe imposée par la présente loi

a) lorsque le contribuable a effectué un paiement en trop;

[. . .]

c) lorsque la taxe a été payée par erreur;

[. . .]

(7.1) Sous réserve du paragraphe (7), il ne sera accordé en vertu du présent article, aucune remise des deniers payés ou payés en trop par erreur, que ce soit en raison d'une erreur de fait ou de droit ou autrement, et dont il a été tenu compte à titre de taxes imposées par la présente loi, à moins que la personne y ayant droit n'en fasse la demande par écrit au Ministre dans les quatre ans qui suivent la date à laquelle les deniers ont été payés ou payés en trop.

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

39. [. . .]

(2) Le délai de prescription est de six ans à compter du fait générateur lorsque celui-ci n'est pas survenu dans une province.

*Loi sur la responsabilité civile de  
l'État et le contentieux administratif*,  
L.R.C. (1985), ch. C-50 [mod. par L.C. 1990,  
ch. 8, art. 21, 31]

32. Sauf disposition contraire de la présente loi ou de toute autre loi fédérale, les règles de droit en matière de prescription qui, dans une province, régissent les rapports entre particuliers s'appliquent lors des poursuites auxquelles l'État est partie pour tout fait générateur survenu dans la province. Lorsque ce dernier survient ailleurs que dans une province, la procédure se prescrit par six ans.

### D. ANALYSE

[13] Comme je l'ai indiqué, la seule question sur laquelle je dois me prononcer afin de régler l'issue du présent appel consiste à savoir si la demande de restitution non visée par la loi présentée par Michelin

39 of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, and by section 32 of the *Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. C-50.

[14] It is conceded that the overpayments in the period June 1983 to August 1984 were made more than six years before Michelin commenced its action for restitution in the Trial Division. Nonetheless, Michelin advances two arguments to support its position that its claim is not time-barred.

(i) Equitable Nature of the Relief

[15] Michelin argues that, since it is seeking equitable relief, the statutory prescription periods do not apply to its claim for restitution. Counsel relies for this proposition on *Milliken & Co. v. Interface Flooring Systems (Canada) Inc.* (1996), 75 C.P.R. (3d) 481 (F.C.T.D.). Even if this were a correct statement of the law, which I do not have to decide, Michelin's argument cannot succeed in this case.

[16] First, it is not accurate to say that all restitutionary claims are equitable in nature because they can be classified as emanations of the general principle that the law will not permit a defendant to be unjustly enriched at the expense of the plaintiff. Thus, mistaken payments were typically recoverable through the common law action for money had and received to the use of the plaintiff. The recognition of the law of restitution as a distinct source of rights and obligations, and the generalisation of discrete claims, both legal and equitable in origin, by reference to the principle of unjust enrichment, are relatively recent phenomena in our legal system. See generally, *Peel (Regional Municipality) v. Canada; Peel (Regional Municipality) v. Ontario*, [1992] 3 S.C.R. 762, at pages 787-788; Peter D. Maddaugh and John D. McCamus, *The Law of Restitution* (Aurora: Canada Law Book, 1990), at pages 4-10, and 13-21.

est irrecevable en raison du délai de prescription prévu par l'article 39 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, et par l'article 32 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. C-50.

[14] Il est admis que les paiements en trop de la période de juin 1983 au mois d'août 1984 ont été effectués plus de six ans avant que Michelin introduise son action en restitution devant la Section de première instance. Néanmoins, Michelin avance deux arguments à l'appui de sa position que sa demande n'est pas prescrite.

(i) Réparation fondée sur l'equity

[15] Michelin prétend qu'étant donné qu'elle sollicite une réparation fondée sur l'*equity*, les délais de prescription prévus par la loi ne s'appliquent pas à sa demande de restitution. L'avocat invoque la décision *Milliken & Co. c. Interface Flooring Systems (Canada) Inc.* (1996), 75 C.P.R. (3d) 481 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) à l'appui de cette proposition. Même s'il s'agissait d'un énoncé juste du droit, ce sur quoi je n'ai pas à me prononcer, l'argument de Michelin ne pourrait pas être accepté en l'espèce.

[16] Premièrement, il n'est pas exact de dire que toutes les demandes de restitution relèvent de l'*equity* parce qu'elles peuvent être considérées comme fondées sur le principe général voulant que la loi ne permet pas que le défendeur s'enrichisse sans cause aux dépens du demandeur. Ainsi, les paiements faits par erreur ont pu généralement être recouverts au moyen de l'action de common law en recouvrement des deniers reçus au profit du demandeur. La reconnaissance du droit des restitutions comme source distincte de droits et d'obligations ainsi que la généralisation de demandes séparées, originant tant de la loi que de l'*equity*, fondées sur le principe de l'enrichissement sans cause, constituent des phénomènes relativement récents dans notre régime juridique. Voir de façon générale *Peel (Municipalité régionale) c. Canada; Peel (Municipalité régionale) c. Ontario*, [1992] 3 R.C.S. 762, aux pages 787 et 788; Peter D. Maddaugh et John D. McCamus, *The Law of Restitution* (Aurora: Canada Law Book Inc., 1990), aux pages 4 à 10 et 13 à 21.

[17] Thus, the fact that Michelin has framed its claim as one for restitution or unjust enrichment does not necessarily mean that the claim is for equitable relief. Only its claim for a constructive trust as a remedy to recover the mistaken payments is a request for an equitable remedy.

[18] Second, there is authority for the proposition that a court may impose the equitable proprietary remedy of a constructive trust in order to ensure that a defendant is not unjustly enriched by the receipt and retention of a mistaken payment: *Chase Manhattan Bank N.A. v. Israel-British Bank (London) Ltd.*, [1981] Ch. 105; *Harper v. Royal Bank of Canada* (1994), 18 O.R. (3d) 317 (Div. Ct.). However, Michelin has not established the facts necessary to obtain this form of relief.

[19] In particular, a constructive trust will not be imposed unless the plaintiff can point to property in the hands of the defendant that is identifiable as the property, or its proceeds, that was transferred by or obtained from the plaintiff without a juristic reason, or that the defendant could not otherwise retain in good conscience. That is, the constructive trust attaches to specific assets of the defendant that represent the enrichment; it is not a charge on the defendant's general assets for the amount of the plaintiff's claim.

[20] Thus, after concluding in *Chase Manhattan*, *supra*, that a constructive trust was in principle available as a remedy for the recovery of money paid by the plaintiff under a mistake of fact, Goulding J. (at page 128) directed an inquiry as to what had become of the money "and what assets (if any), in the possession or power of the defendant, now represent the said sum or any part thereof".

[21] The requirement that a constructive trust will only be imposed on property in the hands of the defendant that is identifiable as property that the

[17] Par conséquent, le fait que Michelin ait présenté sa demande sous forme de demande de restitution ou de demande fondée sur l'enrichissement sans cause ne signifie pas nécessairement qu'elle cherche à obtenir une réparation en *equity*. Seule sa demande relative à la fiducie par interprétation en tant que réparation permettant le recouvrement des paiements faits par erreur constitue une demande de réparation en *equity*.

[18] Deuxièmement, des décisions étayent la proposition qu'une cour peut imposer la réparation en *equity* fondée sur la propriété et découlant de la fiducie par interprétation afin de garantir que le défendeur ne s'enrichisse pas sans cause en recevant et en retenant un paiement fait par erreur: *Chase Manhattan Bank N.A. v. Israel-British Bank (London) Ltd.*, [1981] Ch. 105; *Harper v. Royal Bank of Canada* (1994), 18 O.R. (3d) 317 (C. div.). Toutefois, Michelin n'a pas établi les faits nécessaires à l'obtention de cette forme de réparation.

[19] En particulier, une fiducie par interprétation n'est pas imposée à moins que le demandeur puisse indiquer que des biens en la possession du défendeur constituent les biens, ou le produit de ces biens, qui ont été cédés par le demandeur ou obtenus de lui sans cause légitime ou que le défendeur ne saurait retenir en toute bonne foi. C'est dire que la fiducie par interprétation est liée aux éléments d'actif particuliers du défendeur qui constituent l'enrichissement; il ne s'agit pas d'une charge grevant l'actif général du défendeur pour le montant de la réclamation du demandeur.

[20] Par conséquent, après avoir conclu dans la décision *Chase Manhattan*, précitée, que le demandeur pouvait en principe invoquer la fiducie par interprétation pour recouvrer les deniers qu'il avait versés par erreur de fait, le juge Goulding (à la page 128) a ordonné une enquête sur ce qui était advenu des deniers [TRADUCTION] «et quels éléments d'actif (s'il y a lieu) en la possession du défendeur constituent maintenant cette somme ou une partie de celle-ci».

[21] C'est en se fondant sur l'exigence qu'une fiducie par interprétation soit imposée seulement à l'égard de biens se trouvant en la possession du

defendant cannot conscionably retain was the basis on which this Court dismissed the appeal in *Federated Co-Operatives Ltd. v. Canada*, [2001] F.C.J. No. 315 (C.A.) (QL). In my respectful opinion, the Court in *Forest Oil Corp. v. Canada*, [1997] 1 F.C. 624 (T.D.) erred in imposing a constructive trust to enable the appellant to recover a mistaken payment without any inquiry to ascertain if the money that it had mistakenly paid, or its proceeds, could be identified in the hands of the Crown.

[22] I recognize that the constructive trust is rapidly emerging in Canada as a very flexible equitable remedy that may be imposed in a wide variety of contexts to prevent unjust enrichment and, more generally, to prevent individuals from keeping property that in good conscience they should not retain, particularly, for example, when the property was obtained by a wrongful act, such as the breach of a fiduciary duty: see, in particular, the judgment of McLachlin J. (as she then was) in *Soulos v. Korkontzilas*, [1997] 2 S.C.R. 217.

[23] Accordingly, it has been suggested that, when used simply as a remedy to prevent unjust enrichment and profiting from unconscionable conduct, the constructive trust may have lost its proprietary basis: Lord Goff of Chieveley and Gareth Jones, *The Law of Restitution*, 5th ed. (London: Sweet & Maxwell, 1998), at pages 84-89.

[24] Thus, in the course of a broad reformulation of some of the basic principles applicable to proprietary remedies in the law of restitution in *Westdeutsche Landesbank Girozentrale v. Islington London Borough Council*, [1996] A.C. 669 (H.L.), Lord Browne-Wilkinson (at pages 714-715) disapproved the reasoning, but not the result, in *Chase Manhattan, supra*, because it presupposed that the mistaken payer retained an equitable interest in the money when it was paid. This reasoning, he said, was inconsistent with the more flexible nature of the constructive trust when imposed as a remedy to prevent unjust enrich-

défendeur et pouvant être identifiés comme des biens que le défendeur ne peut pas retenir en toute bonne foi que la Cour a rejeté l'appel dans l'arrêt *Federated Co-Operatives Ltd. c. Canada*, [2001] A.C.F. n° 315 (C.A.) (QL). À mon avis, dans *Forest Oil Corp. c. Canada*, [1997] 1 C.F. 624 (1<sup>re</sup> inst.), la Cour a commis une erreur en imposant une fiducie par interprétation pour permettre à l'appelante de recouvrer le paiement fait par erreur sans qu'il y ait examen visant à déterminer si les deniers qu'elle avait versés par erreur, ou leur produit, pouvaient être identifiés comme biens en la possession de la Couronne.

[22] Je reconnais que la fiducie par interprétation s'impose rapidement au Canada comme une réparation en *equity* très souple qui peut être appliquée dans une multitude de contextes pour empêcher l'enrichissement sans cause et, de façon plus générale, pour empêcher les individus de conserver des biens qu'en toute bonne foi, ils ne devraient pas retenir, notamment lorsque les biens ont été obtenus de façon illicite, comme dans le cas du manquement à une obligation de fiduciaire: voir notamment les motifs prononcés par le juge McLachlin (maintenant juge en chef) dans l'arrêt *Soulos c. Korkontzilas*, [1997] 2 R.C.S. 217.

[23] On a donc fait valoir que lorsqu'elle servait simplement de recours empêchant que l'on s'enrichisse sans cause et que l'on tire profit d'actes peu scrupuleux, la fiducie par interprétation pouvait ne plus être fondée sur la propriété: Lord Goff of Chieveley et Gareth Jones, *The Law of Restitution*, 5<sup>e</sup> d. (London: Sweet & Maxwell, 1998), aux pages 84 à 89.

[24] Par conséquent, dans une reformulation en profondeur de certains principes fondamentaux applicables aux réparations fondées sur la propriété en droit des restitutions, lord Browne-Wilkinson, dans l'arrêt *Westdeutsche Landesbank Girozentrale c. Islington London Borough Council*, [1996] A.C. 669 (H.L.), aux pages 714 et 715, a désapprouvé le raisonnement, mais non la conclusion, de la décision *Chase Manhattan*, précitée, parce que celui-ci tenait pour acquis que le payeur mal avisé avait conservé un intérêt en *equity* dans les deniers lorsque ceux-ci avaient été versés. Il a dit que ce raisonnement était

ment. Thus, he concluded (at page 715):

Although the mere receipt of the moneys, in ignorance of the mistake, gives rise to no trust, the retention of the moneys after the recipient bank learned of the mistake may well have given rise to a constructive trust.

[25] However, despite its new-found flexibility as an equitable remedy, the constructive trust has not shed all the limitations that flow from its proprietary character. Thus, Lord Browne-Wilkinson did not suggest in *Westdeutsche Landesbank, supra*, that Goulding J. had erred in *Chase Manhattan, supra*, when he ordered an inquiry into whether the mistaken payment could be identified in the defendant's assets. Such an inquiry would only have been ordered if Goulding J. had thought that tracing was still required to determine the availability of a constructive trust.

[26] Accordingly, since Michelin provided no evidence that its overpayments could be traced, the remedy of a constructive trust is not available to it on the basis of the agreed facts. As a result, it is unnecessary for me to consider the soundness of the premise of the appellant's argument, namely that the constructive trust claimed here is not subject to the six-year limitation period because it is an equitable remedy.

[27] Counsel for the appellant also referred us to *Air Canada v. British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 1161 as a case where, although relief was ultimately denied, the Supreme Court of Canada appeared willing in principle to permit the recovery of tax paid under an unconstitutional statute, even though the claim included money paid outside the limitation period.

[28] However, the amounts claimed by Air Canada in that case went back to August 1, 1974 and the

incompatible avec la nature plus souple de la fiducie par interprétation lorsque celle-ci était imposée comme réparation empêchant l'enrichissement sans cause. Il a donc conclu (à la page 715):

[TRADUCTION] Même si la simple réception des deniers sans connaissance de l'erreur ne donne naissance à aucune fiducie, la rétention des deniers après que la banque bénéficiaire a appris l'erreur peut fort bien avoir donné lieu à une fiducie par interprétation.

[25] Toutefois, malgré sa souplesse nouvellement reconnue en tant que réparation en *equity*, la fiducie par interprétation ne s'est pas départie de toutes les restrictions découlant de son caractère lié à la propriété. C'est pourquoi lord Browne-Wilkinson n'a pas affirmé dans l'arrêt *Westdeutsche Landesbank*, précité, que le juge Goulding avait commis une erreur dans la décision *Chase Manhattan*, précitée, lorsqu'il avait ordonné une enquête quant à savoir si le paiement fait par erreur pouvait être identifié dans l'actif de la défenderesse. Le juge Goulding n'a ordonné une telle enquête que parce qu'il estimait que retracer l'origine de la somme d'argent en question était toujours requis pour déterminer s'il pouvait y avoir fiducie par interprétation.

[26] Par conséquent, étant donné que Michelin n'a fourni aucun élément de preuve indiquant que ses paiements en trop pouvaient être retracés, elle ne peut pas solliciter la réparation de la fiducie par interprétation, à la lumière de l'exposé conjoint des faits. Il n'y a donc pas lieu que j'examine le bien-fondé de la prémisse de l'argument de l'appelante, à savoir que la fiducie par interprétation invoquée en l'espèce n'est pas assujettie au délai de prescription de six ans parce qu'elle constitue une réparation en *equity*.

[27] L'avocat de l'appelante nous a également renvoyés à l'arrêt *Air Canada c. Colombie-Britannique*, [1989] 1 R.C.S. 1161, où, bien que la réparation ait été refusée en bout de ligne, la Cour suprême du Canada paraissait prête en principe à permettre le recouvrement de taxes payées en application d'une loi inconstitutionnelle, même si la demande portait notamment sur des deniers pour lesquels le remboursement était prescrit.

[28] Toutefois, les montants réclamés par Air Canada dans cette affaire remontaient au 1<sup>er</sup> août 1974

proceeding was commenced in the Supreme Court of British Columbia on July 30, 1980, just within the applicable limitation period: *Limitation Act*, R.S.B.C. 1979, c. 266, subsections 3(4) and 14(2). Pacific Western Airlines, one of the two plaintiffs that commenced related but separate actions that were heard at the same time as Air Canada's, commenced its proceeding outside the limitation period. Nonetheless, since all the claims failed on other grounds, and the limitation point was not considered in the reasons for judgment of the Supreme Court of Canada, there is nothing here to assist the appellant.

[29] Finally, counsel relied on *Air Canada v. Ontario (Liquor Control Board)*, [1997] 2 S.C.R. 581, where the Court permitted Air Canada to recover fees that it had been charged by the respondent under a statutory provision that was held to be inapplicable. In this case, the Supreme Court allowed the recovery of all the fees that had been paid including, apparently, payments made outside the limitation period.

[30] However, the limitation issue was not pleaded at trial ((1994), 2 G.T.C. 7186, at para. 80, *per* Saunders J.), nor was it discussed by the Supreme Court of Canada. The Court's reasons also give no indication that a constructive trust was the relief granted. I do not regard the references to equitable considerations relevant to the availability of a defence (*Air Canada v. British Columbia*, *supra*, at pages 1197 *et seq.*, and 1207) as indicating that the Court regarded the relief sought by Air Canada as equitable. Accordingly, this case is not helpful to Michelin.

(ii) The Discoverability Principle

[31] In the alternative, counsel for Michelin submitted that if, contrary to his first argument, section 39 of the *Federal Court Act* applies to the appellant's claim for restitution, it was commenced within the

et l'instance avait été introduite à la Cour suprême de la Colombie-Britannique le 30 juillet 1980, tout juste dans le délai de prescription applicable: *Limitation Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 266, paragraphes 3(4) et 14(2). Pacific Western Airlines, l'une des deux demandereses ayant intenté des actions connexes mais distinctes qui ont été entendues en même temps que l'action d'Air Canada, a intenté sa procédure après l'expiration du délai de prescription. Néanmoins, étant donné que toutes les demandes ont été rejetées pour d'autres motifs et que la question de la prescription n'a pas été abordée dans les motifs de l'arrêt de la Cour suprême du Canada, rien dans cet arrêt n'aide l'appelante.

[29] Enfin, l'avocat a invoqué l'arrêt *Air Canada c. Ontario (Régie des alcools)*, [1997] 2 R.C.S. 581, dans lequel la Cour suprême a permis à Air Canada de recouvrer les droits qui avaient été exigés par l'intimée en vertu d'une disposition légale jugée inopérante. Dans cette affaire, la Cour suprême a accordé le recouvrement de l'ensemble des droits payés, dont apparemment, les paiements effectués hors du délai de prescription.

[30] La question de la prescription n'a toutefois pas été plaidée au procès ((1994), 2 G.T.C. 7186, au paragraphe 80, le juge Saunders), et elle n'a pas été abordée non plus par la Cour suprême du Canada. Les motifs de la Cour suprême ne précisent pas non plus que la fiducie par interprétation constituait la réparation accordée. Je ne considère pas les références à des considérations d'*equity* se rapportant à la possibilité d'invoquer un moyen de défense (*Air Canada c. Colombie-Britannique*), précité, aux pages 1197 et suivantes, et 1207) comme indiquant que la Cour estimait que la réparation sollicitée par Air Canada relevait de l'*equity*. Par conséquent, cet arrêt ne sert pas Michelin.

(ii) La règle de la possibilité de découvrir le dommage

[31] L'avocat de Michelin a soutenu subsidiairement que si, contrairement à son premier argument, l'article 39 de la *Loi sur la Cour fédérale* s'appliquait à la demande de restitution de l'appelante, cette demande

limitation period. His argument is that the limitation period only commenced in 1988 when Michelin discovered that it had overpaid federal sales tax in the period 1983-84. Therefore, since Michelin filed its statement of claim in the Federal Court in April 1993, it was within the six-year limitation period.

[32] Counsel submitted that it is a principle of general application, no longer limited to claims in tort, that time does not start to run against a plaintiff until it has discovered, or ought to have discovered by the exercise of reasonable diligence, that it had a cause of action. Thus, in *Consumers Glass Co. Ltd. v. Foundation Co. of Canada Ltd.* (1985), 51 O.R. (2d) 385 (C.A.), at page 398, the discoverability principle was said to apply to claims in both contract and tort. For the purpose of this appeal, I am prepared to assume that the principle can also apply to claims for the restitution of money paid under a mistake of fact.

[33] However, no evidence was led to establish that Michelin was not at fault in failing to discover, before Revenue Canada's audit, that it had overpaid the amount of federal sales tax that it owed for the period 1983-84. Since a limitation period presumptively starts to run when the cause of action arises, in this case when Michelin made its overpayments, the plaintiff bears the burden of proving the facts required to postpone its commencement.

[34] In this context, I note that the original errors were apparently made by Michelin's own staff who, presumably, had acted on company-generated information about the volume and value of the sales of the company's products, and the related expenditures. No doubt it was not always easy to calculate the tax owing on the basis of this information, although I would observe that the sources of miscalculation included arithmetical errors and were discovered by

avait été présentée dans le délai de prescription. Il a prétendu que le délai de prescription a commencé à courir seulement en 1988 lorsque Michelin a découvert qu'elle avait effectué des paiements en trop relativement à la taxe de vente fédérale pendant la période 1983-1984. Par conséquent, étant donné que Michelin a déposé sa déclaration auprès de la Cour fédérale en avril 1993, elle a agi dans le délai de prescription de six ans.

[32] L'avocat a soutenu qu'il existe un principe d'application générale ne se limitant plus aux réclamations en matière délictuelle et voulant que le délai commence à courir contre le demandeur seulement lorsque celui-ci découvre, ou aurait dû découvrir en faisant preuve de diligence raisonnable, qu'il avait une cause d'action. En effet, dans l'arrêt *Consumers Glass Co. Ltd. v. Foundation Co. of Canada Ltd.* (1985), 51 O.R. (2d) 385 (C.A.), à la page 398, on a dit que la règle de la possibilité de découvrir le dommage s'appliquait aux réclamations faites tant en matière contractuelle qu'en matière délictuelle. Pour les fins du présent appel, je veux bien supposer que le principe peut également s'appliquer aux demandes de restitution de deniers versés par erreur de fait.

[33] On n'a toutefois produit aucun élément de preuve pour démontrer que Michelin n'était pas à blâmer pour ne pas avoir découvert, avant la vérification de Revenu Canada, qu'elle avait versé un montant excédant la taxe de vente fédérale due pour la période 1983-1984. Étant donné qu'un délai de prescription commence à courir, en principe, à partir de la naissance de la cause d'action, soit en l'espèce lorsque Michelin a effectué ses paiements en trop, il incombe à la demanderesse de prouver les faits requis pour repousser le point de départ de ce délai.

[34] Dans ce contexte, je souligne que les erreurs initiales ont apparemment été commises par les propres employés de Michelin, qui se seraient fondés sur les renseignements internes de la société quant au volume et à la valeur des ventes de ses produits ainsi que sur les dépenses connexes. Il ne fait aucun doute qu'il n'était pas toujours facile de calculer la taxe due à partir de ces renseignements, quoique je ferais remarquer que les erreurs de calcul consistaient

Revenue Canada in the course of a routine audit. In any event, there was no suggestion that Michelin's errors were the result of its having reasonably relied on erroneous information or advice supplied from outside the company.

[35] In the absence of further information in the agreed statement of facts about the circumstances in which the errors were originally made, or about the reasonableness of measures subsequently taken, or not taken, by Michelin to detect errors of this kind, Michelin has not proved that its failure, prior to August 1988, to discover the facts upon which its cause of action is based occurred despite its exercise of due diligence.

#### E. CONCLUSIONS

[36] For these reasons, I would dismiss the appeal with costs.

ROTHSTEIN J.A.: I agree.

MALONE J.A.: I agree.

notamment en des erreurs d'arithmétique et qu'elles ont été découvertes par Revenu Canada au cours d'une vérification de routine. De toute manière, on n'a pas prétendu que les erreurs de Michelin avaient été causées par le fait que celle-ci se serait raisonnablement fiée à des renseignements ou des avis erronés provenant de l'extérieur de la société.

[35] En l'absence de plus amples renseignements, dans l'exposé conjoint des faits, sur les circonstances dans lesquelles les erreurs ont été commises au départ et sur le caractère raisonnable des mesures prises ou non ensuite par Michelin pour repérer les erreurs de ce genre, Michelin n'a pas prouvé que son incapacité à découvrir, avant août 1988, les faits sur lesquels sa cause d'action est fondée a existé en dépit de la diligence raisonnable qu'elle exerçait.

#### E. CONCLUSIONS

[36] Pour ces motifs, je rejetterais l'appel avec dépens.

LE JUGE ROTHSTEIN, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE MALONE, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

A-13-00  
2001 FCA 162

A-13-00  
2001 CAF 162

**Government of the Northwest Territories**  
(*Appellant*)

**Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest**  
(*appelant*)

v.

c.

**Public Service Alliance of Canada and Canadian Human Rights Commission** (*Respondents*)

**L'Alliance de la fonction publique du Canada et la Commission canadienne des droits de la personne**  
(*intimées*)

*INDEXED AS: NORTHWEST TERRITORIES v. PUBLIC SERVICE ALLIANCE OF CANADA (C.A.)*

*RÉPERTORIÉ: TERRITOIRES DU NORD-OUEST c. ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA (C.A.)*

Court of Appeal, Stone, Létourneau and Rothstein  
J.J.A.—Ottawa, April 3, 4, 5 and May 24, 2001.

Cour d'appel, juges Stone, Létourneau et Rothstein,  
J.C.A.—Ottawa, 3, 4, 5 avril et 24 mai 2001.

*Administrative law — Judicial review — Quo Warranto — Complaint by PSAC of discrimination by N.W.T. Government in classification, pay of female employees — CHRC appointing Human Rights Tribunal to inquire into complaint under Canadian Human Rights Act, ss. 7, 11 — Act amended to remedy institutional independence problems — N.W.T. Government nevertheless challenging institutional independence, impartiality of Tribunal — Seeking quo warranto as appointment terms of Tribunal members expired — Members whose jurisdiction challenged not appointed to new Tribunal — Holding statutory authority to complete hearing of complaint under transitional provision, s. 33(3) — Not institutionally, individually biased in conduct of hearing — Binding nature of guidelines under Act, s. 27(3) not compromising institutional independence, impartiality of members.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Quo warranto — L'AFPC a déposé une plainte dans laquelle elle alléguait que le gouvernement des T.N.-O. pratiquait de la discrimination dans la classification et la rémunération de ses employés féminins — La CCDP a constitué un Tribunal des droits de la personne pour qu'il fasse enquête sur les aspects des plaintes liés aux art. 7 et 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne — La Loi a été modifiée afin de corriger les problèmes relatifs à l'indépendance institutionnelle — Le gouvernement des T.N.-O. a néanmoins contesté l'indépendance institutionnelle et l'impartialité du Tribunal — Il a demandé un bref de quo warranto car le mandat des membres du Tribunal était terminé — Les membres dont la compétence était contestée n'ont pas été nommés membres du nouveau Tribunal — Ils possédaient le pouvoir légal d'achever l'audition de la plainte conformément à l'art. 33(3) de la disposition transitoire — Ils n'ont pas fait preuve de partialité institutionnelle ou personnelle dans la conduite des audiences — Le caractère impératif des directives émises en vertu de l'art. 27(3) de la Loi ne compromet pas l'indépendance institutionnelle et l'impartialité des membres.*

*Human Rights — PSAC alleging pay discrimination against female dominated groups by N.W.T. Government — CHRC appointing Tribunal to inquire into complaint under CHRA, ss. 7, 11 — Act amended to remedy institutional independence problems — N.W.T. Government nevertheless challenging institutional independence, impartiality of Tribunal — Members whose jurisdiction challenged not appointed to new Tribunal — Holding statutory authority to complete hearing of complaint against appellant under transitional provision, s. 33(3) — N.W.T. Government having standing to argue rules of natural justice applicable herein.*

*Droits de la personne — L'AFPC a allégué que le gouvernement des T.N.-O. pratiquait de la discrimination dans la rémunération de groupes principalement composés de femmes — La CCDP a constitué un Tribunal pour qu'il fasse enquête sur les aspects des plaintes liés aux art. 7 et 11 de la LCDP — La Loi a été modifiée afin de corriger les problèmes relatifs à l'indépendance institutionnelle — Le gouvernement des T.N.-O. a néanmoins contesté l'indépendance institutionnelle et l'impartialité du Tribunal — Les membres dont la compétence était contestée n'ont pas été nommés membres du nouveau Tribunal — Ils possédaient le pouvoir légal d'achever l'audition de la plainte contre l'appelant conformément à l'art. 33(3) de la disposition transitoire — Le gouvernement des T.N.-O. avait la qualité*

*Bill of Rights — Whether N.W.T. Government entitled to avail itself of fair hearing requirements guaranteed by Canadian Bill of Rights, s. 2(e) — Government entitled to determination of rights, obligations by independent, impartial tribunal if protection of s. 2(e) available — Not invoking Canadian Bill of Rights as defence on merits of complaint, merely seeking adjudication on merits by independent, impartial tribunal — Word “person” in s. 2(e) including Crown — Government entitled to fair hearing under s. 2(e).*

*Practice — Parties — Standing — Motions Judge ruling N.W.T. Government lacked standing to argue CHRA created scheme contrary to natural justice — Government disagreeing with interpretation of Canadian Human Rights Act, not attacking its validity — Having standing before courts to seek recognizance, enforcement of statutory powers, to defend itself when sued for alleged abuse, misuse of powers — Motions Judge erred in denying standing.*

This was an appeal from a Trial Division decision that the appellant lacked standing to argue that provisions of the *Canadian Human Rights Act* (CHRA) or a statutory instrument issued thereunder created a scheme which is contrary to the requirements of natural justice. On March 28, 1989, the Public Service Alliance of Canada (PSAC) filed a complaint with the Canadian Human Rights Commission (CHRC), alleging that the appellant had discriminated in the classification and pay of employees in female dominated groups and subgroups contrary to sections 7, 10 and 11 of the Act. The CHRC appointed a Human Rights Tribunal to inquire into the sections 7 and 11 aspects of the complaint. In its first application for judicial review, the appellant argued that the CHRC had no jurisdiction to deal with the complaint and that there was a reasonable apprehension of bias on its part. The Act was amended in June 1998. Notwithstanding the amendments, the appellant again challenged the institutional independence and impartiality of the Tribunal. The Motions Judge dismissed the appellant's fourth application for judicial review and concluded that the latter was part of the Federal Crown and, therefore, had no standing to argue that the *Canadian Human Rights Act* created a scheme contrary to the requirements of natural justice. Three main issues were raised on appeal: (1) whether the appellant had standing to argue that provisions of the Act create a scheme contrary to the requirements of

*voulue pour soutenir que les règles de la justice naturelle s'appliquaient en l'espèce.*

*Déclaration des droits — Il s'agissait de savoir si le gouvernement des T.N.-O. pouvait invoquer utilement les exigences relatives à une audition équitable garantie par l'art. 2e) de la Déclaration canadienne des droits — Le gouvernement aurait le droit de demander que ses droits et obligations soient déterminés par un tribunal indépendant et impartial s'il démontre qu'il bénéficie de la protection qu'accorde l'art. 2e) — Il n'a pas invoqué la Déclaration canadienne des droits à titre de moyen de défense pour ce qui est de l'examen au fond de la plainte, mais il a demandé simplement que cette plainte soit examinée au fond par un tribunal indépendant et impartial — Le mot «personne» figurant à l'art. 2e) inclut la Couronne — Le gouvernement avait droit à une audition équitable en vertu de l'art. 2e).*

*Pratique — Parties — Qualité pour agir — Le juge des requêtes a statué que le gouvernement des T.N.-O. n'avait pas la qualité pour prétendre que la LCDP crée un régime non conforme aux exigences de la justice naturelle — Le gouvernement n'était pas d'accord avec l'interprétation à donner à la Loi canadienne sur les droits de la personne, mais il n'a pas contesté sa validité — Il possédait la qualité pour agir devant les tribunaux dans le but de faire reconnaître ses pouvoirs législatifs et en assurer l'exercice et pour se défendre dans le cas où il serait poursuivi en cas d'excès de pouvoir ou d'exercice illégal de ses pouvoirs — Le juge des requêtes a commis une erreur en lui refusant la qualité pour agir devant les tribunaux.*

Il s'agissait d'un appel formé contre une décision de la Section de première instance selon laquelle l'appelant n'avait pas la qualité pour prétendre que les dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP) ou de l'un de ses règlements d'application créent un régime non conforme aux exigences de la justice naturelle. L'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC) a déposé le 28 mars 1989 une plainte auprès de la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) dans laquelle elle alléguait que l'appelant pratiquait de la discrimination dans la classification et la rémunération de groupes principalement composés de femmes, en violation des articles 7, 10 et 11 de la Loi. La CCDP a constitué un Tribunal des droits de la personne pour qu'il fasse enquête sur les aspects des plaintes liés aux articles 7 et 11. Dans sa première demande de contrôle judiciaire, l'appelant a soutenu que la CCDP n'avait pas le pouvoir d'examiner la plainte et qu'il existait une crainte raisonnable de partialité de sa part. La Loi a été modifiée en juin 1998. Ces modifications n'ont pas empêché l'appelant de contester à nouveau l'indépendance institutionnelle et l'impartialité du tribunal. Le juge des requêtes a rejeté la quatrième demande de contrôle judiciaire de l'appelant et a conclu que ce dernier faisait partie de la Couronne fédérale et que, par conséquent, il n'avait pas la qualité pour prétendre que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* crée un régime non conforme aux exigences

natural justice; (2) whether the remuneration on a *per diem* basis of the three members invested with the power to hear the complaint and the binding nature of the guidelines under subsection 27(3) of the Act compromise the institutional independence and impartiality of these members and (3) the applicability of the *Canadian Bill of Rights*.

*Held* (concurring reasons by Rothstein J.A.), the appeal should be allowed.

*Per* Létourneau J.A.: (1) There has been a misapprehension and a mischaracterization of the appellant's purpose in seeking judicial review of the Tribunal's decision. The appellant was not seeking to challenge the validity of the Act; however, it argued that subsections 27(3) and 48.2(2) of the Act produce a result which deprives it of its common law right to an independent and impartial tribunal. The position taken by the appellant with respect to these subsections involves the interpretation and effect of the Act, rather than an attack on its validity. The appellant had, with respect to the exercise of its statutory powers, standing before the courts to seek their recognizance and enforcement and to defend itself when sued for an alleged abuse or misuse of these powers. This standing of the appellant extends to its right, as a requirement of natural justice, to seek an independent and impartial Tribunal which will apply and interpret an Act whose validity is not contested. The Motions Judge erred when he denied the appellant legal standing to argue before the courts that the rules of natural justice apply to the facts of its case and, accordingly, to seek their application. The appellant's contention that the Tribunal's members lacked jurisdiction to hear the complaint against it and should be removed by *quo warranto* from an office they improperly occupied was without merit as it was based on a misunderstanding of what Parliament intended to do and had effectively done. The three members whose jurisdiction was challenged had not been appointed to the new Tribunal. The appellant was mistaken in contending that they needed an extension of their appointments and that such extension requires the approval of the Chairperson of the Canadian Human Rights Tribunal under subsection 48.2(2) of the amended Act. This provision does not apply to the members of the Human Rights Tribunal Panel as they were not members of the Canadian Human Rights Tribunal to which it was meant to apply. The former members of the Human Rights Tribunal Panel did not hold office indefinitely; they were simply empowered to complete the enquiry into complaints before them. Moreover, they did not need the approval of the Chairperson to complete hearing of the complaint against the appellant since they possessed statutory authority to do so under subsection 33(3) of the transitional provision.

de la justice naturelle. Trois questions principales ont été soulevées en appel: 1) l'appelant avait-il qualité pour soutenir que les dispositions de la Loi créent un régime qui est contraire aux exigences de la justice naturelle? 2) la rémunération à la journée des trois membres investis du pouvoir d'entendre la plainte et le caractère impératif des directives émises en vertu du paragraphe 27(3) de la Loi compromettent-ils l'indépendance institutionnelle et l'impartialité de ces membres? et 3) l'applicabilité de la *Déclaration canadienne des droits*.

*Arrêt* (motifs concordants du juge Rothstein, J.C.A.): l'appel doit être accueilli.

Le juge Létourneau, J.C.A.: 1) Il y a eu une méprise et une erreur de qualification au sujet du but que recherchait l'appelant en demandant le contrôle judiciaire de la décision du Tribunal. L'appelant ne contestait pas la validité de la Loi; cependant, il soutenait que les paragraphes 27(3) et 48.2(2) de la Loi ont pour effet de le priver de son droit reconnu par la common law d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial. La position qu'a adoptée l'appelant au sujet de ces paragraphes porte davantage sur l'interprétation et l'effet de la Loi que sur sa validité. L'appelant possédait, pour ce qui est de l'exercice de ces pouvoirs législatifs, la qualité pour agir devant les tribunaux dans le but de faire reconnaître ces pouvoirs et en assurer l'exercice et pour se défendre dans le cas où il serait poursuivi en cas d'excès de pouvoir ou d'exercice illégal de ces pouvoirs. La qualité que possède l'appelant comporte également le droit de demander, comme le prévoient les règles de la justice naturelle, à un tribunal indépendant et impartial d'appliquer et d'interpréter une loi dont la validité n'est pas contestée. Le juge des requêtes a commis une erreur lorsqu'il a refusé à l'appelant la qualité nécessaire pour soutenir devant les tribunaux que les règles de la justice naturelle s'appliquent aux faits de l'espèce et que, par conséquent, il peut en demander l'application. L'argument de l'appelant selon lequel les membres du Tribunal n'avaient pas le pouvoir d'entendre la plainte présentée contre lui et devrait être révoqués par un bref de *quo warranto* puisqu'ils occupaient désormais leur poste sans droit était mal fondé et découlait d'une méprise au sujet de l'intention du législateur et des dispositions qu'il avait adoptées. Les trois membres dont les pouvoirs étaient contestés n'avaient pas été nommés membres du nouveau Tribunal. L'appelant soutenait à tort que le mandat des trois membres devait être prolongé et que cette prolongation devait être approuvée par le président du Tribunal canadien des droits de la personne conformément au paragraphe 48.2(2) de la Loi modifiée. Cette disposition ne s'applique pas aux membres du Comité du tribunal des droits de la personne puisqu'ils n'étaient pas membres du Tribunal canadien des droits de la personne à qui ce paragraphe devait s'appliquer. Les anciens membres du Comité du tribunal des droits de la personne n'avaient pas le droit de siéger indéfiniment; ils avaient simplement le pouvoir d'achever leur enquête sur les plaintes dont ils étaient saisis. De plus, ils n'avaient pas besoin de l'approba-

(2) Judicial independence is not compromised by the fact that judicial salaries are fixed by an order in council. The fixing of remuneration by the Government in advance of appointment is an important factor in assessing the independence of a tribunal. The constitutional or common law rules of independence and impartiality applicable to the courts do not apply with the same stringency to administrative tribunals. The three Tribunal members performed essentially an adjudicative function, but they did not constitute a court even though the Tribunal closely resembled one. A certain degree of flexibility is appropriate where administrative agencies are concerned. A reasonable person, informed of the fact that the three members were paid daily for their work pursuant to a tariff fixed by the Governor in Council prior to their appointment and viewing the matter realistically and practically, would not conclude that they were not institutionally independent and impartial or that they were institutionally or individually biased in the conduct of the hearing. It could not be inferred from the mere possibility of eventual misconduct on either side that a reasonable apprehension of bias on the part of the three members would arise. More than fanciful speculation is required to create in the mind of a well-informed and reasonable person a reasonable apprehension of bias.

Former subsections 27(2) and (3) of the Act were the legal provisions in force when the complaint against the appellant was laid by PSAC. Parliament intended the new, but more limited, subsections 27(2) and (3) to continue to apply to inquiries in respect of a class of cases, such as this one, commenced before the amendment and continued thereafter, especially as the 1998 amendment was remedial and aimed at suppressing a possible violation of the requirements of natural justice. Subsection 27(3) of the Act, as it now applies, does not compromise the independence and impartiality of tribunal members hearing human rights complaints.

(3) Administrative agencies and tribunals may be required under general law rules to comply with the principles of natural justice and the purpose of these principles is to ensure the impartiality and independence of the decision maker. At issue was whether the appellant was entitled to avail itself of the fair hearing requirements guaranteed by paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. The appellant would be entitled to a determination of its rights and obligations by an independent and impartial tribunal if it can claim the protection of that provision. As defendant in a

tion du président pour terminer l'examen de la plainte déposée contre l'appellant parce qu'ils avaient le pouvoir légal de le faire conformément au paragraphe 33(3) de la disposition transitoire.

2) L'indépendance judiciaire n'est pas compromise par le fait que les salaires des juges sont fixés par décret. Le fait que le gouvernement fixe la rémunération des juges avant qu'ils ne soient nommés est un facteur qui joue un rôle important dans l'appréciation de l'indépendance d'un tribunal. Les règles constitutionnelles ou de la common law en matière d'indépendance et d'impartialité applicables aux cours ne s'appliquent pas avec la même rigueur aux tribunaux administratifs. Les trois membres de ce tribunal exerçaient pour l'essentiel des fonctions juridictionnelles, mais ils ne constituaient pas une juridiction même si le tribunal y ressemblait beaucoup. Il y a lieu de faire preuve d'une certaine souplesse à l'endroit des tribunaux administratifs. Une personne raisonnable informée du fait que les trois membres étaient rémunérés à la journée pour leur travail conformément à un barème fixé par le gouverneur en conseil avant leur nomination et qui examinerait la question de façon réaliste et concrète, ne conclurait pas qu'ils ne constituaient pas un tribunal indépendant et impartial sur le plan organique ou qu'ils faisaient preuve d'une partialité institutionnelle ou personnelle dans la conduite des audiences. Il n'était pas possible de déduire de la simple possibilité qu'une des parties pose des gestes irréguliers qu'une crainte raisonnable de partialité de la part des trois membres chargés d'entendre la plainte existerait. Une supposition fantaisiste ne suffit pas à créer dans l'esprit d'une personne raisonnable et bien informée une crainte raisonnable de partialité.

Les anciens paragraphes 27(2) et (3) de la Loi étaient les dispositions en vigueur au moment où l'AFPC a déposé sa plainte contre l'appellant. Le législateur avait l'intention que les nouveaux paragraphes 27(2) et (3), dont la portée a été restreinte, continuent de s'appliquer aux enquêtes relatives à une catégorie de cas, comme en l'espèce, qui ont été commencées avant la modification et poursuivies par la suite, d'autant plus que la modification de 1998 avait un objet réparateur et visait à éviter toute atteinte aux règles de la justice naturelle. Le paragraphe 27(3) de la Loi, tel qu'il s'applique aujourd'hui, ne compromet pas l'indépendance et l'impartialité des membres du tribunal qui entendent des plaintes relatives aux droits de la personne.

3) Les organismes administratifs peuvent être tenus, en vertu du droit commun, de se conformer aux principes de justice naturelle et ces principes visent à assurer l'impartialité et l'indépendance du décideur. Il s'agissait de savoir si l'appellant pouvait invoquer utilement les exigences relatives à une audition équitable garantie par l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. L'appellant aurait le droit de demander que ses droits et obligations soient déterminés par un tribunal indépendant et impartial s'il démontre qu'il bénéficie de la protection qu'accorde cette disposition.

complaint laid against it, the appellant merely sought an adjudication on the merits by an independent and impartial tribunal; it did not invoke the *Canadian Bill of Rights* as a defence on the merits of the complaint. In view of the limited application of paragraph 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the *Canadian Bill of Rights* can play an important supplementary role with respect to the determination of rights and obligations by a civil or an administrative tribunal. Considering this important role and the significance for any litigant of a fair hearing in the determination of his rights and obligations, there are no compelling reasons why the word "person" in paragraph 2(e) would not include the Crown. The appellant was entitled to a fair hearing under paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. In case of incompatibility between a federal legislative provision and paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, a declaration of inoperability, restricted to the case at bar and its particular circumstances, is the appropriate remedy. If the appellant's contention that subsection 27(3) of the Act violates paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* were successful, that subsection would be inoperative in the present case.

L'appellant avait fait l'objet d'une plainte et il demandait simplement que cette plainte soit examinée au fond par un tribunal indépendant et impartial; il n'a pas invoqué la *Déclaration canadienne des droits* à titre de moyen de défense pour ce qui est de l'examen au fond de la plainte. Compte tenu de la portée limitée de l'alinéa 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, la *Déclaration canadienne des droits* peut jouer un rôle supplétif important lorsqu'il s'agit de la détermination de droits et d'obligations par un tribunal administratif ou civil. Compte tenu de ce rôle important et de l'importance pour un plaideur de voir ses droits et ses obligations déterminés au cours d'une audition impartiale, il n'y a aucune raison impérieuse pour laquelle le mot «personne» figurant à l'alinéa 2e) ne viserait pas la Couronne. L'appellant avait droit à une audition équitable aux termes de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. Lorsqu'il y a incompatibilité entre une disposition législative fédérale et l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, un jugement déclarant inopérante la disposition en cause, et n'ayant d'effet que pour l'espèce dont il s'agit et pour ses circonstances particulières, constitue la réparation appropriée. Si l'argument de l'appellant selon lequel le paragraphe 27(3) de la Loi viole l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* devait être retenu, ce paragraphe serait inopérant en l'espèce.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- An Act respecting Municipal Courts*, R.S.Q. c. C-72.01, ss. 102, 117.1.
- An Act respecting the Régie de l'énergie*, R.S.Q. c. R-6.01, s. 147.
- An Act to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts*, S.C. 1998, c. 9, ss. 27, 33.
- An Act to amend various legislative provisions relating to building and the construction industry*, S.Q. 1998, c. 46, s. 131.
- Canada Evidence Act*, R.S.C. 1970, c. E-10, s. 36.3 (as enacted by S.C. 1980-81-82-83, c. 111, s. 4).
- Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III, s. 2(e).
- 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], s. 11(d).
- Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, ss. 7, 10, 11, 27(2) (as am. by S.C. 1998, c. 9, s. 20), (3) (as am. *idem*), 48.2(2) (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Suppl.), c. 31, s. 65; S.C. 1998, c. 9, s. 27), 49(1),(2) (as am. by S.C. 1998, c. 9, s. 17), 66 (as am. by S.C. 1993, c. 28, s. 78).

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 11d).
- Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III, art. 2e).
- Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 7, 10, 11, 27(2) (mod. par L.C. 1998, ch. 9, art. 20), (3) (mod., *idem*), 48.2(2) (édicte par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31, art. 65; L.C. 1998, ch. 9, art. 27), 49(1),(2) (mod. par L.C. 1998, ch. 9, art. 17), 66 (mod. par L.C. 1993, ch. 28, art. 78).
- 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. 92.
- Loi de 1990 sur la négociation collective des employés de la Couronne*, L.R.O. 1990, ch. C.50.
- Loi de 1993 sur la négociation collective des employés de la Couronne*, L.O. 1993, ch. 38 (mod. par L.O. 1995, ch. 1), art. 59(2).
- Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail*, L.O. 1997, ch. 16, ann. A, art. 112(4).

- Child and Family Services Act*, S.N.W.T. 1997, c. 13, s. 93.
- Child Welfare Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. C-6.
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 92.
- Coroners Act*, R.S.N.W.T. 1974, c. C-13.
- Coroners Act*, S.N.W.T. 1985, c. 2.
- Crown Employees Collective Bargaining Act, 1990*, R.S.O. 1990, c. C.50.
- Crown Employees Collective Bargaining Act, 1993*, S.O. 1993, c. 38 (as am. by S.O. 1995, c. 1), s. 59(2).
- Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 52 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 17).
- Mortgage Brokers Act*, R.S.O. 1990, c. M.39, s. 1(1) (as am. by S.O. 1997, c. 28, s. 173(5)).
- Northwest Territories Act*, R.S.C., 1985, c. N-27, s. 16 (as am. by S.C. 1993, c. 41, s. 10).
- Public Utilities Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. P-20.
- Public Utilities Act*, S.N.W.T. 1989, c. 24 (Supp.), s. 93(2).
- Workers' Compensation Act*, R.S.O. 1990, c. W.11.
- Workplace Safety and Insurance Act, 1997*, S.O. 1997, c. 16, Sch. A, s. 112(4).
- Loi modifiant diverses dispositions législatives relatives au bâtiment et à l'industrie de la construction*, L.Q. 1998, ch. 46, art. 131.
- Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence*, L.C. 1998, ch. 9, art. 27, 33.
- Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 52 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 17).
- Loi sur la preuve au Canada*, S.R.C. 1970, ch. E-10, art. 36.3 (édicé par S.C. 1980-81-82-83, ch. 111, art. 4).
- Loi sur la protection de l'enfance*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. C-6.
- Loi sur la Régie de l'énergie*, L.R.Q. ch. R-6.01, art. 147.
- Loi sur les accidents de travail*, L.R.O. 1990, ch. W.11.
- Loi sur les coroners*, L.R.T.N.-O. 1974, ch. C-13.
- Loi sur les coroners*, L.T.N.-O. 1985, ch. 2.
- Loi sur les cours municipales*, L.R.Q. ch. C-72.01, art. 102, 117.1.
- Loi sur les courtiers en hypothèques*, L.R.O. 1990, ch. M.39, art. 1(1) (mod. par L.O. 1997, ch. 28, art. 173(5)).
- Loi sur les entreprises de service public*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. P-20.
- Loi sur les entreprises de service public*, L.T.N.-O. 1989, ch. 24 (suppl.), art. 93(2).
- Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, L.T.N.-O. 1997, ch. 13, art. 93.
- Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, L.R.C. (1985), ch. N-27, art. 16 (mod. par L.C. 1993, ch. 41, art. 10).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.)*, [1997] 3 S.C.R. 3; (1997), 204 A.R. 1; 156 Nfld. & P.E.I.R. 1; 150 D.L.R. (4th) 577; [1997] 10 W.W.R. 417; 121 Man. R. (2d) 1; 49 Admin. L.R. (2d) 1; 118 C.C.C. (3d) 193; 11 C.P.C. (4th) 1; 217 N.R. 1; *Newfoundland Assn. of Provincial Court Judges v. Newfoundland* (1998), 160 D.L.R. (4th) 337; 12 Admin. L.R. (3d) 224 (Nfld. S.C.); 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919; (1996), 140 D.L.R. (4th) 577; 42 Admin. L.R. (2d) 1; 205 N.R. 1; *R. v. S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484; (1997), 161 N.S.R. (2d) 241; 151 D.L.R. (4th) 193; 1 Admin. L.R. (3d) 74; 118 C.C.C. (3d) 353; 10 C.R. (5th) 1; 218 N.R. 1; *Canadian Telephone Employees Assn. v. Bell Canada*, [2001] F.C.J. No. 776 (C.A.) (QL); *Duke v. The Queen*, [1972] S.C.R. 917; (1972),

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)*, [1997] 3 R.C.S. 3; (1997), 204 A.R. 1; 156 Nfld. & P.E.I.R. 1; 150 D.L.R. (4th) 577; [1997] 10 W.W.R. 417; 121 Man. R. (2d) 1; 49 Admin. L.R. (2d) 1; 118 C.C.C. (3d) 193; 11 C.P.C. (4th) 1; 217 N.R. 1; *Newfoundland Assn. of Provincial Court Judges v. Newfoundland* (1998), 160 D.L.R. (4th) 337; 12 Admin. L.R. (3d) 224 (C.S. T.-N.); 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919; (1996), 140 D.L.R. (4th) 577; 42 Admin. L.R. (2d) 1; 205 N.R. 1; *R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484; (1997), 161 N.S.R. (2d) 241; 151 D.L.R. (4th) 193; 1 Admin. L.R. (3d) 74; 118 C.C.C. (3d) 353; 10 C.R. (5th) 1; 218 N.R. 1; *Assoc. canadienne des employés de téléphone c. Bell Canada*, [2001] A.C.F. n° 776 (C.A.) (QL); *Duke c. La Reine*, [1972] R.C.S. 917;

28 D.L.R. (3d) 129; 7 C.C.C. (2d) 474; 18 C.R.N.S. 302; *Verreault (J.E.) & Fils Ltée v. Attorney General (Quebec)*, [1977] 1 S.C.R. 41; (1975), 57 D.L.R. (3d) 403; 5 N.R. 271; *Attorney General of Quebec v. Labrecque et al.*, [1980] 2 S.C.R. 1057; (1980), 81 CLLC 14,119; *Cardinal et al. v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643; (1985), 24 D.L.R. (4th) 44; [1986] 1 W.W.R. 577; 69 B.C.L.R. 255; 16 Admin. L.R. 233; 23 C.C.C. (3d) 118; 49 C.R. (3d) 35; 63 N.R. 353; *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623; (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 271; 4 Admin. L.R. (2d) 121; 134 N.R. 241; *MacBain v. Lederman*, [1985] 1 F.C. 856; (1985), 22 D.L.R. (4th) 119; 16 Admin. L.R. 109; 6 C.H.R.R. D/3064; 85 CLLC 17,023; 18 C.R.R. 165; 62 N.R. 117 (C.A.).

## CONSIDERED:

*Valente v. The Queen et al.*, [1985] 2 S.C.R. 673; (1985), 52 O.R. (2d) 779; 24 D.L.R. (4th) 161; 23 C.C.C. (3d) 193; 49 C.R. (3d) 97; 19 C.R.R. 354; 37 M.V.R. 9; 64 N.R. 1; 14 O.A.C. 79; *Canada (Attorney General) v. Central Cartage Co.*, [1990] 2 F.C. 641; (1990), 71 D.L.R. (4th) 253; 45 Admin. L.R. 1; 109 N.R. 357 (C.A.); *Reference re Meaning of the word "Persons" in s. 24 of the B.N.A. Act, 1867*, [1928] S.C.R. 276; [1928] 4 D.L.R. 98; *New Brunswick Broadcasting Co., Limited v. Canadian Radio-television and Telecommunication Commission*, [1984] 2 F.C. 410; (1984), 13 D.L.R. (4th) 77; 2 C.P.R. (3d) 433; 12 C.R.R. 249; 55 N.R. 143 (C.A.); *Rajpaul v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1988] 3 F.C. 157; (1988), 31 Admin. L.R. 161; 5 Imm. L.R. (2d) 97; 96 N.R. 32 (C.A.).

## REFERRED TO:

*Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada*, [1996] 3 F.C. 182; (1996), 112 F.T.R. 167 (T.D.); revd (1997), 208 N.R. 385 (F.C.A.); leave to appeal to S.C.C. denied, [1997] 2 S.C.R. ix; *Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada* (1999), 162 F.T.R. 50 (F.C.T.D.); *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Assn.*, [1998] 3 F.C. 244; (1998), 143 F.T.R. 241 (T.D.); *R. v. Simard* (1995), 27 O.R. (3d) 116; 105 C.C.C. (3d) 461; 87 O.A.C. 114 (C.A.); *R. v. St-Jean*, [1987] N.W.T.R. 118; (1986), 2 Y.R. 116 (S.C.); *Friends of Democracy v. Northwest Territories (Attorney General)* (1999), 171 D.L.R. (4th) 551 (N.W.T.S.C.); *Pfeiffer and Commissioner of the Northwest Territories (Re)* (1977), 75 D.L.R. (3d) 407 (N.W.T.S.C.); *Morin v. Northwest Territories (Conflict of Interest Commissioner)* (1999), 29 C.P.C. (4th) 362 (N.W.T.S.C.); *Pokiak v. Steen*, [1987] N.W.T.R. 272 (S.C.); *Bradasch v. Warren*, [1990] 3 F.C. 32; (1990), 111 N.R. 149 (C.A.); *Re Resolution to amend the*

(1972), 28 D.L.R. (3d) 129; 7 C.C.C. (2d) 474; 18 C.R.N.S. 302; *Verreault (J.E.) & Fils Ltée c. Procureur général (Québec)*, [1977] 1 R.C.S. 41; (1975), 57 D.L.R. (3d) 403; 5 N.R. 271; *Procureur général du Québec c. Labrecque et autres*, [1980] 2 R.C.S. 1057; (1980), 81 CLLC 14,119; *Cardinal et autre c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643; (1985), 24 D.L.R. (4th) 44; [1986] 1 W.W.R. 577; 69 B.C.L.R. 255; 16 Admin. L.R. 233; 23 C.C.C. (3d) 118; 49 C.R. (3d) 35; 63 N.R. 353; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623; (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 271; 4 Admin. L.R. (2d) 121; 134 N.R. 241; *MacBain c. Lederman*, [1985] 1 C.F. 856; (1985), 22 D.L.R. (4th) 119; 16 Admin. L.R. 109; 6 C.H.R.R. D/3064; 85 CLLC 17,023; 18 C.R.R. 165; 62 N.R. 117 (C.A.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Valente c. La Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 673; (1985), 52 O.R. (2d) 779; 24 D.L.R. (4th) 161; 23 C.C.C. (3d) 193; 49 C.R. (3d) 97; 19 C.R.R. 354; 37 M.V.R. 9; 64 N.R. 1; 14 O.A.C. 79; *Canada (Procureur général) c. Central Cartage Co.*, [1990] 2 C.F. 641; (1990), 71 D.L.R. (4th) 253; 45 Admin. L.R. 1; 109 N.R. 357 (C.A.); *Reference re Meaning of the word "Persons" in s. 24 of the B.N.A. Act, 1867*, [1928] R.C.S. 276; [1928] 4 D.L.R. 98; *New Brunswick Broadcasting Co., Limited c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1984] 2 C.F. 410; (1984), 13 D.L.R. (4th) 77; 2 C.P.R. (3d) 433; 12 C.R.R. 249; 55 N.R. 143 (C.A.); *Rajpaul c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1988] 3 C.F. 157; (1988), 31 Admin. L.R. 161; 5 Imm. L.R. (2d) 97; 96 N.R. 32 (C.A.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada*, [1996] 3 C.F. 182; (1996), 112 F.T.R. 167 (1<sup>re</sup> inst.); inf. par (1997), 208 N.R. 385 (C.A.F.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [1997] 2 R.C.S. ix; *Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada* (1999), 162 F.T.R. 50 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Bell Canada c. Assoc. canadienne des employés de téléphone*, [1998] 3 C.F. 244; (1998), 143 F.T.R. 241 (1<sup>re</sup> inst.); *R. v. Simard* (1995), 27 O.R. (3d) 116; 105 C.C.C. (3d) 461; 87 O.A.C. 114 (C.A.); *R. v. St-Jean*, [1987] N.W.T.R. 118; (1986), 2 Y.R. 116 (C.S.); *Friends of Democracy v. Northwest Territories (Attorney General)* (1999), 171 D.L.R. (4th) 551 (C.S. T.N.-O.); *Pfeiffer and Commissioner of the Northwest Territories (Re)* (1977), 75 D.L.R. (3d) 407 (C.S. T.N.-O.); *Morin v. Northwest Territories (Conflict of Interest Commissioner)* (1999), 29 C.P.C. (4th) 362 (C.S. T.N.-O.); *Pokiak v. Steen*, [1987] N.W.T.R. 272 (C.S.); *Bradasch c. Warren*, [1990] 3 C.F. 32; (1990),

*Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753; (1981), 34 Nfld. & P.E.I.R. 1; 125 D.L.R. (3d) 1; [1981] 6 W.W.R. 1; 95 A.P.R. 1; 11 Man. R. (2d) 1; 39 N.R. 1; *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; (1998), 161 D.L.R. (4th) 385; 55 C.R.R. (2d) 1; 228 N.R. 203; *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301; (1989), 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 93 N.R. 1; *Law Society of Upper Canada v. French*, [1975] 2 S.C.R. 767; (1974), 49 D.L.R. (3d) 1; 3 N.R. 410; *In re Human Rights Tribunal and Atomic Energy of Canada Limited*, [1986] 1 F.C. 103; (1985), 24 D.L.R. (4th) 675; 17 Admin. L.R. 1; 7 C.H.R.R. D/3232; 86 CLLC 17,012; 64 N.R. 126 (C.A.); *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3; (1995), 122 D.L.R. (4th) 129; 26 Admin. L.R. (2d) 1; [1995] 2 C.N.L.R. 92; 177 N.R. 325; *Alex Couture Inc. v. Canada (Attorney-General)* (1991), 83 D.L.R. (4th) 577; [1991] R.J.Q. 2534; 38 C.P.R. (3d) 293; 41 Q.A.C. 1 (C.A.); *Re Section 24 of B.N.A. Act*, [1930] 1 D.L.R. 98; [1930] A.C. 124 (P.C.); *R. v. British Columbia*, [1992] 4 W.W.R. 490; (1992), 66 B.C.L.R. (2d) 84 (B.C.S.C.); *Attorney General of Canada v. Newfield Seeds Ltd.* (1989), 63 D.L.R. (4th) 644; 80 Sask. R. 134 (C.A.); *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1; *R. v. Drybones*, [1970] S.C.R. 282; (1969), 9 D.L.R. (3d) 473; 71 W.W.R. 161; 10 C.R.N.S. 334; *In re Human Rights Tribunal and Atomic Energy of Canada Limited*, [1986] 1 F.C. 103; (1985), 24 D.L.R. (4th) 675; 17 Admin. L.R. 1; 7 C.H.R.R. D/3232; 86 CLLC 17,012; 64 N.R. 126 (C.A.).

111 N.R. 149 (C.A.); *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753; (1981), 34 Nfld. & P.E.I.R. 1; 125 D.L.R. (3d) 1; [1981] 6 W.W.R. 1; 95 A.P.R. 1; 11 Man. R. (2d) 1; 39 N.R. 1; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; (1998), 161 D.L.R. (4th) 385; 55 C.R.R. (2d) 1; 228 N.R. 203; *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301; (1989), 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 93 N.R. 1; *Law Society of Upper Canada c. French*, [1975] 2 R.C.S. 767; (1974), 49 D.L.R. (3d) 1; 3 N.R. 410; *Affaire intéressant le Tribunal des droits de la personne et Énergie Atomique du Canada Limitée*, [1986] 1 C.F. 103; (1985), 24 D.L.R. (4th) 675; 17 Admin. L.R. 1; 7 C.H.R.R. D/3232; 86 CLLC 17,012; 64 N.R. 126 (C.A.); *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3; (1995), 122 D.L.R. (4th) 129; 26 Admin. L.R. (2d) 1; [1995] 2 C.N.L.R. 92; 177 N.R. 325; *Alex Couture Inc. c. Canada (Procureur général)* (1991), 83 D.L.R. (4th) 577; [1991] R.J.Q. 2534; 38 C.P.R. (3d) 293; 41 C.A.Q. 1 (C.A.); *Re Section 24 of B.N.A. Act*, [1930] 1 D.L.R. 98; [1930] A.C. 124 (C.P.); *R. v. British Columbia*, [1992] 4 W.W.R. 490; (1992), 66 B.C.L.R. (2d) 84 (C.S. C.-B.); *Attorney General of Canada v. Newfield Seeds Ltd.* (1989), 63 D.L.R. (4th) 644; 80 Sask. R. 134 (C.A.); *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1; *R. c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282; (1969), 9 D.L.R. (3d) 473; 71 W.W.R. 161; 10 C.R.N.S. 334; *Affaire intéressant le Tribunal des droits de la personne et Énergie Atomique du Canada Limitée*, [1986] 1 C.F. 103; (1985), 24 D.L.R. (4th) 675; 17 Admin. L.R. 1; 7 C.H.R.R. D/3232; 86 CLLC 17,012; 64 N.R. 126 (C.A.).

## AUTHORS CITED

Beaudoin, Gérald A. and Ed Ratushny. *The Canadian Charter of Rights and Freedoms*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1989.

APPEAL from a Trial Division decision ((1999), 183 D.L.R. (4th) 175) that the appellant lacked standing to argue that provisions of the *Canadian Human Rights Act* create a scheme contrary to the requirements of natural justice. Appeal allowed.

## APPEARANCES:

Earl D. Johnson, Q.C., Neil Finkelstein, Melanie Aitken and E. Joy Noonan for appellant.

## DOCTRINE

Beaudoin, Gérald A. et Ed Ratushny. *Charte canadienne des droits et libertés*, 2<sup>e</sup> éd. Montréal: Wilson et Lafleur, 1989.

APPEL formé contre une décision de la Section de première instance ((1999), 183 D.L.R. (4th) 175), selon laquelle l'appelant n'avait pas la qualité pour prétendre que les dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* créent un régime non conforme aux exigences de la justice naturelle. Appel accueilli.

## ONT COMPARU:

Earl D. Johnson, c.r., Neil Finkelstein, Melanie Aitken et E. Joy Noonan pour l'appelant.

*Andrew J. Raven and David Yazbeck* for respondent Public Service Alliance of Canada.

*René Duval and Philippe Dufresne* for respondent Canadian Human Rights Commission.

SOLICITORS OF RECORD:

*Government of the Northwest Territories, Yellowknife, Blake, Cassels & Graydon LLP, Toronto, Davies Ward Phillips & Vineberg, Toronto, Heenan Blaikie, Ottawa, for appellant. Raven, Allen, Cameron & Ballantyne, Ottawa, for respondent Public Service Alliance of Canada.*

*Canadian Human Rights Commission, Ottawa, for respondent Canadian Human Rights Commission.*

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

[1] LÉTOURNEAU J.A.: In the context of an application for judicial review brought by the Government of the Northwest Territories (appellant) and pursuant to an application made by the Canadian Human Rights Commission (CHRC) to deny the appellant standing in the judicial review proceedings, the Motions Judge [(1999), 183 D.L.R. (4th) 175 (F.C.T.D.)] proceeded to answer the following question which, the parties agreed, was the point in issue [at paragraph 12]:

Does the Government of the Northwest Territories, by reason of its constitutional status and section 66 of the *Canadian Human Rights Act*, have the authority and/or lack standing to argue that provisions of the *Canadian Human Rights Act* or a statutory instrument issued thereunder create a scheme which is contrary to the requirements of natural justice?

[2] He concluded that the appellant lacked the necessary standing. Having so found, he did not, however, address the merits of the other questions that the appellant had also submitted:

(a) Whether the binding nature of the guidelines issued by the CHRC pursuant to subsection 27(3) of the

*Andrew J. Raven et David Yazbeck* pour l'Alliance de la fonction publique du Canada, intimée.

*René Duval et Philippe Dufresne* pour la Commission canadienne des droits de la personne, intimée.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Yellowknife, Blake, Cassels & Graydon LLP, Toronto, Davies Ward Phillips & Vineberg, Toronto, Heenan Blaikie, Ottawa, pour l'appellant. Raven, Allen, Cameron & Ballantyne, Ottawa, pour l'Alliance de la fonction publique du Canada, intimée.*

*Commission canadienne des droits de la personne, Ottawa, pour la Commission canadienne des droits de la personne, intimée.*

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

[1] LE JUGE LÉTOURNEAU, J.C.A.: Le juge des requêtes a répondu à la question suivante [(1999), 183 D.L.R. (4th) 175 (C.F. 1<sup>o</sup> inst.), au paragraphe 12] qui était, comme les parties en ont convenu, la question en litige dans une demande présentée par la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) pour faire déclarer que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (appellant) n'avait pas qualité pour présenter une demande de contrôle judiciaire:

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a-t-il, en vertu de son statut constitutionnel et de l'article 66 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la qualité et/ou le pouvoir requis pour prétendre que les dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ou de l'un de ses règlements d'application créent un régime non conforme aux exigences de la justice naturelle?

[2] Le juge des requêtes a conclu que l'appellant n'avait pas qualité pour présenter une telle demande. Après en être arrivé à cette conclusion, il s'est toutefois abstenu d'examiner le bien-fondé des autres questions que l'appellant avait soumises au Tribunal:

a) Le caractère impératif des directives émises par la CCDP conformément au paragraphe 27(3) de la *Loi*

*Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6 (Act), compromises the institutional independence and impartiality of the Human Rights Tribunal Panel as it existed prior to and after the June 30, 1998 [S.C. 1998, c. 9, s. 20] amendments to the Act;

(b) Whether the remuneration on a *per diem* basis of the three members of that Tribunal seized with the complaint against the appellant along with the fact that special funding will have to be sought from Treasury Board if the sittings last for more than 40 days interfere with their institutional independence and impartiality; and

(c) Whether these three members should be removed by *quo warranto* from the case they have been assigned to as their terms of office have expired.

All these questions are now raised on this appeal. The appellant submits that we have jurisdiction to decide them all and that we should do so.

#### Facts and Procedure

[3] The facts of this case highlight a history of procedural debates not all relevant to the determination of the issues before us, but which enlightens the context of the present appeal.

[4] A complaint was filed on March 28, 1989 by the Public Service Alliance of Canada (PSAC). It was filed with the CHRC and it alleged that the appellant had discriminated in the classification and pay of employees in female dominated groups and subgroups contrary to sections 7, 10 and 11 of the Act. Shortly after, the appellant and PSAC agreed to conduct a joint Equal Pay Study. Meanwhile, the CHRC appointed two investigators who presented their report in 1993. Later that year, the CHRC advised the parties of its decision to refer the sections 7 and 11 aspects of the complaint to a conciliator. The appellant applied for a judicial review of that decision. This application was the first of four judicial review applications made by the appellant.

*canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6 (la Loi), compromet-il l'indépendance institutionnelle et l'impartialité du Comité du Tribunal des droits de la personne, tel que constitué avant et après les modifications apportées le 30 juin 1998 à la Loi [L.C. 1998, ch. 9, art. 20];

b) La rémunération sur une base journalière des trois membres du Tribunal saisi de la plainte contre l'appellant ainsi que le fait qu'un financement spécial doive être demandé au Conseil du Trésor lorsque le Tribunal siège pendant plus de 40 jours portent-ils atteinte à l'indépendance institutionnelle et à l'impartialité du Tribunal;

c) Les trois membres du Tribunal qui a été saisi de l'affaire doivent-ils être révoqués par un bref de *quo warranto*, étant donné que leur mandat est expiré?

Toutes ces questions sont maintenant soulevées dans le présent appel. L'appellant soutient que nous avons compétence pour trancher toutes ces questions et que nous devrions le faire.

#### Les faits et la procédure

[3] Les faits de l'espèce reflètent une longue bataille judiciaire, dont tous les aspects ne se rapportent pas aux questions en litige ici, mais qui éclaire le contexte du présent appel.

[4] L'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC) a déposé le 28 mars 1989 une plainte auprès de la CCDP dans laquelle elle alléguait que l'appellant pratiquait de la discrimination dans la classification et la rémunération de groupes principalement composés de femmes, en violation des articles 7, 10 et 11 de la Loi. Peu après, l'appellant et l'AFPC ont convenu d'effectuer conjointement une étude sur la parité salariale. Entre-temps, la CCDP a nommé deux enquêteurs qui ont présenté leur rapport en 1993. Plus tard cette année-là, la CCDP a informé les parties de sa décision de confier à un conciliateur les aspects de la plainte concernant les articles 7 et 11. L'appellant a présenté une demande de contrôle judiciaire à l'encontre de cette décision. Cette demande était la première de quatre demandes de contrôle judiciaire qu'a présentées l'appellant.

[5] First Application for Judicial Review. On August 25, 1993, in its application for judicial review, the appellant maintained that the CHRC had no jurisdiction to deal with the complaint on the basis that the Act did not apply to the appellant, or, in the alternative, that there existed a reasonable apprehension of bias on the part of the CHRC. The Motions Judge found that there was a reasonable apprehension of bias on the part of one CHRC's investigator who was also a member of the respondent PSAC: *Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada*, [1996] 3 F.C. 182 (F.C.T.D.). That decision was reversed on appeal: (1997), 208 N.R. 385 (F.C.A.), leave to appeal to the Supreme Court of Canada denied on August 28, 1997, [1997] 2 S.C.R. ix.

[6] Second Application for Judicial Review. On May 27, 1997, the CHRC decided to appoint a Human Rights Tribunal to inquire into the sections 7 and 11 aspects of the complaints. On June 17, 1997, before the Tribunal was appointed, the appellant filed a second application for judicial review seeking to quash the CHRC's decision, alleging that the CHRC exceeded its jurisdiction in requesting the Tribunal to inquire only into a portion of the complaint. The application was dismissed: *Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada* (1999), 162 F.T.R. 50 (F.C.T.D.), the appeal from that decision was discontinued on October 6, 1999 (file A-79-99). On August 7, 1997, a tribunal was appointed by the President of the Human Rights Tribunal Panel and, after the resignation of one of the original member of the Tribunal, a second tribunal was appointed on February 20, 1998.

[7] Third Application for Judicial Review. On May 5, 1998, following the decision in *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Assn.*, [1998] 3 F.C. 244 (T.D.), holding that the Tribunal lacked institutional independence and impartiality under the Act, the Tribunal adjourned the matter *sine die* pending amendments to the Act. The amended Act came into force on June 30, 1998: *An Act to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights in respect of persons with disabilities*

[5] Première demande de contrôle judiciaire. Le 25 août 1993, l'appelant soutenait, dans sa demande de contrôle judiciaire, que la CCDP n'avait pas le pouvoir d'examiner la plainte pour le motif que la Loi ne s'appliquait pas à l'appelant, ou, à titre subsidiaire, qu'il existait une crainte raisonnable de partialité de la part de la CCDP. Le juge des requêtes a statué qu'il existait une crainte raisonnable de partialité de la part d'un des enquêteurs de la CCDP qui était également membre de l'AFPC, l'intimée: *Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada*, [1996] 3 C.F. 182 (1<sup>re</sup> inst.). Cette décision a été infirmée en appel: (1997), 208 N.R. 385 (C.A.F.); autorisation d'appel devant la Cour suprême du Canada refusée le 28 août 1997, [1997] 2 R.C.S. ix.

[6] Deuxième demande de contrôle judiciaire. Le 27 mai 1997, la Commission a décidé de constituer un Tribunal des droits de la personne pour qu'il fasse enquête sur les aspects des plaintes liés aux articles 7 et 11. Le 17 juin 1997, avant que le Tribunal soit constitué, l'appelant a déposé une deuxième demande de contrôle judiciaire en vue d'obtenir l'annulation de la décision de la CCDP, alléguant que celle-ci avait excédé ses pouvoirs en demandant au Tribunal de ne faire enquête que sur un aspect de la plainte. Cette demande a été rejetée: *Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada* (1999), 162 F.T.R. 50 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), l'appelant s'est désisté de l'appel interjeté contre cette décision le 6 octobre 1999 (dossier A-79-99). Le 7 août 1997, le président du Comité du tribunal des droits de la personne a constitué un tribunal et, après la démission d'un des membres du tribunal nommé initialement, un deuxième tribunal a été constitué le 20 février 1998.

[7] Troisième demande de contrôle judiciaire. Le 5 mai 1998, à la suite de la décision prononcée dans l'affaire *Bell Canada c. Assoc. Canadienne des employés de téléphone*, [1998] 3 C.F. 244 (1<sup>re</sup> inst.), selon laquelle le Tribunal ne possédait pas aux termes de la Loi l'indépendance institutionnelle et l'impartialité requises, le Tribunal a ajourné l'affaire *sine die* en attendant que la Loi soit modifiée. La Loi modifiée est entrée en vigueur le 30 juin 1998: *Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement*

*and other matters and to make consequential amendments to other Acts*, S.C. 1998, c. 9.

[8] Notwithstanding the amendments, the appellant again challenged the institutional independence and impartiality of the Tribunal. On September 15, 1998, it filed a notice of motion with the Tribunal requesting it to refer the question of its institutional independence and impartiality to the Federal Court. In the alternative, it requested the Tribunal itself to rule on the question. This is the course that the Tribunal followed and, on December 4, 1998, it held that it possessed the requisite independence and impartiality to proceed with the inquiry into the complaint.

[9] Fourth Application for Judicial Review. The appellant sought judicial review of the Tribunal's decision before the Trial Division of the Federal Court. On December 4, 1999, the Motions Judge dismissed the application. He concluded that the appellant was part of the Federal Crown and, therefore, had, according to the issue as framed, no authority or standing "to argue that provisions of the *Canadian Human Rights Act* or a statutory instrument issued thereunder create a scheme which is contrary to the requirements of natural justice".

[10] I shall now examine the issues as they were argued on this appeal.

Whether the appellant has standing to argue that provisions of the Act create a scheme which is contrary to the requirements of natural justice

[11] I should state at the outset that throughout the hearing before us there was much confusion as to the real purpose of the judicial review proceedings for which the appellant was denied standing. The appellant's challenge involves subsections 27(3) and 48.2(2) of the Act which I reproduce as well as subsection 27(2):

27. . . .

(2) The Commission may, on application or on its own initiative, by order, issue a guideline setting out the extent

*aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence*, L.C. 1998, ch. 9.

[8] Ces modifications n'ont pas empêché l'appelant de contester à nouveau l'indépendance institutionnelle et l'impartialité du Tribunal. Le 15 septembre 1998, il a déposé un avis de requête devant le Tribunal lui demandant de renvoyer devant la Cour fédérale la question de son indépendance institutionnelle et de son impartialité. Subsidiairement, il demandait au Tribunal de trancher lui-même la question. C'est la voie qu'a choisie le Tribunal qui a jugé, le 4 décembre 1998, qu'il possédait l'indépendance institutionnelle et l'impartialité nécessaires pour instruire la plainte.

[9] Quatrième demande de contrôle judiciaire. L'appelant a demandé le contrôle judiciaire de la décision du Tribunal devant la Section de première instance de la Cour fédérale. Le 4 décembre 1999, le juge des requêtes a rejeté la demande. Il a conclu que l'appelant faisait partie de la Couronne fédérale et que, par conséquent, selon la formulation de la question en litige, il n'avait pas la qualité et/ou le pouvoir requis «pour prétendre que les dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ou de l'un de ses règlements d'application créent un régime non conforme aux exigences de la justice naturelle».

[10] Je vais maintenant examiner les questions en litige telles qu'elles ont été débattues en appel.

L'appelant a-t-il qualité pour soutenir que les dispositions de la Loi créent un régime qui est contraire aux exigences de la justice naturelle?

[11] Il y a lieu de mentionner dès le départ que, tout au cours des audiences, il a été très difficile de discerner le véritable objet de la demande de contrôle judiciaire au sujet de laquelle l'appelant s'est vu refuser la qualité d'agir. L'appelant conteste les paragraphes 27(3) et 48.2(2) de la Loi, que je reproduis ici avec le paragraphe 27(2):

27. [. . .]

(2) Dans une catégorie de cas donnés, la Commission peut, sur demande ou de sa propre initiative, décider de

to which and the manner in which, in the opinion of the Commission, any provision of this Act applies in a class of cases described in the guideline.

(3) A guideline issued under subsection (2) is, until it is revoked or modified, binding on the Commission and any member or panel assigned under subsection 49(2) with respect to the resolution of a complaint under Part III regarding a case falling within the description contained in the guideline.

...

#### 48.2 . . .

(2) A member whose appointment expires may, with the approval of the Chairperson, conclude any inquiry that the member has begun, and a person performing duties under this subsection is deemed to be a part-time member for the purposes of sections 48.3, 48.6, 50 and 52 to 58.

I should add that, formerly, subsection 27(2) provided for the adoption of a guideline to be applied “in a particular case or in a class of cases described in the guideline”.

[12] The CHRC strenuously argued before us that the appellant could not challenge the validity of a legislation enacted by the federal Crown. The basis for such position was that the appellant is the Government of a Territory which is part of the Crown in right of Canada and does not legally have yet acquired the constitutional status of a province. As Her Majesty the Queen in right of Canada, the argument goes, cannot challenge the validity of Her own statutes, the appellant cannot either since it is a creature of the federal Parliament which is part of the federal Crown.

[13] Much discussion ensued as to whether the appellant had *de facto* attained the status of a province or possessed a quasi-constitutional status which would give it standing, whether constitutional conventions are of assistance in granting standing and whether they could be legally enforced. Both the appellant and the CHRC referred us to authorities to support their diverging views: *R. v. Simard* (1995), 27 O.R. (3d) 116 (C.A.), at page 129; *R. v. St-Jean*, [1987] N.W.T.R. 118 (S.C.); *Friends of Democracy v. Northwest Territories (Attorney General)* (1999), 171 D.L.R. (4th) 551 (N.W.T.S.C.), at page 568; *Pfeiffer and Commissioner of the Northwest Territories (Re)* (1977), 75 D.L.R. (3d) 407 (N.W.T.S.C.), at pages

préciser, par ordonnance, les limites et les modalités de l'application de la présente loi.

(3) Les ordonnances prises en vertu du paragraphe (2) lient, jusqu'à ce qu'elles soient abrogées ou modifiées, la Commission et le membre instructeur désigné en vertu du paragraphe 49(2) lors du règlement des plaintes déposées conformément à la partie III.

[. . .]

#### 48.2 [. . .]

(2) Le membre dont le mandat est échu peut, avec l'agrément du président, terminer les affaires dont il est saisi. Il est alors réputé être un membre à temps partiel pour l'application des articles 48.3, 48.6, 50 et 52 à 58.

Je dois ajouter qu'auparavant, le paragraphe 27(2) prévoyait l'adoption de directives applicables «[d]ans un cas ou une catégorie de cas donnés».

[12] La CCDP a vigoureusement soutenu devant nous que l'appelant ne pouvait contester la constitutionnalité d'une loi adoptée par la Couronne fédérale. Celle-ci fondait sa position sur le fait que l'appelant est le gouvernement d'un territoire qui fait partie de la Couronne du chef du Canada et qu'il n'a pas encore juridiquement acquis le statut constitutionnel de province. Sa Majesté la Reine du chef du Canada ne pouvant, selon cet argument, contester la validité de ses propres lois, l'appelant ne peut pas le faire non plus puisqu'il est une créature du Parlement fédéral qui fait partie de la Couronne fédérale.

[13] Cet argument a entraîné un long débat sur les questions de savoir si l'appelant avait obtenu le statut de province de fait ou possédait un statut quasi constitutionnel qui lui donnerait la qualité pour agir, si les conventions constitutionnelles pouvaient avoir pour effet d'attribuer la qualité pour agir et si elles étaient susceptibles d'être exécutées. L'appelant et la CCDP ont cité des décisions judiciaires à l'appui de leurs arguments divergents: *R. v. Simard* (1995), 27 O.R. (3d) 116 (C.A.), à la page 129; *R. v. St-Jean*, [1987] N.W.T.R. 118 (C.S.); *Friends of Democracy v. Northwest Territories (Attorney General)* (1999), 171 D.L.R. (4th) 551 (C.S. T.N.-O.), à la page 568; *Pfeiffer and Commissioner of the Northwest Territo-*

415-417; *Morin v. Northwest Territories (Conflict of Interest Commissioner)* (1999), 29 C.P.C. (4th) 362 (N.W.T.S.C.), at pages 375, 378-381; *Pokiak v. Steen*, [1987] N.W.T.R. 272 (S.C.); *Bradasch v. Warren*, [1990] 3 F.C. 32 (C.A.), at page 36; *Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada*, [1996] 3 F.C. 182 (T.D.), at paragraph 43; *Re Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753, at pages 774-884; *Reference Re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, at paragraph 75. As interesting and challenging as all these questions may be, they are not, however, relevant in this appeal. As a matter of fact, there has been a misapprehension and a mischaracterization of the purpose sought by the appellant in seeking judicial review of the Tribunal's decision. Such mischaracterization has, in my respectful view, led the parties and the Motions Judge to misapprehend the law applicable in this instance.

[14] Indeed, the appellant is not seeking to challenge the validity of the Act. It actually relies upon the Act itself as enacted to contend and establish that subsections 27(3) and 48.2(2) produce a result which deprives it of its common law right to an independent and impartial tribunal. At the most, what the appellant did in the judicial review proceedings for which it was denied standing was to give these two subsections an interpretation which both respondents disagree with. In other words, the position taken by the appellant with respect to the impugned subsections is one which involves the interpretation and effect of the Act, rather than an attack on its validity.

[15] The appellant has been given by statute, the *Northwest Territories Act*, R.S.C., 1985, c. N-27 (N.W.T.A), wide powers akin to those conferred upon the provinces by the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]]. Under section 16 [as am. by S.C. 1993, c. 41, s. 10] of the N.W.T.A, the Commissioner in Council has jurisdiction to make ordinances in the best interest of the Territory and its inhabitants. These ordinances relate to issues or classes of subjects similar to those assigned to the provinces under section 92 of the *Constitution Act*,

*ries (Re)* (1977), 75 D.L.R. (3d) 407 (C.S. T.N.-O.), aux pages 415 à 417; *Morin v. Northwest Territories (Conflict of Interest Commissioner)* (1999), 29 C.P.C. (4th) 362 (C.S. T.N.-O.), aux pages 375 et 378 à 381; *Pokiak v. Steen*, [1987] N.W.T.R. 272 (C.S.); *Bradasch c. Warren*, [1990] 3 C.F. 32 (C.A.), à la page 36; *Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada*, [1996] 3 C.F. 182 (1<sup>re</sup> inst.), au paragraphe 43; *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, aux pages 774 à 884; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, au paragraphe 75. Il s'agit certes là de questions intéressantes et stimulantes mais qui ne se rapportent pas au présent appel. En fait, il y a une méprise et une erreur de qualification au sujet du but que recherchait l'appelant en demandant le contrôle judiciaire de la décision du Tribunal. Cette erreur de qualification a amené les parties et le juge des requêtes à se méprendre sur le droit applicable à l'espèce.

[14] En fait, l'appelant ne conteste pas du tout la validité de la Loi. Il se fonde en réalité sur la Loi elle-même, telle qu'adoptée, pour soutenir et démontrer que les paragraphes 27(3) et 48.2(2) ont pour effet de le priver de son droit reconnu par la common law d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial. Dans la demande de contrôle judiciaire dans laquelle la qualité d'agir lui a été refusée, l'appelant a tout au plus donné à ces deux paragraphes une interprétation contraire à celle que souhaitaient les deux intimées. Autrement dit, la position qu'a adoptée l'appelant au sujet des paragraphes contestés porte davantage sur l'interprétation et l'effet de la Loi que sur sa validité.

[15] L'appelant s'est vu attribuer par une loi, la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, L.R.C. (1985), ch. N-27 (L.T.N.-O.), de vastes pouvoirs, semblables à ceux conférés aux provinces par la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1 [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]]. Aux termes de l'article 16 [mod. par L.C. 1993, ch. 41, art. 10] de la L.T.N.-O., le Commissaire en conseil a le pouvoir de prendre des ordonnances dans l'intérêt du Territoire et de ses habitants. Ces ordonnances portent sur des questions ou des matières entrant dans des domaines

1867. There is no doubt that the appellant has, with respect to the exercise of its statutory powers, standing before the courts to seek recognizance and enforcement of these powers. There is, in my view, also no doubt that the appellant has standing before the courts to defend itself when sued for an alleged abuse or misuse of these powers. This is the situation in the present instance. PSAC complained that the appellant, as an employer, abused or misused its managerial powers by discriminating in the employment. The appellant has standing to defend itself against this complaint. This standing of the appellant extends to its right, as a requirement of natural justice, to seek an independent and impartial tribunal who will apply and interpret an Act whose validity the appellant does not contest. In my view, the Motions Judge erred when he denied the appellant standing “to argue that provisions of the *Canadian Human Rights Act* or a statutory instrument issued thereunder create a scheme which is contrary to the requirements of natural justice”.

[16] In so concluding, I want to emphasize that I am not, at this stage, adjudicating on the merits of the appellant’s entitlement to natural justice and, therefore, to an independent and impartial tribunal. I am simply stating that the appellant has legal standing to argue before the courts that the rules of natural justice apply to the facts of its case and, accordingly, seek their application.

[17] Counsel for the CHRC, as well as the Motions Judge, relied heavily upon section 66 [as am. by S.C. 1993, c. 28, s. 78] of the Act which states that the Act is binding on Her Majesty in Right of Canada, except in matters respecting the Northwest Territories:

66. (1) This Act is binding on Her Majesty in right of Canada, except in matters respecting the Government of the Yukon Territory, the Northwest Territories or Nunavut.

comparables à ceux qui ont été attribués aux provinces par l’article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il est incontestable que l’appelant possède, pour ce qui est de l’exercice de ses pouvoirs législatifs, la qualité pour agir devant les tribunaux dans le but de faire reconnaître ces pouvoirs et en assurer l’exercice. J’estime qu’il est également contestable que l’appelant a qualité pour agir devant les tribunaux pour se défendre dans le cas où il serait poursuivi en cas d’excès de pouvoir ou d’exercice illégal de ses pouvoirs. C’est le cas en l’espèce. L’AFPC s’est plainte du fait que l’appelant, en qualité d’employeur, avait excédé ou mal utilisé ses pouvoirs d’administration en pratiquant la discrimination dans l’emploi. L’appelant possède la qualité pour se défendre contre cette plainte. La qualité que possède l’appelant comporte également le droit de demander, comme le prévoient les règles de la justice naturelle, à un tribunal indépendant et impartial d’appliquer et d’interpréter une loi dont l’appelant ne conteste pas la validité. J’estime que le juge des requêtes a commis une erreur lorsqu’il a refusé à l’appelant la qualité nécessaire «pour prétendre que les dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ou de l’un de ses règlements d’application créent un régime non conforme aux exigences de la justice naturelle».

[16] Je tiens à souligner, à propos de cette conclusion, que je ne me prononce pas ici sur le bien-fondé du droit de l’appelant de bénéficier des règles de la justice naturelle, et donc, sur le droit d’être jugé par un tribunal indépendant et impartial. Je ne fais que déclarer que l’appelant possède la qualité pour soutenir devant les tribunaux que les règles de la justice naturelle s’appliquent aux faits de l’espèce et que, par conséquent, il peut en demander l’application.

[17] L’avocat de la CCDP, tout comme le juge des requêtes, ont accordé une grande importance à l’article 66 [mod. par L.C. 1993, ch. 28, art. 78] de la Loi qui énonce que la Loi lie Sa Majesté du chef du Canada, à l’exception des sujets concernant les Territoires du Nord-Ouest:

66. (1) La présente loi lie Sa Majesté du chef du Canada sauf en ce qui concerne les gouvernements du territoire du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du territoire du Nunavut.

(2) The exception referred to in subsection (1) shall come into operation in respect of the Government of the Yukon Territory on a day to be fixed by proclamation.

(3) The exception referred to in subsection (1) shall come into operation in respect of the Government of the North-west Territories on a day to be fixed by proclamation.

[18] I honestly fail to see what it really adds or contributes to this debate on standing. As I have already pointed out, the appellant does not contest that the Act is binding upon itself. It simply contends that the relevant provisions of the Act as they read do not say what the CHRC pretends or wishes them to be saying. To put it differently, the appellant agrees that, pursuant to section 66, the Act is binding upon it, but rightly or wrongly disagrees with the interpretation given to it by the CHRC.

Whether this Court should consider the appellant's argument not dealt with by the Motions Judge

[19] I should now address the appellant's argument that this Court has jurisdiction on this appeal to consider and determine the issues that the reviewing Judge never ruled upon as a result of a preliminary objection as to standing. Section 52 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 17)] enumerates the powers of the Court of Appeal on an appeal from a decision of the Trial Division. More precisely, subparagraphs 52(b)(i) and (iii) stipulate:

**52.** The Federal Court of Appeal may

(a) quash proceedings in cases brought before it in which it has no jurisdiction or whenever those proceedings are not taken in good faith;

(b) in the case of an appeal from the Trial Division,

(i) dismiss the appeal or give the judgment and award the process or other proceedings that the Trial Division should have given or awarded,

(ii) in its discretion, order a new trial, if the ends of justice seem to require it, or

(2) L'exception prévue au paragraphe (1) entre en vigueur à l'égard du gouvernement du territoire du Yukon à la date fixée par proclamation.

(3) L'exception prévue au paragraphe (1) entre en vigueur à l'égard du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest à la date fixée par proclamation.

[18] Je dois dire sincèrement que je ne vois pas ce que cette disposition ajoute ou apporte à ce débat sur la qualité pour agir. Comme je l'ai déjà fait remarquer, l'appellant ne conteste pas qu'il est lié par cette Loi. Il soutient uniquement que les dispositions pertinentes de la Loi telles qu'elles se lisent actuellement n'ont pas le sens que la CCDP prétend qu'elles ont ou souhaiterait qu'elles aient. En d'autres termes, l'appellant reconnaît qu'en vertu de l'article 66, il est lié par cette Loi mais, à tort ou à raison, il ne souscrit pas à l'interprétation que lui donne la CCDP.

La Cour devrait-elle examiner les arguments de l'appellant qui n'ont pas été tranchés par le juge des requêtes?

[19] Je vais maintenant examiner l'argument de l'appellant selon lequel notre Cour possède, dans le présent appel, la compétence pour examiner et trancher les questions sur lesquelles le juge des requêtes ne s'est pas prononcé en raison de l'objection préliminaire présentée au sujet de la qualité de l'appellant. L'article 52 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 17)] énumère les pouvoirs que possède la Cour d'appel dans le cas d'un appel d'une décision de la Section de première instance. Plus précisément, les sous-alinéas 52b)(i) et (iii) énoncent:

**52.** La Cour d'appel peut:

a) arrêter les procédures dans les causes qui ne sont pas de son ressort ou entachées de mauvaise foi;

b) dans le cas d'un appel d'une décision de la Section de première instance:

(i) soit rejeter l'appel ou rendre le jugement que la Section de première instance aurait dû rendre et prendre toutes mesures d'exécution ou autres que celle-ci aurait dû prendre,

(ii) soit, à son appréciation, ordonner un nouveau procès, si l'intérêt de la justice paraît l'exiger,

(iii) make a declaration as to the conclusions that the Trial Division should have reached on the issues decided by it and refer the matter back for a continuance of the trial on the issues that remain to be determined in the light of that declaration; and

[20] I think subparagraph 52(b)(i) authorizes this Court to deal with the issues not considered by the Motions Judge that were before him. It authorizes the Court of Appeal to give the judgment that the Trial Division should have given which entails that the Court of Appeal can consider the arguments that were before the Motions Judge to consider and, in delivering the judgment that should have been delivered, state the reasons that should and would have been given by the Motions Judge. The power to do that is one thing, the advisability of doing it is, however, another which depends on the circumstances of each case. In the present instance, I do not think that it would be in the interest of justice to leave these matters unanswered or to send the matter back to the Motions Judge for adjudication. The history of the case clearly indicates that they will certainly become another ground of dispute almost guaranteed to delay the hearing on its merits and resurface before us. Accordingly, I shall deal with the three questions that the application for judicial review raised before the Motions Judge.

#### Whether a *quo warranto* should issue

[21] The appellant challenges the Tribunal's decision that, pursuant to subsection 33(3) of the amending Act (S.C. 1998, c. 9), it had the authority to carry on with PSAC's complaint. The thrust of its argument runs as follows. The appointments of two of the members of the Tribunal expired on June 30, 1998 and July 5, 1998. The appointment of the third member came to an end on March 31, 2000. Nothing in the Act as now amended extends the terms of office of these members who kept on sitting on the case beyond the expiry dates of their appointments. Therefore they have no jurisdiction to hear the complaint against the appellant and should be removed by *quo warranto* from an office that they improperly occupy. I believe it is necessary at this point to reproduce in its entirety section 33 of the amending Act which is a transitional

(iii) soit énoncer, dans une déclaration, les conclusions auxquelles la Section de première instance aurait dû arriver sur les points qu'elle a tranchés et lui renvoyer l'affaire pour poursuite de l'instruction, à la lumière de cette déclaration, sur les points en suspens;

[20] Je pense que le sous-alinéa 52b)(i) autorise notre Cour à examiner les questions soumises au juge des requêtes sur lesquelles celui-ci ne s'est pas prononcé. Il autorise la Cour d'appel à rendre le jugement que la Section de première instance aurait dû rendre, ce qui veut dire que la Cour d'appel peut examiner les arguments qui ont été présentés au juge des requêtes et, en rendant le jugement qui aurait dû être rendu, exposer les motifs qui auraient dû être prononcés par le juge des requêtes. L'existence d'un tel pouvoir est une chose, la décision de l'exercer en est toutefois une autre qui dépend des circonstances de l'affaire. En l'espèce, je ne pense pas qu'il serait dans l'intérêt de la justice de laisser ces questions sans réponse ou de les renvoyer au juge des requêtes pour qu'il les tranche. L'historique de l'affaire indique clairement que ces questions vont certainement devenir un autre sujet de litige, ce qui va retarder, presque à coup sûr, l'examen du fond de la demande, et qu'elles nous seront soumises plus tard. C'est pourquoi je vais examiner les trois questions qui avaient été soulevées devant le juge des requêtes dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire.

#### L'émission d'un bref de *quo warranto*

[21] L'appellant conteste la décision du Tribunal selon laquelle, conformément au paragraphe 33(3) de la Loi modificatrice (L.C. 1998, ch. 9), il avait le pouvoir d'examiner la plainte présentée par l'AFPC. Le raisonnement à la base de cet argument est le suivant: le mandat de deux des membres du Tribunal a expiré le 30 juin et le 5 juillet 1998. Celui du troisième membre a expiré le 31 mars 2000. La Loi telle que modifiée ne contient aucune disposition ayant pour effet de prolonger le mandat des membres qui ont continué d'examiner l'affaire après l'expiration de leur mandat. Par conséquent, ils n'ont pas le pouvoir d'entendre la plainte présentée contre l'appelant et devraient être révoqués par un bref de *quo warranto* puisqu'ils occupent désormais leur poste sans droit. J'estime qu'il y a lieu de reproduire intégralement ici

provision. It reads:

PART 3

TRANSITIONAL PROVISIONS,  
CONSEQUENT AMENDMENTS AND  
COMING INTO FORCE

*Transitional Provisions*

33. (1) In this section, “commencement day” means the day on which this section comes into force.

(2) Subject to subsections (3), (4) and (5), the members of the Human Rights Tribunal Panel cease to hold office on the commencement day.

(3) The members of any Human Rights Tribunal appointed under the *Canadian Human Rights Act* before the commencement day have jurisdiction with respect to any inquiry into the complaint in respect of which the Human Rights Tribunal was appointed.

(4) The members of any Review Tribunal constituted under the *Canadian Human Rights Act* before the commencement day have jurisdiction with respect to any appeal against a decision or order of a Human Rights Tribunal.

(5) The members of any Employment Equity Review Tribunal established under section 28 or 39 of the *Employment Equity Act* before the commencement day have jurisdiction over any matter in respect of which the Tribunal was established.

(6) The Chairperson of the Canadian Human Rights Tribunal has supervision over and direction of the work of any Human Rights Tribunal, Review Tribunal or Employment Equity Review Tribunal referred to in subsection (3), (4) or (5).

(7) Each member of a Human Rights Tribunal, Review Tribunal or Employment Equity Review Tribunal referred to in subsection (3), (4) or (5), other than such a member who is appointed as a full-time member of the Canadian Human Rights Tribunal, shall be paid such remuneration as may be fixed by the Governor in Council.

(8) Each member of a Human Rights Tribunal, Review Tribunal or Employment Equity Review Tribunal referred to in subsection (3), (4) or (5) is entitled to be paid travel and living expenses incurred in carrying out duties as a member of that Tribunal while absent from their place of residence, but the expenses must not exceed the maximum limits authorized by Treasury Board directive for employees of the Government of Canada.

l’article 33 de la Loi modificatrice, une disposition transitoire. Il se lit ainsi:

PARTIE 3

DISPOSITIONS TRANSITOIRES,  
MODIFICATIONS CORRÉLATIVES ET  
ENTRÉE EN VIGUEUR

*Dispositions transitoires*

33. (1) Pour l’application du présent article, «entrée en vigueur» s’entend de l’entrée en vigueur de celui-ci.

(2) Sous réserve des paragraphes (3), (4) et (5), le mandat des membres du Comité du tribunal des droits de la personne prend fin à la date d’entrée en vigueur.

(3) Les membres du tribunal des droits de la personne constitué en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* avant la date d’entrée en vigueur conservent leurs pouvoirs à l’égard de la plainte qu’ils ont été chargés d’examiner.

(4) Les membres du tribunal d’appel constitué en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* avant la date d’entrée en vigueur conservent leurs pouvoirs à l’égard de l’appel dont ils sont saisis.

(5) Les membres du tribunal constitué en vertu de l’article 28 ou 39 de la *Loi sur l’équité en matière d’emploi* avant la date d’entrée en vigueur conservent leurs pouvoirs à l’égard de l’affaire dont ils ont été saisis en vertu de cette loi.

(6) Dans l’exercice des pouvoirs prévus aux paragraphes (3), (4) et (5), les membres agissent sous l’autorité du président du Tribunal canadien des droits de la personne.

(7) Les membres reçoivent, pour l’exercice des pouvoirs prévus aux paragraphes (3), (4) et (5), la rémunération fixée par le gouverneur en conseil, sauf s’ils sont nommés membres à temps plein du tribunal.

(8) Les membres ont droit aux frais de déplacement et de subsistance entraînés par l’accomplissement, hors du lieu de leur résidence habituelle, des fonctions qui leur sont confiées en application de la présente loi, sous réserve des montants maximaux que les instructions du Conseil du Trésor fixent en semblable matière pour les fonctionnaires du gouvernement du Canada.

With respect, I think the contention of the appellant is without merit and results from a misunderstanding of what Parliament intended to do and effectively did.

[22] It is not unusual for a legislative authority to merge or replace an existing board or agency with another one with a view to better satisfying the evolving needs of society. Often times, the members of the former board are appointed members of the new board and the files or complaints are transferred to the new board. This is, of course, the least disruptive process as there is continuity and expertise in the membership of the new board.

[23] There are, however, instances where members of a board which is abolished are not appointed to the newly created board. This may be done for a multiplicity of valid administrative as well as personal reasons ranging from a lack of expertise in, or legal qualification for, the jurisdiction of the new board to the simple desire of a member not to be appointed to the new board. It is not unusual for a legislative authority, when this happens, to resort in the interest of justice to a transitional provision which ensures that the members of a board who are not appointed to the new board will be expressly authorized to finish the work that they had commenced or that was in progress at the time of the abolition of their board. This is, as I shall explain, precisely what Parliament did in the present instance when it enacted section 33 of the amending Act.

[24] By section 27 of the amending Act, Parliament created the Canadian Human Rights Tribunal which replaced the Human Rights Tribunal Panel of which the three persons against whom a *quo warranto* is sought were members:

**27. The heading before section 48.1 and sections 48.1 to 53 of the Act are replaced by the following:**

*Canadian Human Rights Tribunal*

**48.1** (1) There is hereby established a tribunal to be known as the Canadian Human Rights Tribunal consisting, subject to subsection (6), of a maximum of fifteen members, including a Chairperson and a Vice-chairperson, as may be appointed by the Governor in Council.

J'estime que l'argument de l'appelant est mal fondé et découle d'une méprise au sujet de l'intention du législateur et des dispositions qu'il a adoptées.

[22] Il n'est pas inhabituel qu'un organe législatif fusionne ou remplace une commission ou un organisme existant par un autre dans le but de mieux répondre aux besoins de la société. Bien souvent, les membres de l'ancienne commission deviennent membres de la nouvelle commission et les dossiers ou les plaintes lui sont transférés. On cherche ainsi, bien entendu, à faciliter la transition en assurant une certaine continuité et en préservant l'expertise des membres de la nouvelle commission.

[23] Il y a toutefois des cas où les membres de la commission qui est abolie ne sont pas nommés membres de la nouvelle commission. Cela peut arriver pour diverses raisons valides, tant administratives que personnelles, qui vont d'un manque d'expertise ou de formation juridique pour exercer les pouvoirs de la nouvelle commission au simple désir de ne pas faire partie de la nouvelle commission. Il n'est pas inhabituel que le législateur adopte, dans ce cas, une disposition transitoire, dans l'intérêt de la justice, qui dispose que les membres de la commission qui ne sont pas membres de la nouvelle sont expressément autorisés à terminer les travaux qu'ils ont entamés ou qui étaient en cours au moment de l'abolition de leur commission. C'est, comme je vais l'expliquer, exactement ce qu'a fait le législateur en l'espèce lorsqu'il a adopté l'article 33 de la Loi modificatrice.

[24] En vertu de l'article 27 de la Loi modificatrice, le législateur a créé le Tribunal canadien des droits de la personne qui a remplacé le Comité du tribunal des droits de la personne dont étaient membres les trois personnes contre qui l'on demande un bref de *quo warranto*:

**27. L'intertitre précédant l'article 48.1 et les articles 48.1 à 53 de la même loi sont remplacés par ce qui suit:**

*Tribunal canadien des droits de la personne*

**48.1** (1) Est constitué le Tribunal canadien des droits de la personne composé, sous réserve du paragraphe (6), d'au plus quinze membres, dont le président et le vice-président, nommés par le gouverneur en conseil.

(2) Persons appointed as members of the Tribunal must have experience, expertise and interest in, and sensitivity to, human rights.

(3) The Chairperson and Vice-chairperson must be members in good standing of the bar of a province or the Chambre des notaires du Québec for at least ten years and at least two of the other members of the Tribunal must be members in good standing of the bar of a province or the Chambre des notaires du Québec.

[25] Under subsections 33(1) and (2), the members of the former Human Rights Tribunal Panel ceased to hold office on June 30, 1998 when the amendments came into force. As of that date, the actual date of expiry of the term of appointment of members of the Panel (June 30, 1998, July 5, 1998 and March 31, 2000 for the members herein concerned) became irrelevant as they all ceased to hold office on June 30, 1998. The appellant's contention that the appointment of at least two of the members ran beyond June 30, 1998 to later expire at the date fixed in the term of their appointment goes against the clear wording of subsection 33(2).

[26] It is not disputed that the three members whose jurisdiction is challenged in this appeal were not appointed to the new Tribunal. Consequently, their status as well as the fate of the complaints they were hearing at the time came to be governed by subsection 33(3). In this regard, the appellant is mistaken in its contention that the three members need an extension of their appointment and that such extension requires the approval of the Chairperson of the Canadian Human Rights Tribunal pursuant to subsection 48.2(2) of the amended Act. The members of the Human Rights Tribunal Panel, in their decision of December 4, 1998, at page 24, properly concluded that subsection 48.2(2) does not apply to them as they are not members of the Canadian Human Rights Tribunal to whom the subsection is evidently meant to apply. There is no need for them to seek an extension of an appointment which has expired for an office that they no longer hold. Subsections 33(4) and (5) also evidence Parliament's intent to maintain in a similar way the jurisdiction of the members of any Review Tribunal or of any Employment Equity Review Tribunal. Under subsection 33(6), all these members, including

(2) Les membres doivent avoir une expérience et des compétences dans le domaine des droits de la personne, y être sensibilisés et avoir un intérêt marqué pour ce domaine.

(3) Outre le président et le vice-président, qui doivent l'être depuis au moins dix ans, au moins deux autres membres du Tribunal doivent être membres en règle du barreau d'une province ou de la Chambre des notaires du Québec.

[25] Aux termes des paragraphes 33(1) et (2), le mandat des membres de l'ancien Comité du tribunal des droits de la personne a expiré le 30 juin 1998, date d'entrée en vigueur des modifications. À partir de cette date, la date réelle de l'expiration du mandat des membres du Comité (le 30 juin 1998, le 5 juillet 1998 et le 31 mars 2000 pour les membres en cause ici) n'était plus pertinente puisque le mandat de toutes ces personnes a pris fin le 30 juin 1998. L'argument de l'appellant selon lequel le mandat d'au moins deux des membres s'est prolongé au-delà du 30 juin 1998 pour expirer par la suite à la date fixée au moment de leur nomination va à l'encontre des termes clairs du paragraphe 33(2).

[26] Il n'est pas contesté que les trois membres dont les pouvoirs sont contestés dans le présent appel n'ont pas été nommés membres du nouveau Tribunal. Par conséquent, leur statut ainsi que le sort des plaintes qu'ils examinaient à cette époque sont régis par le paragraphe 33(3). Sur ce point, l'appellant soutient à tort que le mandat des trois membres doit être prolongé et que cette prolongation doit être approuvée par le président du Tribunal canadien des droits de la personne conformément au paragraphe 48.2(2) de la Loi modifiée. Dans leur décision du 4 décembre 1998, à la page 24, les membres du Comité du tribunal des droits de la personne ont à juste titre conclu que le paragraphe 48.2(2) ne leur était pas applicable puisqu'ils ne sont pas des membres du Tribunal canadien des droits de la personne à qui ce paragraphe doit manifestement s'appliquer. Il n'est pas nécessaire qu'ils demandent la prolongation d'un mandat qui est expiré et qui concerne un poste qu'ils n'occupent plus. Les paragraphes 33(4) et (5) montrent également que le législateur avait l'intention de préserver de façon comparable les pouvoirs des membres du tribunal d'appel et du tribunal d'équité en matière d'emploi.

the members of the former Human Rights Tribunal Panel are to complete their work under the supervision and direction of the Chairperson of the new Canadian Human Rights Tribunal. According to subsections 33(7) and (8), they are to be paid a remuneration fixed by the Governor in Council as well as travel and living expenses incurred in carrying out their temporary duties.

[27] I did mention earlier that it is not unusual for a legislative authority to ensure by way of a transitional provision that pending cases are completed by former members of a board who are not appointed to the new board. A provision almost identical to subsections 33(2) and (7) was enacted in 1996 by the Quebec legislature when it replaced the «Régie du gaz naturel» by the «Régie de l'énergie». Section 147 of *An Act respecting the Régie de l'énergie*, R.S.Q. c. R-6.01 reads:

**147.** The term of office of the commissioners of the Régie du gaz naturel shall end on 2 June, 1997. The term of office of the Commissioner appointed under the Act respecting the examination of complaints from customers of electricity distributors (chapter E-17.1) shall end on 11 February, 1998.

However, the commissioners of the Régie may, notwithstanding the expiry of their term, continue to examine and decide applications having been referred to them. They shall, in that case, be remunerated at an hourly rate determined on the basis of their annual salary.

[28] In the same vein, in the context of a restructuration of the Quebec municipal courts, the Quebec legislature has provided in *An Act respecting Municipal Courts*, R.S.Q. c. C-72.01 that where the jurisdiction of a municipal court is suspended or abolished, the judge of that court retains jurisdiction to hear the cases that were entered on the rolls of the court before the suspension or the abolition became effective:

**102.** The judge of the court shall continue to have jurisdiction to hear cases entered on one of the rolls of the court before the order suspending the jurisdiction of the court took effect; he shall sit, for that purpose, at the place indicated in the order.

...

Aux termes du paragraphe 33(6), toutes ces personnes, y compris les membres de l'ancien Comité du tribunal des droits de la personne, doivent achever leurs travaux sous l'autorité du président du Tribunal canadien des droits de la personne. D'après les paragraphes 33(7) et (8), ces membres reçoivent la rémunération fixée par le gouverneur en conseil et ont droit aux frais de déplacement et de subsistance exposés dans l'exercice de leurs fonctions temporaires.

[27] J'ai déjà mentionné qu'il n'est pas inhabituel qu'un législateur adopte une disposition transitoire pour veiller à ce que l'examen des dossiers en cours soit achevé par les anciens membres d'une commission qui n'ont pas été nommés membres de la nouvelle commission. L'Assemblée législative du Québec a adopté en 1996 une disposition pratiquement identique à celle des paragraphes 33(2) et (7) lorsqu'elle a remplacé la «Régie du gaz naturel» par la «Régie de l'énergie». L'article 147 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, L.R.Q. ch. R-6.01 se lit ainsi:

**147.** Le mandat des régisseurs de la Régie du gaz naturel prend fin le 2 juin 1997. Celui du commissaire nommé en vertu de la Loi concernant l'examen des plaintes des clients des distributeurs d'électricité (chapitre E-17.1) prend fin le 11 février 1998.

Toutefois, les régisseurs peuvent continuer l'étude d'une demande dont ils ont été saisis et en décider malgré l'expiration de leur mandat. Ils seront alors rémunérés sur la base d'un taux horaire calculé en fonction de leur salaire annuel.

[28] Dans la même veine, dans le contexte de la restructuration des cours municipales du Québec, l'Assemblée législative du Québec a prévu dans la *Loi sur les cours municipales*, L.R.Q. ch. C-72.01 que, lorsque la compétence d'une cour municipale est suspendue ou abolie, le juge de cette cour demeure compétent pour entendre les causes inscrites sur les rôles d'audience de la cour avant l'entrée en vigueur du décret suspendant ou abolissant la compétence de la cour:

**102.** Le juge de la cour demeure compétent pour entendre les causes inscrites sur l'un des rôles d'audience de la cour avant la prise d'effet du décret suspendant la compétence de la cour; il siège, à cette fin, à l'endroit indiqué dans le décret.

[. . .]

117.1 Notwithstanding, where applicable, section 39, the judge of the court retains his jurisdiction to hear and dispose of cases entered on one of the rolls of the court before the date on which the abolition of the municipal court or the withdrawal of the territory of a municipality from the jurisdiction of a municipal court became effective; he shall sit for that purpose at the place indicated in the order.

[29] Finally, perhaps I should add in respect of the Quebec legislative authority that in *An Act to amend various legislative provisions relating to building and the construction industry*, S.Q. 1998, c. 46, the Quebec legislature, with in this case somewhat more specificity, determined that the proceedings in progress shall be continued and fixed the conditions of employment of the members dealing with these proceedings although it begs the question as to what these conditions are if the matter extends beyond six months. I reproduce section 131 of that Act:

131. The term of office of the building commissioner and of the building deputy-commissioner shall end on 8 September, 1998.

Where the parties consent thereto, the building commissioner and the building deputy-commissioner may, notwithstanding the end of their term, conclude matters they have begun to hear and on which they have yet to rule. For such purpose, they are entitled, for a maximum period of six months, to the conditions of employment that are applicable to them on 7 September, 1998.

[30] Similar transitional provisions can be found as well in the Ontario statutes. For example, in the *Crown Employees Collective Bargaining Act, 1993*, S.O. 1993, c. 38 amended by S.O. 1995, c. 1, which replaced the *Crown Employees Collective Bargaining Act, 1990*, R.S.O. 1990, c. C.50, subsection 59(2) states that “[t]he Tribunal is continued for the purposes of disposing of any matters in respect of which an application was made to the Tribunal before the repeal of the old Act”: to the same effect, see subsection 1(1) (as am. by S.O. 1997, c. 28 s. 173(5)) of the *Mortgage Brokers Act*, R.S.O. 1990, c. M. 39; see also the complex transitional provisions, especially subsection 112(4), of the *Workplace Safety and Insurance Act, 1997*, S.O. 1997, c. 16, Schedule A which replaced the *Workers’ Compensation Act*, R.S.O. 1990, c. W-11.

117.1 Le juge de la cour demeure compétent, malgré, le cas échéant, l’article 39, pour entendre et disposer des causes inscrites sur l’un des rôles d’audience de la cour avant la prise d’effet de l’abolition de la cour municipale ou du retrait du territoire d’une municipalité de la compétence d’une cour municipale; il siège à cette fin, à l’endroit indiqué par le décret.

[29] Enfin, je devrais peut-être ajouter au sujet du législateur québécois que, dans la *Loi modifiant diverses dispositions législatives relatives au bâtiment et à l’industrie de la construction*, L.Q. 1998, ch. 46, l’Assemblée législative du Québec a édicté, de façon un peu plus explicite cette fois, que les affaires en cours peuvent être terminées, et a fixé les conditions de travail des membres qui s’occupent de ces affaires; elle n’a toutefois pas précisé ce qui se passerait si l’étude d’une affaire se prolongeait au-delà de six mois. Je reproduis l’article 131 de cette Loi:

131. Le mandat du commissaire et du commissaire adjoint de la construction prend fin le 8 septembre 1998.

Lorsque les parties y consentent, le commissaire et le commissaire adjoint de la construction peuvent, malgré la fin de leur mandat, terminer les affaires qu’ils ont commencé à entendre et sur lesquelles ils n’ont pas encore statué. À cette fin, ils bénéficient, pendant une période maximale de six mois, des conditions de travail qui leur sont applicables le 7 septembre 1998.

[30] On retrouve des dispositions transitoires comparables dans les lois de l’Ontario. Par exemple, dans la *Loi de 1993 sur la négociation collective des employés de la Couronne*, L.O. 1993, ch. 38, modifiée par L.O. 1995, ch. 1 qui remplaçait la *Loi de 1990 sur la négociation collective des employés de la Couronne*, L.R.O. 1990, ch. C.50, le paragraphe 59(2) énonce: «[l]e Tribunal est maintenu afin de statuer sur les questions à l’égard desquelles une requête lui a été présentée avant l’abrogation de l’ancienne loi»: on trouvera, au même effet, le paragraphe 1(1) (mod. par L.O. 1997, ch. 28, art. 173(5)) de la *Loi sur les courtiers en hypothèques*, L.R.O. 1990, ch. M. 39; voir également les dispositions transitoires complexes, en particulier le paragraphe 112(4), de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l’assurance contre les accidents du travail*, L.O. 1997, ch. 16, annexe A, qui a remplacé la *Loi sur les accidents du travail*, L.R.O. 1990, ch. W-11.

[31] Perhaps most telling of all is the fact that the Government of the Northwest Territories did the same when, in 1997, it replaced the *Child Welfare Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. C-6 by the *Child and Family Services Act*, S.N.W.T. 1997, c. 13. Section 93, as a transitional provision, reads:

93. Notwithstanding the repeal of the former Act on the coming into force of this section,

...

- (e) where a person or persons have been appointed under section 44 of the former Act to inquire into and report on the management and conduct of an institution and the inquiry has not been concluded or report completed, section 44 of the former Act shall continue to apply to that inquiry or report; and

Other examples can be found in subsection 66(3) of the *Coroners Act*, S.N.W.T. 1985, c. 2 which repealed the former Act, R.S.N.W.T. 1974, c. C-13 and subsection 93(2) of the *Public Utilities Act*, S.N.W.T. 1989, c. 24 (Supp.) which repealed its predecessor, R.S.N.W.T. 1988, c. P-20.

[32] The appellant draws an argument from the fact, as it submits, that the members of the former Human Rights Tribunal Panel can hold office indefinitely under the transitional provision. It also contends that they are no longer subjected to the disciplinary procedures of the former Act and that the disciplinary procedures of the amended Act do not apply to them because they are not members of the Canadian Human Rights Tribunal. In its view, Parliament cannot have intended that result in enacting the transitional provisions of subsection 33(3).

[33] With respect, I do not think that it is appropriate to say that the former members of the Human Rights Tribunal Panel hold their office indefinitely. First, as subsection 33(2) clearly states, they no longer hold office. They are simply empowered to complete the inquiry into complaints before them. This empowerment contains in itself its own time-limit. The fact, in the present instance in view of the nature of the complaint, that completion of the inquiry may take more time than usual does not alter the status of the

[31] Le fait que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ait procédé de la même façon lorsqu'il a remplacé, en 1997, la *Loi sur la protection de l'enfance*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. C-6 par la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, L.T.N.-O. 1997, ch. 13 est particulièrement intéressant. L'article 93, une disposition transitoire, se lit ainsi:

93. Malgré l'abrogation de l'ancienne loi, à l'entrée en vigueur du présent article:

[. . .]

- e) si des personnes sont nommées en vertu de l'article 44 de l'ancienne loi pour enquêter et présenter un rapport sur la gestion et l'exploitation d'un établissement et que l'enquête ou le rapport ne sont pas terminés, l'article 44 de l'ancienne loi continue de s'appliquer à l'enquête et au rapport;

On trouvera d'autres exemples au paragraphe 66(3) de la *Loi sur les coroners*, L.R.T.N.-O. 1985, ch. 2 qui abroge l'ancienne loi, L.R.T.N.-O. 1974, ch. C-13 et au paragraphe 93(2) de la *Loi sur les entreprises de service public*, L.T.N.-O. 1989, ch. 24 (suppl.) qui abrogeait l'ancienne loi, L.R.T.N.-O. 1988, ch. P-20.

[32] L'appelant tire argument du fait que, d'après lui, les membres de l'ancien Comité du tribunal des droits de la personne peuvent continuer à siéger indéfiniment en vertu de la disposition transitoire. Il prétend également qu'ils ne sont plus assujettis aux mesures disciplinaires prévues par l'ancienne loi et que celles de la Loi modifiée ne leur sont pas applicables parce qu'ils ne sont pas membres du Tribunal canadien des droits de la personne. D'après lui, le législateur n'a pu avoir l'intention d'obtenir un tel résultat lorsqu'il a adopté les dispositions transitoires du paragraphe 33(3).

[33] Je ne pense pas que l'on puisse dire que les anciens membres du Comité du tribunal des droits de la personne ont le droit de siéger indéfiniment. Tout d'abord, comme l'énonce clairement le paragraphe 33(2), leur mandat est expiré. Ils ont simplement le pouvoir d'achever leur enquête sur les plaintes dont ils sont saisis. Les modalités de cette attribution en limitent nécessairement la durée. Le fait qu'en l'espèce, compte tenu de la nature de la plainte, l'enquête risque de durer plus longtemps que ce n'est le cas

three members and make them holders of an office which they have ceased to hold. As for the fact that they might not be subject to disciplinary procedures, I am not sure that this is necessarily the case and it is not for us to decide in these proceedings. In any event, they remain subject to the law in the exercise of their duties. Furthermore, assuming that there is a gap at this level, it cannot be inferred that Parliament did not intend to confer upon them, by subsection 33(3), jurisdiction to complete their inquiry. Just like it is not unusual for a legislative authority to resort to transitional provisions, it is also not unusual for such authority to overlook some of the consequences resulting from the transition. The drafting of transitional provisions is perhaps the most complex and perilous exercise in legislative drafting since it is very difficult to ascertain at the time, let alone grasp fully, all the possible impact, ramifications and effects of a profound change of structure. An oversight of the nature argued by the appellant, assuming there is one, does not render ambiguous an otherwise clear provision as subsection 33(2) of the amended Act.

Whether the remuneration on a *per diem* basis and the need to obtain funds from the Treasury Board after forty days of sittings interfere with the institutional independence and impartiality of the three members invested with the power to hear the complaint

[34] The appellant objects to the three members of the Tribunal being remunerated by the Governor in Council on a *per diem* basis and sees in that mode of remuneration a lack of financial security which interferes with their institutional independence and impartiality. It buttresses its argument with its contention that the members are governed by the provisions of sections 48.1 to 48.8 of the amended Act and, therefore, need the discretionary approval of the Chairperson of the Canadian Human Rights Tribunal to finish the cases they were seized of at the time they ceased to hold office as members of the Human Rights Tribunal Panel. See paragraphs 71 and 72 of its memorandum of fact and law.

habituellement ne modifie pas le statut de ces trois membres et ne fait pas d'eux des détenteurs d'un poste qu'ils n'occupent plus. Quant au fait qu'ils risquent de n'être assujettis à aucune mesure de discipline, je ne suis pas convaincu que cela soit nécessairement le cas et ce n'est pas une question qu'il nous appartient de trancher dans la présente instance. Quoi qu'il en soit, ils restent soumis au droit dans l'exercice de leurs fonctions. En outre, en supposant qu'il existe une lacune à ce sujet, on ne peut en déduire que le Parlement n'avait pas l'intention de leur attribuer, en adoptant le paragraphe 33(3), le pouvoir de terminer leur enquête. Tout comme il n'est pas inhabituel que le législateur ait recours à des dispositions transitoires, il n'est pas non plus inhabituel que le législateur ignore certaines des conséquences que peut entraîner l'adoption d'une nouvelle loi. La rédaction de dispositions transitoires constitue peut-être l'exercice de réduction législative le plus complexe et le plus périlleux puisqu'il est très difficile de déterminer au départ, et encore moins d'envisager pleinement, tous les effets, les ramifications et les conséquences que peut avoir un important changement de structure. Un oubli du genre dont parle l'appelant, en supposant qu'il y en ait effectivement eu un, n'a pas pour effet de rendre ambiguë une disposition aussi claire que le paragraphe 33(2) de la Loi modifiée.

La rémunération à la journée et la nécessité d'obtenir des fonds auprès du Conseil du Trésor après quarante jours de séance compromettent-elles l'indépendance institutionnelle et l'impartialité des trois membres investis du pouvoir d'entendre la plainte?

[34] L'appelant fait objection à ce que les trois membres du Tribunal soient rémunérés à la journée par le gouverneur en conseil et voit dans ce mode de rémunération un manque de sécurité financière qui compromet leur indépendance institutionnelle et leur impartialité. Il conforte son argument en affirmant que les membres du Tribunal sont régis par les dispositions des articles 48.1 à 48.8 de la Loi modifiée et ont, par conséquent, besoin de l'approbation du président du Tribunal canadien des droits de la personne pour terminer les affaires qui leur ont été soumises avant que leur mandat de membre du Comité du tribunal des droits de la personne n'ait pris fin: voir paragraphes 71 et 72 de son mémoire des faits et du droit.

[35] I have already concluded, and explained why I have concluded, that the three members do not need the approval of the Chairperson to complete their hearing of the complaint against the appellant because they hold the statutory authority to do that pursuant to subsection 33(3) of the transitional provision. As for the remuneration fixed by the Governor in Council, the decision in *Valente v. The Queen et al.*, [1985] 2 S.C.R. 673, at pages 706-707 stands for the principle that judicial independence is not compromised by the fact that judicial salaries are fixed by an order in council. As Lamer C.J. pointed out in *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.)*, [1997] 3 S.C.R. 3, at paragraphs 121 and 122, the Court in *Valente* referred only to the individual dimension of financial security. He concluded that there was also an institutional or collective dimension to it which, as he states at paragraph 131, requires from a constitutional perspective that, to the extent possible, the relationship between the judiciary and the other branches of government be depoliticized. To use his words, the constitutional imperative “demands that the courts both be free and appear to be free from political interference through economic manipulation by other branches of government, and that they not become entangled in the politics of remuneration from the public purse”.

[36] Under subsections 33(7) and (8) of the transitional provision, the remuneration of the three members is fixed by the Governor in Council and the maximum limits of their travel and living expenses, like those of the new Canadian Human Rights Tribunal, are objectively determined by reference to the Treasury Board regulations or directive for government employees: see the testimony of Mr. Glynn, the Registrar of the Human Rights Tribunal Panel, Appeal Book, vol. III, at page 655. Their remuneration was fixed prior to their appointment according to a system of *per diem* rates. I agree with Roberts J. in *Newfoundland Assn. of Provincial Court Judges v. Newfoundland* (1998), 160 D.L.R. (4th) 337 (Nfld. S.C.), at page 369 that the fixing of remuneration by the Government in advance of appointment is an important factor in assessing the independence of a

[35] J’ai déjà conclu, avec explications à l’appui, que les trois membres n’ont pas besoin de l’approbation du président pour terminer l’examen de la plainte déposée contre l’appelant parce qu’ils ont le pouvoir légal de le faire conformément au paragraphe 33(3) de la disposition transitoire. Quant au fait que la rémunération est établie par le gouverneur en conseil, l’arrêt *Valente c. La Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 673, aux pages 706 et 707, a énoncé le principe que l’indépendance judiciaire n’est pas compromise par le fait que les salaires des juges sont fixés par décret. Comme le juge en chef Lamer l’a fait remarquer dans l’affaire du *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.É.)*, [1997] 3 R.C.S. 3, aux paragraphes 121 et 122, la Cour n’a traité dans *Valente* que de la dimension individuelle de la sécurité financière. Il conclut que cet aspect comportait également une dimension collective ou institutionnelle qui exige, comme il le déclare au paragraphe 131, que du point de vue constitutionnel, il faut, autant que possible, que les rapports entre le judiciaire et les autres pouvoirs de l’État soient dépolitisés. Pour reprendre ses termes, l’impératif constitutionnel «commande que la magistrature soit protégée contre l’ingérence politique des autres pouvoirs par le biais de la manipulation financière, qu’elle soit perçue comme telle et qu’elle ne devienne pas empêtrée dans les débats politiques sur la rémunération des personnes payées sur les fonds publics».

[36] Aux termes des paragraphes 33(7) et (8) de la disposition transitoire, la rémunération des trois membres est fixée par le gouverneur en conseil et le montant maximum de leurs frais de déplacement et de subsistance est, tout comme ceux du nouveau Tribunal canadien des droits de la personne, déterminé de façon objective par référence aux instructions ou aux règlements du Conseil du Trésor applicables aux fonctionnaires du gouvernement: voir le témoignage de M. Glynn, greffier du Comité du tribunal des droits de la personne, dossier d’appel, vol. III, à la page 655. Leur rémunération était fixée avant qu’ils ne soient nommés à un poste rémunéré selon le système des indemnités journalières. Je suis d’accord avec le juge Roberts lorsqu’il déclare dans l’arrêt *Newfoundland Assn. of Provincial Court Judges v. Newfoundland* (1998), 160 D.L.R. (4th) 337 (C.S. T.-N.), à la page 369, que le

tribunal. The problem under the earlier Act was that the rate was determined by the CHRC itself which might have created a reasonable apprehension of bias: see the testimony of Mr. Glynn, Appeal Book, vol. I, at page 79. As a result of the legislative amendment to the Act, the authority with respect to the *per diem* has now been transferred to the Governor in Council. The rates are the same for these members as they were when they were members of the former Human Rights Tribunal Panel: see the testimony of Mr. Glynn, Appeal Book, vol. III, at page 651.

[37] It is now recognized that the constitutional or common law rules of independence and impartiality applicable to the courts do not apply with the same stringency to administrative tribunals. It is true that the three members in this case perform essentially an adjudicative function and, therefore, that it closely resembles a court. But it is not a court. As Gonthier J. wrote in *2747-3174 Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919, at paragraph 45, in relation to the analysis of the structure of an administrative tribunal: an "informed person's assessment will always depend on the circumstances. The nature of the dispute to be decided, the other duties of the administrative agency and the operational context as a whole will of course affect the assessment. In a criminal trial, the smallest detail capable of casting doubt on the judge's impartiality will be cause for alarm, whereas greater flexibility must be shown toward administrative tribunals". At paragraph 62, he went on to add under the heading of independence of administrative tribunals that "[a]s is the case with impartiality, a certain degree of flexibility is appropriate where administrative agencies are concerned": see also the statement of Lamer C.J. to the same effect in *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3, at paragraph 83. At paragraph 63, he finally concluded by saying:

fait que le gouvernement fixe la rémunération des juges avant qu'ils ne soient nommés est un facteur qui joue un rôle important dans l'appréciation de l'indépendance d'un tribunal. Le problème qui existait avec l'ancienne loi était que ce montant était fixé par la CCDP elle-même, ce qui aurait pu susciter une crainte raisonnable de partialité: voir le témoignage de M. Glynn, dossier d'appel, vol. I, à la page 79. En raison des modifications apportées à la Loi, les pouvoirs relatifs à l'indemnité journalière sont maintenant attribués au gouverneur en conseil. Les montants accordés à ces membres sont identiques à ceux auxquels ils avaient droit lorsqu'ils étaient membres de l'ancien Comité du tribunal des droits de la personne: voir le témoignage de M. Glynn, dossier d'appel, vol. III, à la page 651.

[37] Il est reconnu aujourd'hui que les règles constitutionnelles ou de la common law en matière d'indépendance et d'impartialité applicables aux cours ne s'appliquent pas avec la même rigueur aux tribunaux administratifs. Il est vrai qu'en l'espèce, les trois membres de ce Tribunal exercent pour l'essentiel des fonctions d'adjudication et que le Tribunal ressemble donc beaucoup à une cour de justice. Ce n'est toutefois pas une cour de justice. Comme le juge Gonthier l'a écrit dans *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, au paragraphe 45, au sujet de l'analyse de la structure d'un tribunal administratif: «l'appréciation que porte une personne bien renseignée sera toujours fonction des circonstances. Il est entendu que la nature du litige à trancher, les tâches remplies par ailleurs par l'organisme administratif, et l'ensemble du contexte opérationnel influenceront sur l'évaluation. Dans le cadre d'un procès pénal, le moindre détail pouvant mettre en doute l'impartialité du juge alarmera, alors qu'à l'endroit des tribunaux administratifs, il y a lieu de faire preuve d'une plus grande souplesse». Au paragraphe 62, il ajoute dans la section intitulée «L'indépendance» des tribunaux administratifs que «[c]omme en matière d'impartialité, une certaine dose de flexibilité est de mise à l'endroit des organismes administratifs»: voir également la déclaration du juge en chef Lamer au même effet dans *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 83. Il conclut enfin au paragraphe 63 en disant:

There is in fact no question that administrative tribunals do not necessarily have to provide the same objective guarantees of independence as higher courts.

I do not think that a reasonable person, informed of the fact that the three members are paid daily for their work pursuant to a tariff fixed by the Governor in Council before their appointment and viewing the matter realistically and practically, would conclude that they are not institutionally independent and impartial. This is also the conclusion that the Quebec Court of Appeal came to with respect to the financial security of the members of the Competition Tribunal whose lay members' remuneration was fixed by the Governor in Council: see *Alex Couture Inc. v. Canada (Attorney General)* (1991), 83 D.L.R. (4th) 577, at pages 666-668.

[38] The appellant, in my view, in what I can only term either a desperate move or a wasted effort (*un coup d'épée dans l'eau*), argues that there is a reasonable apprehension of bias resulting from the fact that the three members, being paid on a *per diem* basis, might protract and prolong the hearing of the complaint in order to extract more money from the government. I think it is appropriate to stress that the appellant's position is somewhat at odds with its own conduct in these proceedings which shows a lack of eagerness and readiness to proceed swiftly with the merits of the complaint. Need it be repeated that the complaint was first laid in March 1989 and that, twelve years later and after four judicial review proceedings (all brought by the appellant), the case still has to be completed on its merits. In any event, I agree with counsel for both respondents that this approach presumes bad faith on the part of the members. Again, a reasonable person well informed of all the facts surrounding these proceedings and the allegations made by the appellant could not and would not conclude that the members would be, for that reason, institutionally or individually biased in the conduct of their hearing.

[39] Finally, I do not think that the appellant's argument that the independence and impartiality of the

Il ne fait en effet pas de doute que les tribunaux administratifs n'auront pas nécessairement à présenter les mêmes garanties objectives relatives à l'indépendance que les cours supérieures.

Je ne pense pas qu'une personne raisonnable informée du fait que les trois membres sont rémunérés à la journée pour leur travail conformément à un barème fixé par le gouverneur en conseil avant leur nomination et qui examine la question de façon réaliste et concrète, conclurait que ces membres ne constituent pas un tribunal indépendant et impartial au plan institutionnel. C'est également la conclusion à laquelle en est arrivée la Cour d'appel du Québec au sujet de la sécurité financière des membres du Tribunal de la concurrence dont les membres non juristes sont rémunérés à un taux fixé par le gouverneur en conseil: voir *Alex Couture Inc. c. Canada (Procureur général)* (1991), 83 D.L.R. (4th) 577, aux pages 666 à 668.

[38] L'appelant soutient, dans ce que je ne peux que qualifier d'effort désespéré ou de coup d'épée dans l'eau, qu'il existe une crainte raisonnable de partialité découlant du fait que les trois membres étant rémunérés sur une base journalière pourraient choisir de temporiser et de prolonger l'audition de la plainte dans le but de soutirer davantage d'argent au gouvernement. Je crois qu'il y a lieu de souligner ici que la position de l'appelant diffère sensiblement du comportement qu'il a adopté en l'instance, comportement qui reflète une absence de volonté et un manque d'empressement à voir la plainte examinée au fond avec célérité. Est-il nécessaire de répéter que la plainte a été déposée initialement en mars 1989 et que, douze ans plus tard et après quatre demandes de contrôle judiciaire (toutes présentées par l'appelant), l'affaire n'a toujours pas été examinée sur le fond. De toute façon, je suis d'accord avec les avocats des intimés lorsqu'ils déclarent que cet argument se fonde sur l'idée que les membres du Tribunal sont de mauvaise foi. Là encore, une personne raisonnable informée de tous les faits et circonstances de l'instance et des allégations présentées par l'appelant ne pourrait conclure que les membres feraient preuve, pour ce motif, d'une partialité institutionnelle ou personnelle dans la conduite des audiences.

[39] Enfin, pour ce qui est de l'argument de l'appelant selon lequel l'indépendance et l'impartialité des

members might be jeopardized by the fact that additional funding from the Treasury Board will be needed if the sittings last more than 40 days deserves more than a saying that it has no merit. In any event, the appellant is not without remedy if prejudicial interference on the part of the Treasury Board or actual bias on the part of the members as a result of the Treasury Board's position occurs and can be established. But it cannot be inferred from the mere possibility of an eventual misconduct on either side that an actual reasonable apprehension of bias on the part of the three members hearing the complaint will arise. More than fanciful speculation is needed to create in the mind of a well-informed reasonable person a reasonable apprehension of bias. As Cory J. said in *R. v. S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484, at paragraph 112, the threshold for a finding of real or perceived bias is high and mere suspicion is not enough: a real likelihood of probability of bias must be demonstrated.

Whether the binding nature of the guidelines under subsection 27(3) of the Act compromises the institutional independence and impartiality of the three members

[40] Prior to the 1998 amendments, former subsections 27(2) and (3) of the Act authorized the CHRC to issue guidelines binding on any Human Rights Tribunal not only in respect of a class of cases, but also in respect of a particular case. These were the legal provisions in force at the time that the complaint against the appellant was laid by PSAC. I hasten to add that no binding guidelines specific to the appellant's case were actually issued by the CHRC. However, there was this possibility and, from a point of view of the independence and impartiality of any Human Rights Tribunal, concerns were expressed by McGillis J. about the impact of the provision as it read: see *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Assn.*, [1998] 3 F.C. 244 (T.D.), at paragraph 154. The 1998 amendment eliminated that possibility, but maintained the CHRC's power to issue binding guidelines with respect to classes of cases.

membres pourraient être compromises par le fait qu'il faut demander des crédits supplémentaires au Conseil du Trésor lorsque les audiences durent plus de 40 jours, il suffira de dire que cet argument n'est aucunement fondé. De toute façon, l'appelant disposerait de recours si le Conseil du Trésor intervenait de façon préjudiciable ou si les membres du Tribunal faisaient vraiment preuve de partialité en raison de la position du Conseil du Trésor et si cela pouvait être établi. Il n'est toutefois pas possible de déduire de la simple possibilité qu'une des parties au litige puisse poser des gestes irréguliers qu'une crainte raisonnable de partialité de la part des trois membres chargés d'entendre la plainte existe. Une supposition fantaisiste ne suffit pas à créer dans l'esprit d'une personne raisonnable et bien informée une crainte raisonnable de partialité. Dans *R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484, au paragraphe 112, le juge Cory a parlé de la rigueur dont il faut faire preuve pour conclure à la partialité, réelle ou apparente, et du fait qu'un simple soupçon ne suffit pas: il faut que soit démontrée une réelle probabilité de partialité.

Le caractère impératif des directives émises en vertu du paragraphe 27(3) de la Loi compromet-il l'indépendance institutionnelle et l'impartialité des trois membres?

[40] Avant les modifications de 1998, les anciens paragraphes 27(2) et (3) de la Loi autorisaient la CCDP à émettre des directives qui liaient les tribunaux des droits de la personne non seulement à l'égard d'une catégorie de cas donnés mais également à l'égard d'un cas en particulier. Ces dispositions étaient en vigueur au moment où l'AFPC a déposé sa plainte contre l'appelant. Je m'empresse d'ajouter que la CCDP n'a en fait émis aucune directive impérative dans la cause de l'appelant. Toutefois, cette possibilité existait et du point de vue de l'indépendance et de l'impartialité des tribunaux des droits de la personne, le juge McGillis s'est déclaré préoccupé par l'effet que pouvait avoir cette disposition telle qu'elle se lisait: voir *Bell Canada c. Assoc. Canadienne des employés de téléphone*, [1998] 3 C.F. 244 (1<sup>re</sup> inst.), au paragraphe 154. Les modifications de 1998 ont supprimé cette possibilité mais préservé le pouvoir de la CCDP d'émettre des lignes directrices impératives applicables à une catégorie de cas donnés.

[41] The appellant contends that the amended provision still compromises the independence and impartiality of the Human Rights Tribunal Panel assigned to hearing the complaint against it. The appellant assumed, rightly so in my view, that subsection 27(3) as it now exists in its more restricted form due to the amendment to subsection 27(2) applies to the hearing of the complaint against it. I wish to dissipate any doubt that could exist in this regard because the actual subsection 27(3) refers to members of the Canadian Human Rights Tribunal appointed under subsection 49(2) [as am. *idem*] of the Act. However, the three members of the Human Rights Tribunal Panel in this case are not members of the Canadian Human Rights Tribunal and were not appointed pursuant to subsection 49(2), but rather pursuant to former subsection 49(1) now replaced. As I have already mentioned, the three members of the Human Rights Tribunal Panel hold their authority to complete their inquiry by reason of the transitional provision (subsection 33(3) of the amending Act). It is reasonable in the circumstances to infer that Parliament intended the new but more limited subsections 27(2) and (3) to continue to apply to inquiries in respect of a class of cases, such as this one, commenced before the amendment and continued thereafter, especially as the 1998 amendment was remedial and aimed at suppressing a possible violation of the requirements of natural justice. The combined effect of the amendment and the transitional provision was, on the one hand, to restrict the CHRC's power to issue binding guidelines to classes of cases and, on the other hand, to allow the guidelines already issued in respect of a class of cases to be binding on the three members of the Human Rights Tribunal Panel completing the inquiry in this case.

[42] This Court held in the case of *Canadian Telephone Employees Assn. v. Bell Canada*, [2001] F.C.J. No. 776 (C.A.) (QL), heard at the same time as this appeal by the same panel, that subsection 27(3) of the Act, as it now applies, does not compromise the

[41] L'appelant soutient que la disposition modifiée porte encore atteinte à l'indépendance et à l'impartialité du Comité du tribunal des droits de la personne chargé d'entendre la plainte déposée contre lui. L'appelant a tenu pour acquis, à juste titre d'après moi, que le paragraphe 27(3) a, sous sa forme actuelle, une portée réduite en raison de la modification du paragraphe 27(2) et s'applique à l'examen de la plainte déposée contre lui. Je tiens à dissiper les doutes qu'il pourrait y avoir à ce sujet parce que le paragraphe 27(3) actuel fait référence aux membres du Tribunal canadien des droits de la personne dont les membres sont nommés en vertu du paragraphe 49(2) [mod., *idem*] de la Loi. Cependant, les trois membres du Comité du tribunal des droits de la personne dont il s'agit en l'espèce ne sont pas membres du Tribunal canadien des droits de la personne et n'ont pas été nommés en vertu du paragraphe 49(2) mais plutôt aux termes de l'ancien paragraphe 49(1) maintenant remplacé. Comme je l'ai déjà mentionné, les trois membres du Comité du tribunal des droits de la personne possèdent le pouvoir de terminer leur enquête conformément à la disposition transitoire (le paragraphe 33(3) de la loi modificatrice). Il est raisonnable dans ces circonstances d'en déduire que le législateur avait l'intention que les nouveaux paragraphes 27(2) et (3) dont la portée a été restreinte continuent de s'appliquer aux enquêtes relatives à une catégorie de cas, comme celui qui nous occupe, qui ont été commencées avant la modification et poursuivies par la suite, d'autant plus que la modification de 1998 avait un objet réparateur et visait à éviter toute atteinte aux règles de la justice naturelle. L'effet combiné de la loi modificatrice et de la disposition transitoire a été, d'une part, de restreindre le pouvoir de la CCDP d'émettre des directives impératives à des catégories de cas donnés et, d'autre part, de faire en sorte que les directives déjà émises à l'égard d'une catégorie de cas donnés lient les trois membres du Comité du tribunal des droits de la personne qui achèvent l'enquête dont il s'agit ici.

[42] Notre Cour a jugé dans l'affaire *Assoc. Canadienne des employés de téléphone c. Bell Canada*, [2001] A.C.F. n° 776 (C.A.) (QL), entendue en même temps que le présent appel et par la même formation, que le paragraphe 27(3) de la Loi, tel qu'il s'applique

independence and impartiality of tribunal members hearing human rights complaints under the Act. The conclusion that we reached in that case is applicable in the present instance and is determinative of the appellant's contention.

Alternatively, assuming that subsection 27(3) of the Act compromises the independence and impartiality of the three members, is the appellant entitled to avail itself of the requirements of natural justice?

[43] It is trite law that administrative agencies and tribunals may be required under general law rules to comply with the principles of natural justice and that the purpose of these principles is to ensure the impartiality and independence of the decision maker: see the statement of Gonthier J. in *2747-3174 Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919, at paragraph 39. It is also common ground that the exact contents of the rules of natural justice to be followed depend on all the circumstances and in particular on the language of the statute governing the tribunal: *ibidem*. The statutory language may, where its constitutional validity is not under attack, vary the normal application of the rules of natural justice: see *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301, at page 309; *Law Society of Upper Canada v. French*, [1975] 2 S.C.R. 767, at pages 783-784; *In re Human Rights Tribunal and Atomic Energy of Canada Limited*, [1986] 1 F.C. 103 (C.A.), at pages 115-116; *2747-3174 Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919, at paragraph 47.

[44] If we assume that subsection 27(3) of the Act, which enacts the guidelines binding on the members of the panel hearing the complaint, is a clear expression of Parliament's intent to vary substantially the application of the rules of natural justice with respect to independence and impartiality, is the appellant, then, entitled to avail itself of the fair hearing requirements guaranteed by paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C., 1985, Appendix III]?

aujourd'hui, ne compromet pas l'indépendance et l'impartialité des membres du tribunal qui entendent des plaintes relatives aux droits de la personne déposées sous le régime de la Loi. La conclusion à laquelle nous sommes arrivés dans cette affaire s'applique en l'espèce et est déterminante pour ce qui est de l'argument de l'appellant.

À titre subsidiaire, en tenant pour acquis que le paragraphe 27(3) de la Loi compromet l'indépendance et l'impartialité des trois membres, l'appellant peut-il invoquer les règles de la justice naturelle?

[43] Il est bien établi que les organismes administratifs sont parfois tenus, en vertu du droit commun, de se conformer aux principes de justice naturelle et que ces principes visent à assurer l'impartialité et l'indépendance du décideur: voir les commentaires du juge Gonthier dans *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, au paragraphe 39. Il est également établi que le contenu précis des règles de justice naturelle applicables dépend de l'ensemble des circonstances et notamment, des termes de la loi en vertu de laquelle l'organisme agit: *ibidem*. Le texte de la disposition applicable peut avoir pour effet, lorsque sa constitutionnalité n'est pas contestée, de modifier l'application normale des règles de la justice naturelle: voir *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301, à la page 309; *Law Society of Upper Canada c. French*, [1975] 2 R.C.S. 767, aux pages 783 et 784; *Affaire intéressant le Tribunal des droits de la personne et Énergie Atomique du Canada Limitée*, [1986] 1 C.F. 103 (C.A.), aux pages 115 et 116; *2747-3174 Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, au paragraphe 47.

[44] Si l'on tient pour acquis que le paragraphe 27(3) de la Loi, qui autorise l'adoption de lignes directrices liant les membres d'une formation chargée d'entendre une plainte, reflète bien l'intention du législateur de modifier sensiblement l'application des règles de la justice naturelle en matière d'indépendance et d'impartialité, l'appellant peut-il alors invoquer utilement les exigences relatives à une audition équitable garantie par l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* [L.R.C. (1985), appendice III]?

[45] The appellant submits that paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, guarantees it the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice:

2. Every law of Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*, be so construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgment or infringement of any of the rights or freedoms herein recognized and declared, and in particular, no law of Canada shall be construed or applied so as to

...

(e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations:

[46] Needless to say that counsel for the CHRC objects to this contention of the appellant. He avers that the appellant cannot invoke the protection of the *Canadian Bill of Rights* for two reasons: the appellant is not a person within the meaning of paragraph 2(e) and the protection offered by the *Canadian Bill of Rights* is a protection offered to individuals against the State. Here, according to the CHRC, the appellant is, contrary to the intended purpose of the *Canadian Bill of Rights*, attempting to use that legislation to protect itself against individuals as it is invoking the *Canadian Bill of Rights* as a defence in a discrimination complaint brought against it by individuals. Before addressing these submissions made by the CHRC, I should say a word about the contents of paragraph 2(e).

(a) The meaning of “fair hearing” in paragraph 2(e)

[47] As early as 1972, Fauteux C.J. in *Duke v. The Queen*, [1972] S.C.R. 917 proposed, without limiting it, a general definition of the words “fair hearing” contained in paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. At page 923, he described their contents as follows:

Under s. 2(e) of the *Bill of Rights* no law of Canada shall be construed or applied so as to deprive him of “a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice”. Without attempting to formulate any final definition of those

[45] L’appelant soutient que l’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, lui garantit le droit à une audition équitable conformément aux principes de la justice fondamentale:

2. Toute loi du Canada, à moins qu’une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu’elle s’appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, doit s’interpréter et s’appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l’un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression, et en particulier, nulle loi du Canada ne doit s’interpréter ni s’appliquer comme

[. . .]

e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

[46] Inutile de dire que l’avocat de la CCDP s’oppose à cet argument de l’appelant. Il soutient que l’appelant ne peut invoquer la protection de la *Déclaration canadienne des droits* pour deux raisons: l’appelant n’est pas une personne au sens de l’alinéa 2e) et la protection qu’offre la *Déclaration canadienne des droits* vise uniquement à protéger les particuliers contre l’État. Ici, d’après la CCDP, l’appelant tente, contrairement à l’objectif recherché par la *Déclaration canadienne des droits*, d’utiliser cette loi pour se protéger contre des particuliers puisqu’il invoque la *Déclaration canadienne des droits* pour se défendre contre une plainte de discrimination déposée contre lui par des particuliers. Avant d’examiner les arguments présentés par la CCDP, je vais dire quelques mots au sujet du contenu de l’alinéa 2e).

a) le sens de l’«audition impartiale» de l’alinéa 2e)

[47] Dès 1972, le juge en chef Fauteux avait proposé, dans l’arrêt *Duke c. La Reine*, [1972] R.C.S. 917, une définition générale et non limitative de l’expression «audition équitable» qui figure à l’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. À la page 923, il a décrit le contenu de cette expression de la façon suivante:

En vertu de l’art. 2e) de la *Déclaration des droits*, aucune loi du Canada ne doit s’interpréter ni s’appliquer de manière à le [l’appelant] priver d’une «audition impartiale de sa cause selon les principes de justice fondamentale». Sans

words, I would take them to mean, generally, that the tribunal which adjudicates upon his rights must act fairly, in good faith, without bias and in a judicial temper, and must give to him the opportunity adequately to state his case.

[48] In *Canada (Attorney General) v. Central Cartage Co.*, [1990] 2 F.C. 641 (C.A.), at page 663, Iacobucci C.J. (as he then was) underlined the evolutive character of the concept of fair hearing guaranteed in paragraph 2(e). He ruled that a “court, in interpreting the concept, should be mindful of its origin and evolution and of the specific context in which it is being raised”. In that case, the respondents argued in vain that section 36.3 of the *Canada Evidence Act*, R.S.C. 1970, c. E-10 as subsequently amended [as enacted by S.C. 1980-81-82-83, c. 111, s. 4], which protects from disclosure a confidence of the Queen’s Privy Council for Canada, offended paragraph 2(e) by preventing them from stating their case adequately. Nothing in that decision, however, undermined or cast any shadow on the basic right to an independent and impartial tribunal contained in that paragraph.

[49] I am satisfied that the appellant is entitled to a determination of its rights and obligations by an independent and impartial tribunal if it can claim the protection of paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*.

(b) Whether the appellant is invoking the *Canadian Bill of Rights* to protect itself against individuals

[50] I do not think that it is a fair characterization of what the appellant is seeking to obtain to say that it tries to protect itself against individuals in invoking paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. The appellant, as defendant in a complaint laid against it, merely seeks an adjudication on the merits by an independent and impartial tribunal. It does not invoke the *Canadian Bill of Rights* as a defence on the merits of the complaint. It wants to ensure a fair adjudication on the merits which will enhance the credibility of the finding made in the end by the tribunal. It must not be forgotten that the appellant who is sued as and *qua*

entreprendre de formuler une définition finale de ces mots, je les interprète comme signifiant, dans l’ensemble, que le tribunal appelé à se prononcer sur ses droits doit agir équitablement, de bonne foi, sans préjugé et avec sérénité, et qu’il doit donner à l’accusé l’occasion d’exposer adéquatement sa cause.

[48] Dans *Canada (Procureur général) c. Central Cartage Co.*, [1990] 2 C.F. 641 (C.A.), à la page 663, le juge en chef Iacobucci (tel était alors son titre) a souligné le caractère évolutif de la notion d’audition équitable garantie par l’alinéa 2e). Il a jugé que «[l]orsqu’elle doit interpréter ce concept, la cour doit tenir compte de l’origine et de l’évolution de celui-ci et du contexte précis dans lequel il est soulevé». Dans cette affaire, les intimées avaient soutenu en vain que l’article 36.3 de la *Loi sur la preuve au Canada*, S.R.C. 1970, ch. E-10, subséquemment modifié [édicte par S.C. 1980-81-82-83, ch. 111, art. 4], qui protège contre la divulgation les renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, était incompatible avec l’alinéa 2e) parce que cet article les empêchait de présenter leur cause de façon adéquate. Cette décision ne remet toutefois aucunement en question le droit fondamental à un tribunal indépendant et impartial consacré par cet alinéa.

[49] Je suis convaincu que l’appellant a le droit de demander que ses droits et obligations soient déterminés par un tribunal indépendant et impartial s’il démontre qu’il bénéficie de la protection qu’accorde l’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*.

b) l’appellant invoque-t-il la *Déclaration canadienne des droits* pour se protéger contre des particuliers?

[50] Je ne pense pas qu’il soit juste de dire que l’appellant invoque l’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* pour essayer de se protéger contre des particuliers. L’appellant a fait l’objet d’une plainte et il demande simplement que cette plainte soit examinée au fond par un tribunal indépendant et impartial. Il n’invoque pas la *Déclaration canadienne des droits* à titre de moyen de défense pour ce qui est de l’examen au fond de la plainte. Il souhaite qu’un tribunal se prononce équitablement sur le fond de l’affaire pour que soit renforcée la crédibilité des conclusions auxquelles arrivera le tribunal. Il ne faut

employer also acts on behalf of all the individuals that it represents as employer. As the purpose of paragraph 2(e) is to afford a fair hearing to a litigant who pursues a determination of his rights and obligations, the appellant, on behalf of the numerous individuals that it is mandated to serve, seeks a fair determination of what is, in effect, their rights and their obligations. Indeed, the appellant would be remiss of its duty toward its constituents if it waived their rights to procedural fairness.

(c) Whether the appellant is a person within the meaning of paragraph 2(e) of the Canadian Bill of Rights

[51] The word “person” has been the subject of many judicial interpretations. In a decision, subsequently reversed by the Judicial Committee of the Privy Council, where it held that the word “person” in the words “qualified persons” under the *British North America Act, 1867* did not include women, Mignault J. wrote:

The word “persons” is obviously a word of uncertain import. Sometimes it includes corporations as well as natural persons; sometimes it is restricted to the latter; and sometimes again it comprises merely certain natural persons determined by sex or otherwise.

See *Reference re Meaning of the word “Persons” in s. 24 of the B.N.A. Act, 1867*, [1928] S.C.R. 276, at page 303, reversed in *Re Section 24 of B.N.A. Act*, [1930] 1 D.L.R. 98 (P.C.)

[52] This Court held in *New Brunswick Broadcasting Co., Limited v. Canadian Radio-television and Telecommunication Commission*, [1984] 2 F.C. 410 (C.A.), at page 428 that the word “person” in paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* refers to corporations as well as to natural persons. It saw no reason in the context of that legislation to give the word a narrow and restrictive meaning. Thurlow C.J. wrote for a unanimous Court:

pas oublier que l'appelant est poursuivi à titre d'employeur et qu'il agit également pour le compte de toutes les personnes qu'il représente à titre d'employeur. Étant donné que l'alinéa 2e) a pour objet de garantir une audition impartiale au plaideur qui cherche à faire déterminer ses droits et ses obligations, l'appelant recherche, pour le compte de toutes les personnes qu'il a pour mission de servir, à faire déterminer de façon équitable ce qui représente en fait leurs droits et leurs obligations. En vérité, l'appelant négligerait les devoirs qu'il a envers ses administrés s'il renonçait à leurs droits à l'équité procédurale.

c) l'appelant est-il une personne au sens de l'alinéa 2e) de la Déclaration canadienne des droits?

[51] Le mot «personne» a fait l'objet de nombreuses interprétations judiciaires. Dans une décision, qui a été par la suite infirmée par le Comité judiciaire du Conseil privé, dans laquelle il avait jugé que le mot «personne» dans l'expression «personnes ayant les qualités requises» aux termes de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867* ne visait pas les femmes, le juge Mignault a écrit:

[TRADUCTION] Le mot «personnes» est bien évidemment un mot quelque peu imprécis. Il comprend parfois les personnes morales ainsi que les personnes physiques; parfois il se limite à ces dernières et parfois encore, il ne vise que certaines personnes physiques en fonction de leur sexe ou d'un autre élément.

Voir *Reference re Meaning of the word “Persons” in s. 24 of the B.N.A. Act, 1867*, [1928] R.C.S. 276, à la page 303, infirmé par *Re Section 24 of B.N.A. Act*, [1930] 1 D.L.R. 98 (P.C.).

[52] Notre Cour a jugé dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting Co., Limited. c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1984] 2 C.F. 410 (C.A.), à la page 428 que le mot «personne» utilisé à l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* visait les personnes morales aussi bien que les personnes physiques. La Cour a considéré qu'il n'existait aucune raison d'accorder à ce mot un sens étroit et restrictif dans le contexte de cette loi. Le juge en chef Thurlow a écrit ce qui suit au nom de la Cour:

In this section the word “person” is used in contexts which suggest that it is concerned with natural persons but I see no compelling reasons why the word should not be interpreted as referring as well to corporations wherever the subject-matter of a provision in which it is found can have application to corporations. Paragraph 2(e) is, in my view, such a provision.

[53] At common law, Her Majesty the Queen in Right of Canada is for legal purposes a person. In *Verreault (J.E.) & Fils Ltée v. Attorney General (Quebec)*, [1977] 1 S.C.R. 41, at page 47, Pigeon J. for the Court stated:

Her Majesty is clearly a physical person, and I know of no principle on the basis of which the general rules of mandate, including those of apparent mandate, would not be applicable to her.

This decision was followed in *Attorney General of Quebec v. Labrecque et al.*, [1980] 2 S.C.R. 1057, at page 1082 where Beetz, J., after stating that the state is not an abstract being and that the Crown personifies the state, reiterated the view that the “Crown is also the Sovereign, a physical person who, in addition to the prerogative, enjoys a general capacity to contract in accordance with the rule of ordinary law”. See also *R. v. British Columbia*, [1992] 4 W.W.R. 490 (B.C.S.C.); *Attorney General of Canada v. Newfield Seeds Ltd.* (1989), 63 D.L.R. (4th) 644 (Sask. C.A.), at pages 660-661.

[54] I agree with Professor Hogg that, in view of the limited application of paragraph 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendice II, No. 44]], the *Canadian Bill of Rights* can play an important suppletive role with respect to the determination of rights and obligations by a civil or an administrative tribunal: see P. Hogg, “A Comparison of the Canadian Charter of Rights and Freedoms with the Canadian Bill of Rights”, in Beaudoin, G. A. and Ratushny E., *The Canadian Charter of Rights and Freedoms*, 2nd ed., Toronto: Carswell, 1989, page 1. At page 14, he writes:

Dans cet article, le mot «personne» est utilisé dans des contextes qui laissent supposer qu’il vise des personnes physiques, mais il n’existe pas que je sache de raison impérieuse pour laquelle on ne devrait pas conclure que ce mot vise aussi des sociétés, chaque fois que l’objet de la disposition dans laquelle il se trouve peut s’appliquer à des sociétés. À mon avis, l’alinéa 2e) constitue une disposition de ce genre.

[53] Selon la common law, Sa Majesté la Reine du chef du Canada est sur le plan juridique une personne physique. Dans *Verreault (J.E.) & Fils Ltée c. Procureur général (Québec)*, [1977] 1 R.C.S. 41, à la page 47, le juge Pigeon, parlant au nom de la Cour, a déclaré:

Sa Majesté est évidemment une personne physique, et je cherche en vain le principe d’après lequel les règles générales du mandat, y compris celles du mandat apparent, ne lui seraient pas applicables.

Cette décision a été suivie dans *Procureur général du Québec c. Labrecque et autres*, [1980] 2 R.C.S. 1057, à la page 1082, dans laquelle le juge Beetz, après avoir déclaré que l’État n’était pas un être abstrait et que la Couronne personnifiait l’État, a réaffirmé le principe selon lequel «[l]a Couronne c’est également le Monarque, une personne physique qui, en plus de la prerogative, jouit d’une capacité générale de contracter selon les règles du droit commun.» Voir également *R. v. British Columbia*, [1992] 4 W.W.R. 490 (C.S. C.-B.); *Attorney General of Canada v. Newfield Seeds Ltd.* (1989), 63 D.L.R. (4th) 644 (C.A. Sask.), aux pages 660 et 661.

[54] Je suis d’accord avec le professeur Hogg lorsqu’il affirme, compte tenu de la portée limitée de l’alinéa 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]], que la *Déclaration canadienne des droits* peut jouer un rôle supplétif important lorsqu’il s’agit de la détermination de droits et d’obligations par un tribunal administratif ou civil. Voir P. Hogg, «Comparaison entre la Charte canadienne des droits et libertés et la Déclaration canadienne des droits», dans G. A. Beaudoin et E. Ratushny, *Charte canadienne des droits et libertés*, 2<sup>e</sup> éd., Montréal: Wilson & Lafleur, 1989, page 1. Il écrit à la page 18:

A civil proceeding before a court or administrative tribunal is not subject to the requirement of a "fair hearing" or of the application of "fundamental justice". This is a gap in the Charter, and is therefore an area where the continued existence of the Bill is important: an adjudication authorized by federal law of a person's rights and obligations will continue to be subject to the requirement of "a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice".

Indeed, this Court in *Rajpaul v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1988] 3 F.C. 157 (C.A.), at page 159 recognized that, pursuant to paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, the appeal launched by a sponsor in immigration matters had to be conducted in a way that accorded the sponsor natural justice.

[55] In view of the important suppletive role of the *Canadian Bill of Rights* and the significance for any litigant of a fair hearing in the determination of his rights as well as his obligations, I see no compelling reasons why the word "person" in paragraph 2(e) would not include Her Majesty the Queen or the Crown. I see no reason why they, and the citizens that they represent, would not be entitled to a fair hearing when they are a litigant in an administrative or a civil proceeding. It would make a mockery of justice if, as a matter of principle, they were not, especially when made a defendant in a proceeding, entitled to the fair hearing protection given by paragraph 2(e).

[56] I am comforted in this view by decisions of the Supreme Court of Canada and by the common law duty of procedural fairness. In *Cardinal et al. v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643, at pages 653-654, Le Dain J. for the Court wrote:

This Court has affirmed that there is, as a general common law principle, a duty of procedural fairness lying on every public authority making an administrative decision which is not of a legislative nature and which affects the rights, privileges or interests of an individual. . . .

The question, of course, is what the duty of procedural fairness may reasonably require of an authority in the way

Un procès civil devant un tribunal judiciaire ou administratif n'est pas soumis à l'exigence d'une «audition impartiale» ou au respect de la «justice fondamentale». Il s'agit d'une lacune de la Charte et donc d'un domaine où la Déclaration continuera à jouer un rôle important: toute instance qui, en vertu du droit fédéral, a le pouvoir de déterminer les droits et les obligations d'une personne continuera d'être soumise à l'exigence d'offrir «une audition impartiale . . . selon les principes de la justice fondamentale».

En fait, notre Cour a reconnu, dans l'arrêt *Rajpaul c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1988] 3 C.F. 157 (C.A.), à la page 159 qu'en vertu de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, l'appel interjeté par un répondant dans une affaire d'immigration devait être entendu conformément aux règles de la justice naturelle.

[55] Compte tenu de l'important rôle supplétif que joue la *Déclaration canadienne des droits* et de l'importance pour un plaideur de voir ses droits et ses obligations déterminés au cours d'une audition impartiale, je ne vois aucune raison impérieuse pour laquelle le mot «personne» figurant à l'alinéa 2e) ne viserait pas Sa Majesté la Reine ou la Couronne. Je ne vois pas pourquoi ces personnes, et les citoyens qu'elles représentent, n'auraient pas droit à une audition équitable lorsqu'elles sont parties à une instance administrative ou civile. Ce serait parodier la justice que de ne pas leur reconnaître, sur le plan des principes, en particulier, lorsqu'elles sont défenderesses dans une instance, le droit à une audition équitable que leur garantit l'alinéa 2e).

[56] Un certain nombre de décisions de la Cour suprême du Canada et l'obligation d'agir de façon équitable qu'impose la common law viennent conforter ce point de vue. Dans *Cardinal et autre c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, aux pages 653 et 654, le juge Le Dain, parlant au nom de la Cour, a écrit ce qui suit:

Cette Cour a confirmé que, à titre de principe général de common law, une obligation de respecter l'équité dans la procédure incombe à tout organisme public qui rend des décisions administratives qui ne sont pas de nature législative et qui touchent les droits, privilèges ou biens d'une personne [ . . . ]

Évidemment, il s'agit de déterminer ce que l'obligation de respecter l'équité dans la procédure peut raisonnablement

of specific procedural rights in a particular legislative and administrative context and what should be considered to be a breach of fairness in particular circumstances. [My emphasis.]

At page 661, he went on to add:

The right to a fair hearing must be regarded as an independent, unqualified right which finds its essential justification in the sense of procedural justice which any person affected by an administrative decision is entitled to have. It is not for a court to deny that right and sense of justice on the basis of speculation as to what the result might have been had there been a hearing. [My emphasis.]

[57] This was re-asserted by Cory J., for a unanimous Court, in *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623, at page 645:

Everyone appearing before administrative boards is entitled to be treated fairly. . . . Procedural fairness is an essential aspect of any hearing before a tribunal. [My emphasis.]

[58] Finally, in 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, previously cited, at paragraph 45, Gonthier J. once again stressed the importance, for a proper administration of justice, of ensuring that every litigant be afforded a fair hearing. He wrote:

Whether appearing before an administrative tribunal or a court of law, a litigant has a right to expect that an impartial adjudicator will deal with his or her claims.

The perception of impartiality remains essential to maintaining public confidence in the justice system. [My emphasis.]

[59] It would be rather strange for Parliament, in granting the right to a fair hearing in paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, to have systematically excluded from the scope of application of that paragraph Her Majesty the Queen, the Crown or the Government who, acting in the public interest, are frequent litigants in administrative or civil proceedings. It would mean that an opponent to the Crown or the Government would be entitled to both an unbiased and a biased tribunal. This cannot have been Parliament's intent. Without hesitation, I have come to the

exiger des autorités en tant que droits précis en matière de procédure dans un contexte législatif et administratif donné et ce qui devrait être considéré comme une violation de l'équité dans des circonstances particulières. [Mes soulignés.]

Il a ajouté à la page 661:

Il faut considérer le droit à une audition équitable comme un droit distinct et absolu qui trouve sa justification essentielle dans le sens de la justice en matière de procédure à laquelle toute personne touchée par une décision administrative a droit. Il n'appartient pas aux tribunaux de refuser ce droit et ce sens de la justice en fonction d'hypothèses sur ce qu'aurait pu être le résultat de l'audition. [Mes soulignés.]

[57] Ces principes ont été réaffirmés par le juge Cory, parlant au nom de la Cour, dans *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, à la page 645:

Quiconque comparait devant une commission administrative a droit à un autrement équitable [ . . . ] L'équité procédurale est un élément essentiel de toute audience tenue devant un tribunal. [Mes soulignés.]

[58] Enfin, dans 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régis des permis d'alcool)*, déjà cité, au paragraphe 45, le juge Gonthier souligne une fois de plus l'importance, dans l'intérêt de la justice, d'accorder à chaque plaideur une audition équitable. Il écrit:

Qu'un justiciable se présente devant un tribunal administratif ou une cour de justice, il peut en effet légitimement s'attendre à ce qu'un arbitre impartial dispose de ses prétentions.

La perception d'impartialité reste essentielle au maintien de la confiance du public dans le système de justice. [Mes soulignés.]

[59] Il serait plutôt étrange que, lorsque le législateur a accordé le droit à une audition impartiale en vertu de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, il ait voulu exclure systématiquement de la portée de cette disposition Sa Majesté la Reine, la Couronne ou le gouvernement qui sont fréquemment parties, dans l'intérêt public, à des instances administratives ou civiles. Cela voudrait dire que l'adversaire de la Couronne ou du gouvernement aurait droit à un tribunal impartial et à un tribunal partial. Il n'est pas possible que le législateur ait eu cette intention. J'en

conclusion that the appellant is entitled to a fair hearing under paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. Having so concluded, and assuming as I did for the sake of argument that subsection 27(3) of the Act compromises the independence and impartiality of the members of the panel hearing the complaint, what, then, would be the appropriate sanction or remedy?

#### The sanction or remedy under the *Canadian Bill of Rights*

[60] It is well established that, in case of incompatibility between a federal legislative provision and paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, a declaration of inoperability of that provision is the appropriate sanction or remedy: see *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, at pages 238-239; *R. v. Drybones*, [1970] S.C.R. 282; *MacBain v. Lederman*, [1985] 1 F.C. 856 (C.A.); *In re Human Rights Tribunal and Atomic Energy of Canada Limited*, [1986] 1 F.C. 103 (C.A.), at pages 116-119. In addition, as stated by Heald J.A. in the *McBain* case, at page 882, quoting Ritchie J. in *Drybones*, *supra*: “another characteristic of the relief to be granted under the Bill is that there must be a degree of particularity introduced into a finding that statutory provisions are inoperative”. This means that a finding of inoperability is restricted to the case at bar and its particular fact circumstances.

[61] If the appellant’s contention that subsection 27(3) of the Act violates paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* were successful, I would declare that subsection to be inoperative in the present instance. As a result, the proceedings relating to the complaint against the appellant could be resumed, but the guidelines would not be binding upon the three members of the panel hearing the complaint in this case.

#### Proposed Conclusion

[62] For these reasons, I would allow the appeal with costs, set aside the decision of the Motions

suis arrivé sans hésitation à la conclusion que l’appelant a le droit à une audition équitable aux termes de l’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. Compte tenu de cette conclusion et en tenant pour acquis, aux fins de l’argument, que le paragraphe 27(3) de la Loi compromet l’indépendance et l’impartialité des membres de la formation chargée d’entendre la plainte, quelle est alors la sanction ou la réparation appropriée?

#### La sanction ou la réparation découlant de la *Déclaration canadienne des droits*

[60] Il est bien établi que, lorsqu’il y a incompatibilité entre une disposition législative fédérale et l’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, un jugement déclarant inopérante la disposition en cause constitue la sanction ou la réparation appropriée: voir *Singh et autres c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 178, aux pages 238 et 239; *R. c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282; *MacBain c. Lederman*, [1985] 1 C.F. 856 (C.A.); *Affaire intéressant le Tribunal des droits de la personne et Énergie Atomique du Canada Limitée*, [1986] 1 C.F. 103 (C.A.), aux pages 116 à 119. En outre, comme l’a déclaré le juge Heald dans l’arrêt *McBain*, à la page 882, citant le juge Ritchie dans *Drybones*, précité: «une autre caractéristique du redressement accordé en vertu de la Déclaration est qu’il faut particulariser, dans une certaine mesure, une conclusion décrétant que des dispositions législatives sont inopérantes». Cela veut dire que le jugement déclarant ces dispositions inopérantes n’a d’effet que pour l’espèce dont il s’agit et pour ses circonstances particulières.

[61] Si l’argument de l’appelant selon lequel le paragraphe 27(3) de la Loi viole l’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* devait être retenu, je serais d’avis de déclarer que ce paragraphe est inopérant en l’espèce. Par conséquent, l’instance relative à la plainte déposée contre l’appelant pourrait reprendre mais les directives ne lieraient pas les trois membres du comité chargé d’entendre cette plainte.

#### Dispositif proposé

[62] Pour ces motifs, j’accueille l’appel avec dépens, j’annule la décision du juge des requêtes, je déclare

Judge, declare that the appellant had standing to bring judicial review proceedings to argue that provisions of the *Canadian Human Rights Act* or a statutory instrument issued thereunder create a scheme which is contrary to the requirements of natural justice and dismiss the CHRC's motion with costs. I would, however, in file T-2411-98, dismiss with costs payable to PSAC the appellant's judicial review application.

STONE J.A.: I agree.

\* \* \*

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

[63] ROTHSTEIN J.A. (concurring Reasons): I am in agreement with paragraphs 1 to 42 and the conclusion of Létourneau J.A. However, I feel compelled to write these concurring reasons with respect to paragraphs 43 to 59 of his reasons. In these paragraphs, Létourneau J.A. assumes that the Panel's impartiality and independence is compromised for the purposes of answering the questions:

1. Whether the Government of the Northwest Territories can avail itself of natural justice arguments;
2. The meaning of a fair hearing in paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*;
3. Whether the Government of the Northwest Territories is invoking the *Canadian Bill of Rights* to protect itself against individuals; and
4. Whether the Government of the Northwest Territories is a person within the meaning of paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*.

[64] In my respectful opinion, in view of his prior conclusion that there is no compromise to the independence and impartiality of the Human Rights Panel, it is not necessary to address these issues. Further, the issue of whether the Government of the Northwest Territories is a person was only obliquely referred to in the factum of the *Canadian Human Rights Commission*, was only briefly argued before us, and no

que l'appellant avait qualité pour présenter une demande de contrôle judiciaire et prétendre que les dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ou de l'un de ses règlements d'application créent un régime non conforme aux exigences de la justice naturelle et je rejette avec dépens la requête de la CCDP. Dans le dossier T-2411-98, je rejette la demande de contrôle judiciaire de l'appellant et j'accorde les dépens à l'AFPC.

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

\* \* \*

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

[63] LE JUGE ROTHSTEIN, J.C.A. (motifs concordants): Je souscris aux paragraphes 1 à 42 et au dispositif du jugement prononcé par le juge Létourneau, J.C.A. Je me sens toutefois obligé de rédiger des motifs concordants à l'égard des paragraphes 43 à 59 de ses motifs. Dans ces paragraphes, le juge Létourneau tient pour acquis que l'impartialité et l'indépendance du comité sont compromises lorsqu'il répond aux questions suivantes:

1. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest peut-il avancer des arguments fondés sur la justice naturelle?
2. Le sens d'audition équitable garantie par l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*.
3. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest peut-il invoquer la *Déclaration canadienne des droits* pour se protéger contre des particuliers?
4. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est-il une personne au sens de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*?

[64] Compte tenu de la conclusion à laquelle le juge Létourneau est arrivé antérieurement selon laquelle l'indépendance et l'impartialité du Comité du tribunal des droits de la personne ne sont pas compromises, j'estime qu'il n'est pas nécessaire d'examiner ces questions. En outre, la question de savoir si le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est une personne n'a été mentionnée que de façon incidente dans

yauthorities were cited by any party on the issue. The question of whether the Government of the Northwest Territories, or more broadly, the Crown, is a person has wide implications that could go far beyond this case. For these reasons, I would prefer not to express an opinion on these issues.

[65] I therefore respectfully find it unnecessary to concur with paragraphs 43 to 59.

le mémoire de la Commission canadienne des droits de la personne, elle a été très brièvement débattue devant nous et aucune jurisprudence n'a été citée par les parties sur ce point. La question de savoir si le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, ou d'une façon plus large, la Couronne, est une personne a des répercussions très vastes qui dépassent le cadre de la présente espèce. Pour ces motifs, je préfère m'abstenir de formuler une opinion sur ces questions.

[65] Par conséquent, je crois inutile de souscrire aux paragraphes 43 à 59.

A-838-99  
2001 FCA 94

A-838-99  
2001 CAF 94

**The Minister of Citizenship and Immigration**  
(Appellant)

v.

**Victor Antonio Reyes Ahumada** (Respondent)

**INDEXED AS: AHUMADA v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (C.A.)**

Court of Appeal, Noël, Evans and Sharlow J.J.A.—  
Vancouver, February 9; Ottawa, April 2, 2001.

*Administrative law — Judicial review — Certiorari — Appeal from decision allowing application for judicial review of dismissal of refugee claim, on ground of reasonable apprehension of bias — Member of CRDD panel dismissing refugee claim on temporary leave of absence from position as appeals officer with Enforcement Branch, Citizenship and Immigration — Test for bias in independent adjudicative tribunal whether reasonable person, reasonably informed of facts and viewing matter realistically, practically, having thought matter through, would think it more likely than not tribunal biased — Although such “reasonable person” not synonymous with losing party, Court should not lose sight of perspective of unsuccessful refugee claimant — Minister’s role in refugee determination process such that cases holding employment relationship between tribunal member, party may give rise to reasonable apprehension of bias, relevant in principle — Informed, reasonable bystander might think serious possibility Board member might be influenced by how decision would be regarded within Enforcement Branch, repercussions for career — Evidence of improper use of perspective not general requirement to prove reasonable apprehension of bias — Finding not frustrating Board’s ability to discharge statutory functions.*

*Citizenship and Immigration — Judicial review — Appeal from decision allowing application for judicial review of dismissal of refugee claim, on ground of reasonable apprehension of bias — Member of CRDD panel dismissing refugee claim on temporary leave of absence from position*

**Le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration**  
(appellant)

c.

**Victor Antonio Reyes Ahumada** (intimé)

**RÉPERTORIÉ: AHUMADA c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L’IMMIGRATION) (C.A.)**

Court d’appel, juges Noël, Evans et Sharlow, J.C.A.—  
—Vancouver, 9 février; Ottawa, 2 avril 2001.

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Appel d’une décision accueillant la demande de contrôle judiciaire du rejet d’une revendication du statut de réfugié au motif qu’il existait une crainte raisonnable de partialité — Une membre de la formation de la SSR qui a rejeté la revendication du statut de réfugié était en congé autorisé temporaire d’un poste d’agente des appels de la Direction générale de l’exécution de la Loi de Citoyenneté et Immigration — Le critère d’appréciation de la partialité d’un tribunal juridictionnel indépendant consiste à se demander si une personne raisonnable qui serait raisonnablement au courant des faits et qui étudierait la question en profondeur de façon réaliste et pratique croirait qu’il est probable que le tribunal rendrait une décision entachée de partialité — Bien que l’identité de la «personne raisonnable» ne se confonde pas avec la partie perdante, la Cour ne doit pas perdre de vue la perspective du demandeur débouté du statut de réfugié — Le rôle du ministre dans le processus de détermination du statut de réfugié est tel que la jurisprudence statuant qu’un lien employeur-employé entre un membre du tribunal et une partie peut donner naissance à une crainte raisonnable de partialité est en principe pertinente — Un observateur bien renseigné et raisonnable croirait qu’il existe une possibilité réelle que la membre de la Commission ait pu être influencée par la façon dont sa décision pourrait être perçue au sein de la Direction générale de l’exécution de la Loi et par ses conséquences sur sa carrière — La preuve qu’un décideur a indûment fait intervenir son point de vue ne constitue pas une condition générale à laquelle il faut satisfaire pour établir la crainte raisonnable de partialité — Cette conclusion n’annihilerait pas la capacité de la Commission de s’acquitter des fonctions que lui attribue la loi.*

*Citoyenneté et Immigration — Contrôle judiciaire — Appel d’une décision accueillant la demande de contrôle judiciaire du rejet d’une revendication du statut de réfugié au motif qu’il existait une crainte raisonnable de partialité — Une membre de la formation de la SSR qui a rejeté la*

*as appeals officer with Enforcement Branch, CIC — Given Minister's role in refugee determination process (detecting, opposing claims believes should be denied), cases holding employment relationship between tribunal member, party may give rise to reasonable apprehension of bias, relevant in principle — Cases relied on by Minister distinguished, doubted — Immigration Act entrusting adjudicative function to tribunal independent of agency responsible for enforcement to avoid danger of enforcement-minded adjudication — Informed, reasonable bystander might think serious possibility such CRDD member might be influenced by how decision would be regarded within Enforcement Branch, repercussions for career — Finding not frustrating Board's ability to discharge statutory functions — Not unreasonable to require those closely connected with discharge of CIC's enforcement functions to relinquish employment upon appointment to CRDD.*

This was an appeal from the Motions Judge's decision allowing the respondent's application for judicial review. Rouleau J. certified the following question for appeal: would a reasonable apprehension of bias be created by the fact that a member of the Convention Refugee Determination Division (CRDD) of the Immigration and Refugee Board is an employee on leave of absence from a position as an immigration officer in the Enforcement Branch of CIC? A member of the CRDD panel that dismissed the respondent's refugee claim was on a temporary leave of absence from Citizenship and Immigration Canada (CIC), where she had worked as an appeals officer in the Enforcement Branch prior to appointment to the Board. The *Immigration Act* requires that notice be given to the Minister of all refugee hearings before the CRDD, and authorizes the Minister to be represented at any stage of a case, prior to the CRDD rendering its decision, in order to present evidence for or against the claimant. Generally, decisions to intervene are made by officials acting in the name of the Minister, on the advice of appeals officers. Rouleau J. found that there was a reasonable apprehension of bias.

*Held*, the appeal should be dismissed.

Since the record did not reveal the range of functions performed by an immigration officer in the Enforcement Branch, other than acting as an appeals officer, the question on appeal was limited to whether a person who is on a leave of absence from a position as an appeals officer in the Enforcement Branch of CIC is thereby disqualified by bias

*revendication était en congé autorisé temporaire d'un poste d'agente des appels de la Direction générale de l'exécution de la loi de CIC — Compte tenu du rôle du ministre dans le processus de détermination du statut de réfugié (repérer et contester les revendications qui, à son avis ne devraient pas être accueillies), la jurisprudence statuant qu'un lien employeur-employé entre le membre du tribunal et une partie peut donner naissance à une crainte raisonnable de partialité est en principe pertinente — La jurisprudence invoquée par le ministre a été distinguée, mise en doute — La Loi sur l'immigration attribue des fonctions juridictionnelles à un tribunal indépendant de l'organisme responsable de l'exécution de la loi pour éviter que les revendications soient tranchées dans une perspective d'exécution de la loi — Un observateur bien renseigné et raisonnable croirait qu'il existe une possibilité réelle que la membre de la SSR ait été influencée par la façon dont sa décision pourrait être perçue au sein de la Direction générale de l'exécution de la Loi et par ses conséquences sur sa carrière — Cette conclusion n'annihilerait pas la capacité de la Commission de s'acquitter des fonctions que lui attribue la loi — Il n'est pas déraisonnable d'exiger qu'au moment de leur nomination à la SSR, ceux qui sont liés étroitement à la mission de la CIC de veiller à l'exécution de la Loi renoncent à leur emploi.*

Il s'agissait d'un appel de la décision par laquelle le juge des requêtes a accueilli la demande de contrôle judiciaire de l'intimé. Le juge Rouleau a certifié la question qui suit aux fins d'un appel: Le fait qu'une membre de la section du statut de réfugié (SSR) de la Commission de l'immigration et de statut de réfugié soit un fonctionnaire en congé autorisé occupant le poste d'agent d'immigration à la Direction générale de l'exécution de la Loi de CIC crée-t-il une crainte raisonnable de partialité? Une membre de la formation de la SSR qui a rejeté la revendication du statut de réfugié de l'intimé était en congé autorisé temporaire de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), où elle avait travaillé en qualité d'agente des appels au sein de la Direction générale de l'exécution de la Loi avant d'être nommée à la Commission. La *Loi sur l'immigration* exige que le ministre soit avisé de toutes les audiences devant la SSR et l'autorise à se faire représenter à toute étape d'une affaire, avant que la SSR rende sa décision, afin de présenter des éléments de preuve favorables ou défavorables au demandeur du statut. Règle générale, ce sont les fonctionnaires du ministre, agissant en son nom, qui décident d'intervenir, sur l'avis des agents des appels. Le juge Rouleau a conclu qu'il existait une crainte raisonnable de partialité.

*Arrêt*: l'appel est rejeté.

Comme le dossier ne révèle pas l'étendue des fonctions exécutées par un agent d'immigration à la Direction générale de l'exécution de la Loi, si ce n'est le fait d'agir en qualité d'agent des appels, la question en appel se limitait à savoir si la personne en congé autorisé de son poste d'agent des appels à la Direction générale de l'exécution de la Loi

from sitting as a member of the CRDD.

The test for bias in an independent adjudicative tribunal such as the CRDD, is whether a reasonable person, who is reasonably informed of the facts, viewing the matter realistically and practically, and having thought the matter through, would think it more likely than not that the tribunal was biased. The precise content of the standard of impartiality is determined by considering, in its entirety, the particular decision-making context to which the duty applies. *The composition of administrative boards can, and should, reflect all aspects of society and should not for this reason be regarded as prone to bias.* The reasonable person whose view of the matter is determinative of the existence of bias is not synonymous with the losing party in the process. But when a reviewing court constructs the fictional reasonable person, it should not altogether lose sight of the perspective of the unsuccessful refugee claimant. It has been said that the most important person in a hearing room is he who has just lost a cause. While the loser may be bitter, what matters most is that the outcome was — and was seen to have been — reached impartially and under a fair procedure.

The basis of any possible apprehension of bias was that the panel member might believe that, when she returned to her duties with CIC, she might be rewarded or punished depending on whether her decisions had conformed to CIC's view. The Minister submitted that most refugee claims are determined on the basis of a non-adversarial process, so that cases holding that a person was disqualified from adjudicating a dispute by virtue of his relationship to a party were inapplicable. The fact that the Minister was not a party to the appellant's claim was not, however, determinative. Even though not technically a party to hearings in which she elects not to intervene, the Minister is always waiting in the wings ready to oppose a claim that raises issues that are of sufficient public interest or importance to warrant Ministerial intervention. The Minister's role in the refugee determination process is primarily oriented towards detecting and opposing claims that the Minister or her officials believe should not be allowed. Accordingly, cases holding that an employment relationship between a member of an adjudicative tribunal and a party may give rise to a reasonable apprehension of bias were in principle relevant. The suggestion that an employee of CIC would only be disqualified from sitting on a CRDD panel when the Minister intervened would enable the Minister to ensure the exclusion of the employee from the panel by exercising the power to intervene. To enable the Minister to so influence the composition of a panel would clearly compromise the CRDD's independence from CIC in a manner inconsistent with the scheme of the Act.

de CIC est de ce fait, pour cause de partialité, inhabile à siéger en qualité de membre de la SSR.

Le critère d'appréciation de la partialité d'un tribunal juridictionnel indépendant comme la SSR consiste à se demander si une personne raisonnable, qui serait raisonnablement au courant des faits et qui étudierait la question en profondeur de façon réaliste et pratique croirait qu'il est probable que le tribunal rendra une décision entachée de partialité. Il faut établir le contenu exact de la norme d'impartialité en tenant compte de la totalité du contexte décisionnel auquel s'applique cette obligation. La composition des commissions peut et, dans bien des cas, devrait refléter tous les éléments de la société et ne doit donc pas être considérée comme encline à la partialité. L'identité de la personne raisonnable dont l'opinion détermine s'il y a partialité ne se confond pas avec la partie perdante à l'issue du processus. Toutefois, la cour siégeant en révision qui se construit une image virtuelle de la personne raisonnable ne doit pas totalement perdre de vue la perspective du demandeur débouté du statut de réfugié. On fait parfois remarquer que la personne la plus importante dans la salle d'audience est la partie qui vient tout juste de perdre une cause. Malgré l'amertume du perdant, l'exigence prédominante est que la conclusion ait été, et ait paru être, tirée de façon impartiale dans le cadre d'une procédure équitable.

Toute crainte éventuelle de partialité reposerait sur le fait que la membre de la formation pourrait s'imaginer qu'elle serait récompensée ou punie, lorsqu'elle réintégrerait ses fonctions à CIC, selon que ses décisions sont conformes ou non aux vues de CIC. Le ministre a soutenu que la plupart des revendications du statut de réfugié sont tranchées sur la base d'un processus qui n'est pas contradictoire, de sorte que la jurisprudence établissant qu'une personne est inhabile à trancher un litige en raison de son lien avec une partie était inapplicable. Le fait que le ministre n'était pas partie à la revendication de l'appelant n'était toutefois pas déterminant. Même si le ministre n'est techniquement pas partie aux audiences auxquelles il choisit de ne pas participer, il attend toujours en coulisses, prêt à s'opposer à une revendication qui soulève des questions qui touchent suffisamment l'intérêt public ou revêtent assez d'importance pour justifier que le ministre intervienne. Le rôle du ministre dans le processus de détermination du statut de réfugié vise principalement à repérer et à contester les revendications qui, de l'avis du ministre ou de ses fonctionnaires, ne devraient pas être accueillies. Par conséquent, la jurisprudence statuant qu'un lien employeur-employé entre un membre d'un tribunal juridictionnel et une partie peut donner naissance à une crainte de partialité était en principe pertinente. L'hypothèse selon laquelle un employé de CIC ne pourrait être inhabile à siéger au sein d'une formation de la SSR que dans les cas où le ministre intervient permettrait au ministre d'exclure l'employé en se prévalant de son pouvoir d'intervenir. La possibilité pour le ministre d'influencer ainsi la composition de la formation porterait atteinte à l'indépendance de la SSR face à CIC et cette atteinte serait incompatible avec l'esprit de la Loi.

The Minister relied upon *Mohammad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* but that was of little assistance because it was a Charter case challenging the constitutional validity of the statutory scheme. Courts approach an attack on the validity of a statutory scheme approved by Parliament with greater judicial restraint than they do a case dealing with the question whether an individual's membership in a tribunal raises a reasonable apprehension of bias, which involves only the application of well-established principles of the common law duty of fairness. Further, the statutory scheme in place when *Mohammad* was decided was significantly different from the current *Immigration Act*. As *Mohammad* predated cases in which statutory provisions respecting administrative adjudication have been impugned before the Supreme Court of Canada for failing to ensure institutional independence and impartiality, there was some doubt whether it would still be decided the same way.

The allegation was that officials responsible for enforcing the law tend to view matters from an enforcement perspective. It is precisely to avoid the danger of enforcement-minded adjudication that the *Immigration Act* entrusts adjudicative functions to a tribunal that is independent of the agency responsible for enforcement. In the absence of a controlling precedent, the factual situation had to be assessed in its entirety in order to determine whether the relationship between the panel member and CIC gave rise to a reasonable apprehension of bias. As an appeals officer on temporary leave from the Branch of CIC that advises the Minister on whether an intervention is appropriate and represents the Minister when the Minister does intervene, the panel member might well be mindful of how her colleagues were likely to view her decisions as a CRDD member and what effect her decisions might have on her career when she returned to CIC, particularly in cases that raised issues of law or fact that were not case specific and on which officials in the Enforcement Branch had a view. The informed, reasonable bystander would likely think that there was a serious possibility that the panel member might well be influenced by how her decision would be regarded within the Enforcement Branch, and what repercussions this might have for her on her return. The oath of office taken by Board members is not adequate to satisfy a reasonable person otherwise. Employees occupy a sufficiently vulnerable position that a reasonable person might well think that their decisions were likely to be influenced by extraneous considerations connected with their employment status.

Le ministre a invoqué l'arrêt *Mohammad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, mais n'y a pas trouvé grand appui parce que cette affaire fondée sur la Charte portait sur la validité constitutionnelle de la législation. Les tribunaux abordent avec une plus grande retenue une question qui met en doute une législation approuvée par le Parlement que la question de savoir si la participation d'une personne à un tribunal soulève une crainte raisonnable de partialité, qui se limite à l'application des principes bien établis régissant l'obligation d'équité prévue par la common law. De plus, la législation en vigueur au moment où a été tranchée l'affaire *Mohammad* différerait de manière significative de l'actuelle *Loi sur l'immigration*. Comme l'arrêt *Mohammad* est antérieur aux causes dans lesquelles des dispositions légales concernant le pouvoir juridictionnel d'un organisme administratif ont été contestées devant la Cour suprême du Canada au motif qu'elles ne garantissaient pas l'indépendance et l'impartialité institutionnelles, il n'était pas certain que la Cour rendrait maintenant la même décision.

L'argument invoqué portait que les fonctionnaires responsables de l'exécution de la loi sont enclins à envisager une affaire sous l'angle de l'exécution de la loi. C'est précisément pour éviter que les revendications soient tranchées dans une perspective d'exécution de la loi que la *Loi sur l'immigration* attribue des fonctions juridictionnelles à un tribunal qui est indépendant de l'organisme responsable de l'exécution de la loi. En l'absence de précédent déterminant, il fallait évaluer la situation factuelle en entier pour déterminer si le lien entre la membre de la formation et CIC suscitait une crainte raisonnable de partialité. En sa qualité d'agente des appels bénéficiant d'un congé temporaire de la direction générale de CIC qui conseille le ministre sur l'opportunité d'intervenir dans un cas donné et qui représente le ministre lorsque celui-ci intervient, la membre de la formation pourrait très bien se préoccuper de la façon dont ses collègues pourraient vraisemblablement percevoir ses décisions en qualité de membre de la SSR et de l'effet éventuel de ses décisions sur sa carrière à son retour à CIC, plus particulièrement dans les cas qui soulevaient des questions de droit ou de fait qui ne sont pas propres à une instance en particulier et sur lesquelles les fonctionnaires de la Direction générale de l'exécution de la Loi avaient une opinion. Un observateur bien renseigné et raisonnable croirait qu'il existe une possibilité réelle que la membre de la formation ait pu être influencée par la façon dont sa décision pourrait être perçue au sein de la Direction générale de l'exécution de la Loi et par les conséquences que cette décision risquait d'entraîner pour elle à son retour. Le serment professionnel prêté par les membres de la Commission ne suffirait pas à convaincre une personne raisonnable du contraire. Les employés se trouvent dans une situation de vulnérabilité suffisante pour qu'une personne raisonnable puisse penser que leurs décisions risquent d'être influencées par des considérations externes liées à leur statut d'employé.

While in cases involving allegations of “attitudinal bias” it may be necessary for the party alleging bias to establish that a decision-maker had improperly used her perspective on an issue, this is not a general requirement for proving a reasonable apprehension of bias.

Finally, a finding that employees in CIC who occupy positions as appeals officers are disqualified from membership on the CRDD will not frustrate the Board’s ability to discharge its statutory functions. It is not unreasonable to require that, on appointment to the Board, those closely connected with the discharge of CIC’s enforcement functions must relinquish their employment.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1.  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 7.  
*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 61(1) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 50), 69.1(3) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1992, c. 49, s. 60), (5)(a)(ii) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1992, c. 49, s. 60), 83(1) (as am. *idem*, s. 73).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115; *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623; (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 271; 4 Admin. L.R. (2d) 121; 134 N.R. 241; *Ellis-Don Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)* (2001), 194 D.L.R. (4th) 385; 265 N.R. 2 (S.C.C.); *Bethany Care Centre v. United Nurses of Alberta, Local 91* (1983), 50 A.R. 250; 5 D.L.R. (4th) 54; 29 Alta. L.R. (2d) 3; 6 Admin. L.R. 80; 84 CLLC 14,032 (C.A.).

##### CONSIDERED:

*Mohammad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 363; (1988), 55 D.L.R. (4th) 321; 91 N.R. 121 (C.A.).

##### DISTINGUISHED:

*Sethi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1988] 2 F.C. 552; (1988), 52 D.L.R. (4th) 681;

Bien que dans certaines affaires comportant des allégations de «partialité dans l’état d’esprit», la partie qui allègue la partialité puisse être tenue d’établir qu’un décideur a indûment fait intervenir son point de vue dans son jugement, il ne s’agit pas d’une condition générale à laquelle il faut satisfaire pour prouver une crainte raisonnable de partialité.

Enfin, la conclusion que les employés de CIC qui occupent un poste d’agent des appels sont inhabiles à siéger à la Commission n’annihilerait pas la capacité de la Commission de s’acquitter des fonctions que lui attribue la Loi. Il n’est pas déraisonnable d’exiger qu’au moment de leur nomination, ceux qui sont liés étroitement à la mission de CIC de veiller à l’exécution de la Loi renoncent à leur emploi.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7.  
*Loi sur l’accès à l’information*, L.R.C. (1985), ch. A-1.  
*Loi sur l’immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 61(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 50), 69.1(3) (édicte par L.R.C. (1985), (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1992, ch. 49, art. 60), (5)(a)(ii) (édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1992, ch. 49, art. 60), 83(1) (mod., *idem*, art. 73).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l’énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623; (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 271; 4 Admin. L.R. (2d) 121; 134 N.R. 241; *Ellis-Don Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)* (2001), 194 D.L.R. (4th) 385; 265 N.R. 2 (C.S.C.); *Bethany Care Centre v. United Nurses of Alberta, Local 91* (1983), 50 A.R. 250; 5 D.L.R. (4th) 54; 29 Alta. L.R. (2d) 3; 6 Admin. L.R. 80; 84 CLLC 14,032 (C.A.).

##### DÉCISION EXAMINÉE:

*Mohammad c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1989] 2 C.F. 363; (1988), 55 D.L.R. (4th) 321; 91 N.R. 121 (C.A.).

##### DISTINCTION FAITE D’AVEC:

*Sethi c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1988] 2 C.F. 552; (1988), 52 D.L.R. (4th) 681;

31 Admin. L.R. 123; 22 F.T.R. 80; 87 N.R. 389 (C.A.); *R. v. S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484; (1997), 161 N.S.R. (2d) 241; 151 D.L.R. (4th) 193; 1 Admin. L.R. (3d) 74; 118 C.C.C. (3d) 353; 10 C.R. (5th) 1; 218 N.R. 1.

REFERRED TO:

*Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3; (1995), 122 D.L.R. (4th) 129; 26 Admin. L.R. (2d) 1; [1995] 2 C.N.L.R. 92; 177 N.R. 325; 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919; (1996), 140 D.L.R. (4th) 577; 42 Admin. L.R. (2d) 1; 205 N.R. 1.

AUTHORS CITED

Citizenship and Immigration Canada. *Immigration Manual: Enforcement and Control (EC)*. "The Minister's Role at CRDD Hearings", Section 18, Chapter EC 5; IAD Appeals and CRDD Refugee Determination Hearings.

APPEAL from the Motions Judge's decision allowing the respondent's application for judicial review ([1999] F.C.J. No. 1851 (T.D.) (QL)) on the ground that a reasonable apprehension of bias was created by the fact that a member of the Convention Refugee Determination Division that dismissed the appellant's refugee claim was an employee on temporary leave of absence from her position as an appeals officer in the Enforcement Branch of Citizenship and Immigration. Appeal dismissed.

APPEARANCES:

*Kevin Lunney* for appellant.  
*Karen O'Connor Coulter* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

*Deputy Attorney General of Canada* for appellant.  
*Karen O'Connor Coulter*, Vancouver, for respondent.

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

EVANS J.A.:

A. INTRODUCTION

[1] Victor Antonio Reyes Ahumada applied for refugee status in Canada in 1996, but the Convention

31 Admin. L.R. 123; 22 F.T.R. 80; 87 N.R. 389 (C.A.); *R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484; (1997), 161 N.S.R. (2d) 241; 151 D.L.R. (4th) 193; 1 Admin. L.R. (3d) 74; 118 C.C.C. (3d) 353; 10 C.R. (5th) 1; 218 N.R. 1.

DÉCISIONS CITÉES:

*Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3; (1995), 122 D.L.R. (4th) 129; 26 Admin. L.R. (2d) 1; [1995] 2 C.N.L.R. 92; 177 N.R. 325; 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919; (1996), 140 D.L.R. (4th) 577; 42 Admin. L.R. (2d) 1; 205 N.R. 1.

DOCTRINE

Citoyenneté et Immigration Canada. *Guide de l'immigration: Exécution de la Loi et Contrôle (EC)*. «Rôle du ministre aux audiences de la SSR», partie 17, Chapitre EC 5: Appels (SAI) et audiences relatives à la détermination du statut de réfugié (SSR).

APPEL de la décision du juge des requêtes accueillant la demande de contrôle judiciaire de l'intimé ([1999] A.C.F. n° 1851 (1<sup>re</sup> inst.) (QL)) au motif qu'il existait une crainte raisonnable de partialité du fait qu'une membre de la section du statut de réfugié qui a rejeté la revendication de l'appelant était une employée en congé autorisé temporaire occupant le poste d'agente des appels à la Direction générale de l'exécution de la Loi de Citoyenneté et Immigration. Appel rejeté.

ONT COMPARU:

*Kevin Lunney* pour l'appelant.  
*Karen O'Connor Coulter* pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'appelant.  
*Karen O'Connor Coulter*, Vancouver, pour l'intimé.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

LE JUGE EVANS, J.C.A.:

A. INTRODUCTION

[1] Victor Antonio Reyes Ahumada a revendiqué le statut de réfugié au Canada en 1996, mais la section

Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board (the CRDD) dismissed his claim.

[2] Kim Workun was a member of the two-person panel of the CRDD that decided Mr. Reyes' case. She is an employee with Citizenship and Immigration Canada (CIC), where she worked as an appeals officer in the Enforcement Branch before she was appointed to the Board. Since her appointment, she has been on a temporary leave of absence from CIC.

[3] The question to be decided in this appeal is whether Ms. Workun's continuing employment with CIC gives rise to a reasonable apprehension of bias that warrants the Court's setting aside the CRDD's dismissal of Mr. Reyes' refugee claim.

[4] Rouleau J. allowed Mr. Reyes' application for judicial review ([1999] F.C.J. No. 1851 (T.D.) (QL)), quashed the CRDD's decision and remitted the matter to a differently constituted panel, saying (at paragraph 11):

One of the functions of an Appeals Officer is to represent the Minister in quasi-judicial proceedings before the Convention Refugee Determination Division, including hearings to determine refugee claims. While retaining this employment status, albeit on a temporary leave of absence, Ms. Workun is at the same time sitting as a member of the very tribunal before which she appears on behalf of the Minister. In my view, those facts are capable of leading a reasonable person to have serious doubts as to the impartiality of the decision-maker and the decision-making process.

[5] He certified the following question for appeal under subsection 83(1) of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73]:

Would a reasonable apprehension of bias be created by the fact that a member of the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board is an employee on leave of absence from a position as an immigration officer in the Enforcement Branch of Citizenship and Immigration Canada?

The Minister has appealed to this Court on the ground that Rouleau J. erred in law in finding that a reasonable apprehension of bias arose on the facts of this case.

du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la SSR) a rejeté sa demande.

[2] Kim Workun était l'un des deux membres de la formation de la SSR qui a tranché la revendication de M. Reyes. Elle est une employée de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), où elle a travaillé en qualité d'agente des appels à la Direction générale de l'exécution de la Loi avant d'être nommée à la Commission. Depuis sa nomination, elle bénéficie d'un congé autorisé temporaire du CIC.

[3] La question à trancher dans l'appel est de savoir si le fait que M<sup>me</sup> Workun demeure une employée de CIC suscite une crainte raisonnable de partialité qui justifie que la Cour annule le rejet de la revendication du statut de réfugié de M. Reyes par la SSR.

[4] Le juge Rouleau a accueilli la demande de contrôle judiciaire de M. Reyes ([1999] A.C.F. n° 1851 (1<sup>re</sup> inst.) (QL)), annulé la décision de la SSR et renvoyé l'affaire à un tribunal différemment constitué en affirmant (au paragraphe 11):

L'une des fonctions d'un agent des appels consiste à représenter le ministère dans les instances quasi judiciaires qui se déroulent devant la Section du statut de réfugié, notamment dans le cadre de l'audition des revendications du statut de réfugié. Même si elle a obtenu un congé [autorisé], M<sup>me</sup> Workun conserve sa qualité de fonctionnaire tout en siégeant comme membre du tribunal même devant lequel elle comparait au nom du ministère. Je suis d'avis que ces faits sont susceptibles d'inciter une personne raisonnable à entretenir de sérieux doutes sur l'impartialité du décideur et du processus décisionnel.

[5] Il a certifié la question suivante aux fins d'un appel en vertu du paragraphe 83(1) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73]:

Le fait qu'un membre de la Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et de statut de réfugié soit un fonctionnaire en congé [autorisé] occupant le poste d'agent d'immigration à la Direction générale de l'exécution de la Loi du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration crée-t-il une crainte raisonnable de partialité?

Le ministre a interjeté appel devant notre Cour en soutenant que le juge Rouleau a commis une erreur de droit en concluant que les faits de l'espèce suscitaient une crainte raisonnable de partialité.

## B. BACKGROUND

[6] After the end of the first day of the hearing of Mr. Reyes' refugee claim, counsel learned of Ms. Workun's employment with CIC. When the hearing resumed, he made a motion requesting that Ms. Workun recuse herself from the panel because her continuing employment gave rise to a reasonable apprehension that she would not adjudicate Mr. Reyes' claim impartially. In a reasoned ruling, Ms. Workun concluded that no reasonable apprehension of bias arose on the facts, dismissed the motion and refused to step down.

[7] The factual record on which the allegation of bias is based is somewhat sparse. It is acknowledged that Ms. Workun is an employee with CIC who had worked in Vancouver as an appeals officer, and that she was given a temporary leave of absence on her appointment to the Immigration and Refugee Board as a member of the CRDD based in Vancouver.

[8] In the absence of further evidence on the nature of Ms. Workun's contractual relationship with CIC, I assume only that, as a person on a temporary leave of absence, Ms. Workun no longer performs her duties with CIC, but that she has a right to return to her previous position as an appeals officer when her appointment to the Board expires.

[9] However, the record is unclear in two significant respects. First, there are few details of Ms. Workun's ongoing relationship with CIC. In his capacity as Chair of the Refugee Committee of the Immigration Section of the British Columbia Branch of the Canadian Bar Association, Alistair Boulton attempted to obtain more information about the precise employment status of Ms. Workun, from both CIC and the Immigration and Refugee Board, and through a request under the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1.

[10] He met with little success. While it has been confirmed that Ms. Workun is an employee with CIC,

## B. LE CONTEXTE

[6] Après le premier jour de l'audience portant sur la revendication de M. Reyes, l'avocat a appris que M<sup>me</sup> Workun était une employée de CIC. À la reprise de l'audience, il a présenté une requête demandant à M<sup>me</sup> Workun de se récuser au motif que son statut d'employée suscitait une crainte raisonnable qu'elle ne tranche pas la revendication de M. Reyes de façon impartiale. Dans une décision motivée, M<sup>me</sup> Workun a conclu que les faits de l'espèce ne créaient pas de crainte raisonnable de partialité, elle a rejeté la requête et elle a refusé de se retirer.

[7] Le dossier factuel fondant l'allégation de partialité comporte assez peu de renseignements. Il n'est pas contesté que M<sup>me</sup> Workun est une employée de CIC qui a travaillé à Vancouver en qualité d'agente des appels et qu'elle a obtenu un congé autorisé au moment de sa nomination à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié en qualité de membre de la SSR en poste à Vancouver.

[8] En l'absence d'une preuve plus étoffée sur la nature des rapports contractuels entre M<sup>me</sup> Workun et CIC, je suppose seulement que M<sup>me</sup> Workun, à titre d'employée bénéficiant d'un congé autorisé temporaire, n'exécute plus ses fonctions à CIC, mais qu'elle a le droit de réintégrer son poste antérieur d'agente des appels à l'expiration de son mandat à la Commission.

[9] Le dossier demeure toutefois vague à deux égards importants. Premièrement, il ne comporte pas beaucoup de précisions sur le lien qui subsiste entre M<sup>me</sup> Workun et CIC. En sa qualité de président du comité du droit des réfugiés, section du droit de l'immigration, Division de la Colombie-Britannique de l'Association du Barreau canadien, Alistair Boulton a tenté d'obtenir plus d'information sur le statut exact d'employée de M<sup>me</sup> Workun en s'adressant à CIC et à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, ainsi qu'en présentant une demande sous le régime de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1.

[10] Ces démarches n'ont pas donné beaucoup de résultats. On lui a confirmé que M<sup>me</sup> Workun est une

CIC has taken the position that further information is personal in nature and will not be disclosed without Ms. Workun's consent. The record does not indicate whether Ms. Workun was asked in connection with Mr. Reyes' case to supply information about her precise status with CIC. However, it is reasonable to infer from the record that she had ample opportunity throughout this proceeding to reveal the precise nature of her employment status, but has chosen not to do so.

[11] Hence, it is not clear whether, for example, she had the right to continue to make pension contributions or to receive other employment benefits during her leave, or whether a person who is described as being on a temporary leave of absence while she serves on a federal administrative tribunal is still in receipt of her salary. Although I expect that the answer to this latter question is no, the record does not state that she is on an unpaid temporary leave of absence.

[12] The second aspect on which the record is unclear is relevant to the certified question. On the basis of submissions from counsel, Rouleau J. defined the question by asking whether the fact that a CRDD member is on a leave of absence from her position as an immigration officer in the Enforcement Branch of Citizenship and Immigration Canada gives rise to a reasonable apprehension of bias.

[13] However, the record does not reveal the range of functions performed by an immigration officer in the Enforcement Branch of CIC, other than acting as an appeals officer, the position occupied by Ms. Workun. The duties performed by appeals officers include advising on whether the Minister should intervene in a proceeding before the CRDD and representing the Minister at the hearing when the Minister does appear.

[14] In view of the uncertainty about what jobs are covered by the certified question as framed, I would prefer to deal with the appeal on the narrower basis of the facts of this case. That is, I would limit the

employée de CIC, mais CIC a affirmé que tout renseignement additionnel était de nature personnelle et ne serait divulgué qu'avec le consentement de M<sup>me</sup> Workun. Le dossier ne révèle pas si, dans le cadre des recours exercés par M. Reyes, on a demandé à M<sup>me</sup> Workun de fournir des renseignements sur son statut exact à CIC. Il est toutefois raisonnable de déduire du dossier qu'elle a eu amplement l'occasion, au cours de l'instance, de révéler la nature précise de son statut d'employée et qu'elle a choisi de s'en abstenir.

[11] Par conséquent, on ne sait pas avec certitude si, par exemple, elle avait le droit de continuer à cotiser au régime de pension ou de recevoir d'autres avantages reliés à son emploi pendant son congé autorisé, ni si une personne décrite comme bénéficiant d'un congé autorisé temporaire pendant qu'elle siège à un tribunal administratif fédéral continue de recevoir son traitement. Je m'attendrais à ce qu'elle ne le reçoive pas, mais le dossier ne révèle pas qu'elle bénéficie d'un congé autorisé temporaire non rémunéré.

[12] Le deuxième point obscur du dossier est pertinent relativement à la question certifiée. À partir des observations des avocats, le juge Rouleau a défini la question comme consistant à se demander si le fait qu'un membre de la SSR soit en congé autorisé de son poste d'agent d'immigration à la Direction générale de l'exécution de la Loi de Citoyenneté et Immigration Canada crée une crainte raisonnable de partialité.

[13] Le dossier ne révèle cependant pas quelle est l'étendue des fonctions exécutées par un agent d'immigration à la Direction générale de l'exécution de la Loi de CIC, si ce n'est le fait d'agir en qualité d'agent des appels, soit le poste qu'occupait M<sup>me</sup> Workun. Les tâches accomplies par les agents des appels consistent notamment à donner leur avis sur la question de savoir si le ministre devrait intervenir dans une instance devant la SSR et à représenter le ministre à l'audience lorsque celui-ci comparait.

[14] Compte tenu de l'incertitude quant aux postes visés par la question certifiée, telle qu'elle est énoncée, je préférerais trancher l'appel sur la base plus étroite des faits propres à l'espèce. Je limiterais donc

question to whether a person who is on a leave of absence from a position as an appeals officer in the Enforcement Branch of Citizenship and Immigration Canada is thereby disqualified by bias from sitting as a member of the CRDD.

[15] Another important aspect of the factual background of this case is the Minister's role in the refugee process. Most hearings before the CRDD are not adversarial in nature, in the sense that the Minister typically does not appear as a party. A significant element of the procedural design of the present system for determining refugee claims is to make it clear that the Minister generally has no interest in opposing individual refugee claims. An employee of the Board, a refugee claims officer, adduces evidence at hearings and questions claimants on behalf of the CRDD to test the factual basis of their claims.

[16] However, the *Immigration Act* requires that prior notice be given to the Minister of all refugee hearings before the CRDD (subsection 69.1(3) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1992, c. 49, s. 60]) and authorizes the Minister to be represented at any stage of a case, prior to the CRDD's rendering its decision, in order to present evidence for or against the claimant (subparagraph 69.1(5)(a)(ii) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1992, c. 49, s. 60]). This provision also states that, with the consent of the panel, the Minister may question the claimant and any witnesses, and make submissions; however, no consent is required where, in the Minister's opinion, a case involves an exclusion from the Convention or the cessation of refugee status.

[17] Generally, of course, decisions to intervene are made, not by the Minister personally, but by officials acting in the name of the Minister, on the advice of appeals officers. The process is explained in Section 18, "The Minister's Role at CRDD Hearings", of

la question à celle de savoir si une personne en congé autorisé de son poste d'agent des appels à la Direction générale de l'exécution de la Loi de Citoyenneté et Immigration Canada est de ce fait, pour cause de partialité, inhabile à siéger en qualité de membre de la SSR.

[15] Un autre aspect important du contexte factuel de l'affaire tient au rôle que joue le ministre dans le processus de reconnaissance du statut de réfugié. La plupart des audiences de la SSR ne sont pas de nature contradictoire, en ce sens que le ministre ne comparait habituellement pas en qualité de partie. L'un des éléments importants de la structure procédurale du système actuel d'examen des revendications consiste à prévoir clairement que le ministre n'a généralement pas intérêt à s'opposer aux revendications du statut de réfugié, prises individuellement. Un employé de la Commission, appelé agent chargé de la revendication, présente la preuve aux audiences et interroge les demandeurs du statut de réfugié au nom de la SSR pour vérifier le fondement factuel de leurs revendications.

[16] La *Loi sur l'immigration* exige néanmoins que le ministre soit avisé de toutes les audiences devant la SSR (paragraphe 69.1(3) [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1992, ch. 49, art. 60]) et autorise le ministre à se faire représenter à toute étape d'une affaire, avant que la SSR rende sa décision, afin de présenter des éléments de preuve favorables ou défavorables au demandeur du statut (sous-alinéa 69.1(5)a)(ii) [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1992, ch. 49, art. 60]). Cette disposition prévoit aussi que le ministre peut, avec le consentement de la formation de la SSR, interroger le demandeur du statut et tout témoin, ainsi que présenter des observations; aucun consentement n'est toutefois nécessaire dans les cas où, de l'avis du ministre, la revendication met en cause une exclusion prévue par la Convention ou la perte du statut de réfugié.

[17] Règle générale, ce n'est évidemment pas le ministre lui-même qui décide d'intervenir, mais ses fonctionnaires agissant en son nom, sur l'avis des agents des appels. La partie 17, «Rôle du ministre aux audiences de la SSR», du chapitre EC 5: Appels (SAI)

Chapter EC 5: IAD Appeals and CRDD Refugee Determination Hearings in the *Enforcement and Control (EC)* component of the *Immigration Manual*, which is published by CIC for the guidance of officials and the public. Subparagraph 18.4 provides examples of cases warranting the intervention of the Minister, including exclusion from the Convention, serious criminality, cases that may affect Canada's relations with another country and cases likely to be of interest to the news media because of their controversial nature.

[18] A Minister can only decide whether to intervene if she or he is aware of refugee claims coming before the CRDD and monitors their progress. Hence, in addition to receiving a pre-hearing notice, the Minister also receives a copy of the Personal Information Form, a document issued by the Immigration and Refugee Board that all claimants must complete by setting out the basis of their claim and providing other relevant information.

### C. ANALYSIS

#### (i) Bias: the Legal Test

[19] It is well established that the test for bias in an independent adjudicative tribunal, such as the CRDD, is whether a reasonable person, who is reasonably informed of the facts, viewing the matter realistically and practically and having thought it through, would think it more likely than not that the tribunal was biased: *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369, at pages 394-395.

[20] It was suggested by counsel that Rouleau J. had erred by formulating the test too stringently, when, for example, he said (at paragraph 9) that "the mere suggestion" of a breach of the duty of fairness was sufficient to justify a court in setting aside a decision. However, counsel did not press this point strongly in oral argument and, having read Rouleau J.'s reasons in their entirety, I am in no doubt that the learned

et audiences relatives à la détermination du Status de réfugié (SSR) de la composante *Exécution de la Loi et Contrôle (EC)* du *Guide de l'immigration*, publié par CIC pour orienter les fonctionnaires et le public, explique ce processus. Le paragraphe 17.4 donne des exemples de cas justifiant que le ministre intervienne, dont les cas visés par les clauses d'exclusion de la Convention, les cas soulevant de graves questions en matière de criminalité, les cas susceptibles d'avoir une incidence sur les rapports du Canada avec d'autres pays et les cas susceptibles d'attirer l'attention des médias en raison de leur nature controversée.

[18] Le ministre ne peut décider s'il y a lieu d'intervenir que s'il est au courant des revendications soumissionnées à la SSR et que s'il en surveille la progression. Par conséquent, en plus de recevoir un avis de l'audience, le ministre reçoit aussi une copie du Formulaire de renseignements personnels, un document produit par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié que tous les demandeurs du statut de réfugié doivent remplir en exposant le fondement de leur revendication et en fournissant d'autres renseignements pertinents.

### C. ANALYSE

#### (i) La partialité: le critère juridique

[19] Il est bien établi que le critère d'appréciation de la partialité d'un tribunal juridictionnel indépendant, comme la SSR, consiste à se demander si une personne raisonnable, qui serait raisonnablement au courant des faits et qui étudierait la question en profondeur de façon réaliste et pratique, croirait qu'il est probable que le tribunal rendra une décision entachée de partialité: *Committee for Justice and Liberty et autre c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369, aux pages 394 et 395.

[20] L'avocat a laissé entendre que le juge Rouleau a commis une erreur en formulant ce critère en termes trop sévères, par exemple, lorsqu'il a dit, au paragraphe 9, que «le simple fait qu'on puisse croire» qu'il y a eu manquement à l'obligation d'équité justifie une ordonnance annulant la décision du tribunal. L'avocat n'a toutefois pas fait valoir cet argument avec vigueur dans sa plaidoirie orale et, après avoir lu les motifs du

Judge applied the correct test.

[21] Nonetheless, three points may usefully be made in this context about the test of bias to be applied. First, like the content of participatory rights imposed by the duty of fairness, the standard of impartiality to which decision-makers are held is variable and, in any given case, its precise content is determined by considering, in its entirety, the particular decision-making context to which the duty applies: *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623, at pages 636-639.

[22] Second, as Cory J. also said in the *Newfoundland Telephone* case (*supra*, at page 635), the composition of administrative boards “can, and often should, reflect all aspects of society” and should not for this reason be regarded as prone to bias. Because it was apposite to the facts of that case, he added (*ibid.*): “Boards need not be limited solely to experts or to bureaucrats”. However, I do not think that this latter comment sheds any light on the present case.

[23] Third, the reasonable person whose view of the matter is determinative of the existence of bias is not synonymous with the losing party in the process. Thus, the test to be applied in this case is not whether a reasonable, but unsuccessful refugee claimant would have thought that Ms. Workun would be biased because she continued to be an employee with CIC.

[24] However, when a reviewing court constructs the fictional reasonable person and determines how much information and understanding should be imputed to her for the purpose of the bias test, it should not altogether lose sight of the perspective of the unsuccessful refugee claimant. For, as Binnie J. recently said in *Ellis-Don Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [2001] 1 S.C.R. 221, at paragraph 59:

juge Rouleau en entier, j’ai la certitude qu’il a appliqué le critère approprié.

[21] Trois points peuvent toutefois être invoqués et s’avérer utiles dans ce contexte en ce qui concerne le critère d’appréciation de la partialité. Premièrement, tout comme le contenu des droits de participation commandés par l’obligation d’équité, la norme d’impartialité à laquelle sont assujettis les décideurs varie et, dans une cause donnée, il faut en établir le contenu exact en tenant compte de la totalité du contexte décisionnel auquel s’applique cette obligation: *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, aux pages 636 à 639.

[22] Deuxièmement, le juge Cory a aussi dit, dans l’arrêt *Newfoundland Telephone* (précité, à la page 635), que la composition des commissions «peut et, dans bien des cas, devrait refléter tous les éléments de la société» et ne doit donc pas être considérée comme encline à la partialité. Il a ajouté (*ibid.*), parce que cela était pertinent dans cette affaire: «Il n’est pas nécessaire que les commissions soient composées uniquement d’experts ou de bureaucrates.» Je ne crois toutefois pas que cette dernière remarque nous éclaire en l’espèce.

[23] Troisièmement, l’identité de la personne raisonnable dont l’opinion détermine s’il y a partialité ne se confond pas avec la partie perdante à l’issue du processus. Ainsi, le critère applicable en l’espèce ne consiste pas à se demander si un demandeur du statut de réfugié raisonnable, mais débouté, aurait cru que M<sup>me</sup> Workun ferait preuve de partialité parce qu’elle était toujours une employée de CIC.

[24] Toutefois, la cour siégeant en révision qui se construit une image virtuelle de la personne raisonnable et qui détermine l’étendue de l’information et de la compréhension qui doivent lui être attribuées aux fins du critère d’appréciation de la partialité ne doit pas totalement perdre de vue la perspective du demandeur débouté du statut de réfugié. Car, pour reprendre les propos tenus récemment par le juge Binnie dans *Ellis-Don Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [2001] 1 R.C.S. 221, au paragraphe 59:

It is occasionally observed that the most important person in the hearing room is the party that has just lost a cause. Whatever may be the loser's bitterness or incredulity at the outcome, the overriding imperative is that the outcome was and was seen to be reached impartially under a fair procedure.

(ii) The Apprehended Bias

[25] Rouleau J. did not spell out precisely how, in the eyes of a reasonable person, Ms. Workun's ongoing employment was more likely than not to be an improper influence on the way that she would decide the cases that came before her as a member of the CRDD.

[26] However, in the course of oral argument, counsel appeared to agree that the underlying concern was the suspicion that Ms. Workun would tailor her decisions, and her reasons, in a way that she believed would please senior officials at CIC. In other words, the basis of any possible apprehension of bias was said to be that Ms. Workun might believe that, when she returned to her duties with CIC, she might be rewarded or punished depending on whether her decisions had conformed to CIC's view.

[27] Of course, counsel for the Minister vigorously denied that a reasonable person who was well-informed of the facts would seriously think that Ms. Workun's employment relationship with CIC made it more likely than not that she would be biased.

(iii) The Minister's Role in the Refugee Determination Process

[28] The first submission made on behalf of the Minister in this appeal was that most refugee claims heard by the CRDD, including the one from which this litigation has arisen, are determined on the basis of a process that is not adversarial in nature. Hence, cases holding that a person is disqualified from adjudicating a dispute by virtue of his or her relationship to a party are simply inapplicable here.

[29] I am not persuaded by this argument. While it is true that, as with most refugee claims, the Minister

On fait parfois remarquer que la personne la plus importante dans la salle d'audience est la partie qui vient tout juste de perdre une cause. Malgré l'amertume ou l'incrédulité du perdant face à l'issue de l'affaire, l'exigence prédominante est que la conclusion ait été, et ait paru être, tirée de façon impartiale dans le cadre d'une procédure équitable.

(ii) La crainte de partialité

[25] Le juge Rouleau n'a pas précisé en quoi, aux yeux d'une personne raisonnable, il était probable que le statut d'employée de M<sup>me</sup> Workun influencerait irrégulièrement les décisions qu'elle rendrait dans les affaires qui lui seraient soumises en sa qualité de membre de la SSR.

[26] Au cours de sa plaidoirie orale, l'avocat de l'intimé a toutefois semblé convenir que le problème sous-jacent tenait à ce que l'on pourrait soupçonner M<sup>me</sup> Workun de façonner ses décisions et ses motifs en fonction de sa conception de ce qui plairait aux hauts fonctionnaires de CIC. En d'autres termes, toute crainte éventuelle de partialité reposerait sur le fait que M<sup>me</sup> Workun pourrait s'imaginer qu'elle serait récompensée ou punie, lorsqu'elle réintégrerait ses fonctions à CIC, selon que ses décisions sont conformes ou non aux vues de CIC.

[27] Évidemment, l'avocat du ministre a nié énergiquement qu'une personne raisonnable bien au courant des faits penserait sérieusement que le lien employeur-employé entre M<sup>me</sup> Workun et CIC rendrait sa partialité probable.

(iii) Le rôle du ministre dans le processus de détermination du statut de réfugié

[28] La première prétention formulée au nom du ministre dans l'appel portait que la plupart des revendications du statut de réfugié entendues par la SSR, y compris celle qui est à l'origine du présent litige, sont tranchées sur la base d'un processus qui n'est pas de nature contradictoire. Par conséquent, la jurisprudence établissant qu'une personne est inhabile à trancher un litige en raison de son lien avec une partie est tout simplement inapplicable en l'espèce.

[29] Cet argument ne me convainc pas. Certes, comme dans la plupart des revendications du statut de

was not a party to the appellant's claim, this is not determinative. The categories of relationships and conduct that may give rise to a reasonable apprehension of bias are never closed, but must respond to new fact situations and institutional arrangements in order to ensure the continuing vitality of the essential values underlying this aspect of the duty of fairness.

[30] As the Act and the *Immigration Manual* make clear, the Minister is a potential party to every hearing before the CRDD and may intervene at any stage of the process before the decision is made. In order to exercise her participatory rights, the Minister must, through her officials, including appeals officers, keep a watchful eye on the cases coming before the CRDD.

[31] As for the role played by the Minister when she decides to intervene, the provisions of the *Immigration Manual*, and appeals officers' location within the Enforcement Branch, confirm what one would have expected. That is, the Minister's representative appears before the CRDD in order to represent the public interest in opposing a claim in order to keep the claimant out of Canada. It is normally the function of the refugee claims officer to ensure that the CRDD is aware of any favourable evidence that has not already been presented by the claimant.

[32] In other words, even though not technically a party to hearings in which she elects not to intervene, the Minister is no stranger to the process, but is always waiting in the wings ready to oppose a claim that raises issues that, guided by the *Immigration Manual*, officials believe are of sufficient public interest or importance to warrant Ministerial intervention in order to ensure that the panel has before it all the material required to enable it make a correct determination of the claim.

[33] In my opinion, the role of the Minister in the refugee determination process is primarily oriented

réfugié, le ministre n'était pas partie à la revendication de l'appelant, mais ce fait n'est pas déterminant. Les catégories de liens et de conduites qui peuvent créer une crainte raisonnable de partialité ne sont jamais arrêtées de façon définitive, mais doivent répondre aux nouvelles situations de fait et aux nouveaux arrangements institutionnels pour garantir en permanence la vitalité des valeurs essentielles sous-jacentes à cet aspect de l'obligation d'équité.

[30] Comme la Loi et le *Guide de l'immigration* l'indiquent clairement, le ministre est une partie éventuelle à chaque audience devant la SSR et il peut intervenir à toute étape du processus avant le prononcé de la décision. Pour exercer ses droits de participation, le ministre doit, par l'entremise de ses fonctionnaires, et notamment de ses agents des appels, surveiller attentivement les affaires soumises à la SSR.

[31] Quant au rôle que joue le ministre lorsqu'il décide d'intervenir, les dispositions du *Guide de l'immigration* et le fait que les agents des appels appartiennent à la Direction générale de l'exécution de la Loi confirment ce à quoi on pouvait s'attendre. Ainsi, le représentant du ministre comparait devant la SSR afin de représenter l'intérêt public en s'opposant à une revendication de façon à ce que le demandeur soit maintenu à l'extérieur du Canada. C'est normalement à l'agent chargé des revendications qu'il revient de s'assurer que la SSR prenne connaissance de tous les éléments de preuve favorables que le demandeur ne lui a pas déjà présentés.

[32] En d'autres termes, même si le ministre n'est techniquement pas partie aux audiences auxquelles il choisit de ne pas participer, il n'est pas étranger au processus, mais attend toujours en coulisses, prêt à s'opposer à une revendication qui soulève des questions qui, de l'avis des fonctionnaires invoquant le *Guide de l'immigration*, touchent suffisamment l'intérêt public ou revêtent assez d'importance pour justifier que le ministre intervienne afin de s'assurer que la formation de la SSR dispose de tous les éléments requis pour être en mesure de trancher la revendication correctement.

[33] À mon avis, le rôle que joue le ministre dans le processus de reconnaissance du statut de réfugié vise

towards detecting and opposing claims that the Minister or her officials believe should not be allowed. Accordingly, cases holding that an employment relationship between a member of an adjudicative tribunal and a party may give rise to a reasonable apprehension of bias, such as *Bethany Care Centre v. United Nurses of Alberta, Local 91* (1983), 50 A.R. 250 (C.A.), are in principle relevant here.

[34] Further, to suggest that an employee of CIC would only be disqualified from sitting on a CRDD panel when the Minister intervened would enable the Minister to ensure the exclusion of the employee from the panel by exercising the power to intervene, a power that is exercisable at any stage of the hearing process. In my opinion, to enable the Minister in this way to influence the composition of a panel would clearly compromise the CRDD's independence from CIC in a manner that would be inconsistent with the scheme of the Act.

(iv) Employment Relationship between Member and Department

[35] Counsel's principal argument was that, in the absence of other evidence, the fact that Ms. Workun is an employee with CIC, on leave from her duties as an appeals officer, does not give rise to a reasonable apprehension of bias, even in cases where the Minister is represented at a hearing before the CRDD in opposition to a claim.

[36] Counsel submitted that the Minister's only interest in the outcome of any refugee claim is that it is decided correctly, in fact and in law. Hence, the presence on the panel of an employee with CIC cannot constitute bias, because it would not please the Minister if, as a member of the CRDD panel, the employee wrongly rejected a genuine claim. He argued also that, in determining the reasonableness of any apprehension of bias, the Court should take into account the oath of office taken by Board members to perform their duties as Board members truly and faithfully and to the best of their ability, and to adhere to the Code of Conduct prescribed for them.

principalement à repérer et à contester les revendications qui, de l'avis du ministre ou de ses fonctionnaires, ne devraient pas être accueillies. Par conséquent, la jurisprudence statuant qu'un lien employeur-employé entre un membre d'un tribunal juridictionnel et une partie peut donner naissance une crainte de partialité, telle l'affaire *Bethany Care Centre v. United Nurses of Alberta, Local 91* (1983), 50 A.R. 250 (C.A.), est en principe pertinente en l'espèce.

[34] De plus, l'hypothèse selon laquelle un employé de CIC ne pourrait être inhabile à siéger au sein d'une formation de la SSR que dans les cas où le ministre intervient permettrait au ministre d'exclure l'employé en se prévalant de son pouvoir d'intervenir, qu'il peut exercer à toute étape du processus d'audition. Je crois qu'il est clair que la possibilité pour le ministre d'influencer ainsi la composition de la formation porterait atteinte à l'indépendance de la SSR face à CIC et que cette atteinte serait incompatible avec l'esprit de la Loi.

(iv) Le lien employeur-employé entre le membre et le ministère

[35] Selon le principal argument de l'avocat de l'appelant, en l'absence de preuve contraire, le fait que M<sup>me</sup> Workun soit une employée de CIC, en congé de ses fonctions d'agente des appels, ne suscite pas une crainte raisonnable de partialité, même dans les cas où le ministre se fait représenter à l'audience devant la SSR pour s'opposer à une revendication.

[36] L'avocat de l'appelant a soutenu que le seul intérêt qu'a le ministre dans l'issue d'une revendication du statut de réfugié consiste à s'assurer qu'elle est tranchée correctement, en fait et en droit. La présence d'un employé de CIC au sein de la formation ne peut donc pas constituer de la partialité, parce qu'il ne plairait pas au ministre que l'employé, en sa qualité de membre de la formation de la SSR, rejette à tort une revendication bien fondée. Il a aussi fait valoir que la Cour doit, pour évaluer le caractère raisonnable d'une crainte de partialité, tenir compte du fait que les membres de la Commission s'engagent, en prêtant leur serment professionnel, à remplir fidèlement leurs fonctions dans la pleine mesure de leurs compétences

et à se conformer au code de déontologie auquel ils sont assujettis.

(a) The precedents

[37] In support of his position, counsel relied on two decisions of this Court which I shall now consider.

*Mohammad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*

[38] *Mohammad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 363 (C.A.) involved a challenge under section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] to the institutional independence of immigration adjudicators, before they became a Division of the Immigration and Refugee Board. The Court held that no reasonable apprehension of bias arose from the fact that adjudicators and the case presenting officers who appeared before them on behalf of the Minister at deportation inquiries were both employees with CIC, and were ultimately subject to the same managerial hierarchy. Nor was it a ground for disqualification that case presenting officers sat as adjudicators on an *ad hoc* basis, or that adjudicators were sometimes assigned temporarily to serve as immigration appeals officers or as acting visa officers.

[39] After carefully describing the institutional structures in place, including attempts made by CIC *de facto* to separate adjudicators from case presenting officers, the Court concluded (at page 398) that:

. . . the statutory scheme relating to adjudicators under the *Immigration Act, 1976* meets the requirement articulated in *Valente [v. The Queen et al.]*, [1985] 2 S.C.R. 673 that the perception of independence and impartiality in a tribunal must include a perception that the tribunal enjoys the essential guarantees of judicial independence.

a) Les précédents

[37] L'avocat de l'appelant a invoqué, à l'appui de ses prétentions, deux décisions de notre Cour que j'examinerai maintenant.

*Mohammad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*

[38] Dans l'affaire *Mohammad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 363 (C.A.), l'appelant s'appuyait sur l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] pour remettre en question l'indépendance institutionnelle des arbitres en matière d'immigration, avant qu'ils deviennent une section de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La Cour a statué qu'aucune crainte raisonnable de partialité ne découlait du fait que les arbitres et les agents chargés de présenter les cas qui comparaissent devant eux au nom du ministre lors des enquêtes en matière d'expulsion étaient les uns et les autres des employés de CIC assujettis, en bout de ligne, à la même hiérarchie de gestionnaires. Le fait que les agents chargés de présenter les cas siégeaient en qualité d'arbitres sur une base ponctuelle ou que les arbitres se soient parfois vu assigner temporairement les fonctions d'agents d'appel de l'immigration ou d'agents des visas intérimaires n'emportait pas non plus leur inhabilité.

[39] Après avoir décrit soigneusement les structures institutionnelles en place, y compris les tentatives de CIC de séparer de fait les arbitres des agents chargés de présenter les cas, la Cour a tiré la conclusion qui suit, aux pages 398 et 399:

[ . . . ] l'esprit de la loi en ce qui a trait aux arbitres nommés en vertu de la *Loi sur l'immigration de 1976* est conforme aux normes énoncées dans *Valente [c. La Reine]*, [1985] 2 R.C.S. 673, à savoir que la perception d'indépendance et d'impartialité du tribunal doit comprendre la perception d'un tribunal jouissant des garanties essentielles d'indépendance judiciaire.

[40] If, counsel submitted, such an obvious mingling of adjudicative and prosecutorial roles passed Charter scrutiny in *Mohammad*, then the much more tenuous connection between Ms. Workun and CIC that exists in this case cannot possibly give rise to a reasonable apprehension of bias.

[41] In my opinion, *Mohammad, supra*, is of little assistance to the Minister's position. First, *Mohammad, supra*, was a Charter case challenging the constitutional validity of the statutory scheme. It is a very different matter, to conclude that, by virtue of her continuing employment in CIC, Ms. Workun is disqualified by the common law duty of impartiality from serving as a member of the CRDD. Courts can be expected to approach an issue with greater judicial restraint when it involves an attack on the validity of a statutory scheme approved by Parliament, than where, as here, it involves only the application of well-established principles of the common law duty of fairness to an individual's membership in a tribunal.

[42] Further, if the adjudicator who heard Mr. Mohammad's case was disqualified for lack of independence, then so were all adjudicators. Even if Ms. Workun is not the only member of the CRDD who is also an employee of CIC, it was not suggested that, were she found to be disqualified for bias, the CRDD's ability to discharge its functions would be more than temporarily inconvenienced. Of course, if successful, the attack on Ms. Workun's impartiality will prevent her, not only from hearing this case, but any other case as well. However, Ms. Workun could always prospectively remove the disqualification by resigning her position as an employee in CIC.

[43] Second, whether there has been a breach of the duty of impartiality must be determined in the context of the particular statutory scheme from which the issue arises. The statutory scheme in place when *Mohammad, supra*, was decided was significantly different from the current *Immigration Act*. In particular, although adjudicators, unlike other Board mem-

[40] L'avocat de l'appelant a fait valoir que, si un pareil enchevêtrement des rôles de poursuivant et d'arbitre n'avait pas été invalidé au regard de la Charte dans l'affaire *Mohammad*, le lien beaucoup plus ténu qui existe en l'espèce entre M<sup>me</sup> Workun et CIC ne saurait susciter une crainte raisonnable de partialité.

[41] J'estime que les prétentions du ministre ne trouvent pas un grand appui dans l'arrêt *Mohammad*, précité. Premièrement, cette affaire fondée sur la Charte portait sur la validité constitutionnelle de la législation. C'est une tout autre affaire que de conclure que M<sup>me</sup> Workun, parce qu'elle demeure une employée de CIC, est inhabile à agir en qualité de membre de la SSR en raison de l'obligation d'impartialité que lui impose la common law. On peut s'attendre que les tribunaux abordent avec une plus grande retenue une question qui met en doute une législation approuvée par le Parlement qu'une question qui se limite, comme en l'espèce, à l'application des principes bien établis régissant l'obligation d'équité prévue par la common law à la participation d'une personne aux délibérations d'un tribunal.

[42] De plus, si l'arbitre qui avait entendu l'affaire *Mohammad* avait été inhabile en raison de son manque d'indépendance, tous les autres arbitres l'auraient été. Même si M<sup>me</sup> Workun n'est pas la seule membre de la SSR qui est aussi une employée de CIC, personne n'a laissé entendre que son inhabilité aurait, sur la capacité de la SSR de s'acquitter de ses fonctions, une incidence plus grave que des inconvénients temporaires. Certes, si elle est accueillie, la contestation de l'impartialité de M<sup>me</sup> Workun l'empêchera non seulement d'entendre la présente espèce, mais toute autre affaire. Toutefois, M<sup>me</sup> Workun pourrait toujours mettre fin à son inhabilité pour l'avenir en démissionnant de son poste en qualité d'employée de CIC.

[43] Deuxièmement, la question de savoir s'il y a eu manquement à l'obligation d'impartialité doit être tranchée dans le contexte de la législation particulière à l'origine de la question en litige. La législation en vigueur au moment où a été tranchée l'affaire *Mohammad*, précitée, diffèrait de manière significative de l'actuelle *Loi sur l'immigration*. Notamment, bien que

bers, are still civil servants, they have been brought within the Board and now comprise its Adjudication Division. In contrast, under the previous law, Parliament had not created a separate institutional structure that provided the same degree of institutional separation of adjudicators from the Department.

[44] The Immigration and Refugee Board is structured to operate as an administrative tribunal with as much independence from its sponsoring Department as is ever found in the contemporary administrative justice system. Members of the Appeal Division and of the CRDD are appointed by the Governor in Council to hold office during good behaviour for a term not exceeding seven years: subsection 61(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 50].

[45] Given the variable content of the requirement of impartiality, the Court in *Mohammad, supra*, may well have allowed much more deviation from the judicial model of institutional design than would be appropriate in a statutory context in which the impugned decision-maker is a member of an independent administrative tribunal.

[46] Third, *Mohammad, supra*, predates the cases in which statutory provisions respecting administrative adjudication have been impugned before the Supreme Court of Canada for failing to ensure institutional independence and impartiality: see, in particular, *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3; 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919. There must be some doubt, therefore, whether it would be decided the same way today as it was nearly 15 years ago.

*Sethi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*

[47] Counsel also relied on *Sethi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1988] 2 F.C. 552 (C.A.), where this Court held that the members of

les arbitres soient toujours des fonctionnaires, contrairement aux autres membres de la Commission, ils font maintenant partie de la Commission dont ils forment maintenant la section d'arbitrage. Il en était autrement sous le régime de l'ancienne loi, le Parlement n'ayant alors pas créé de structure institutionnelle distincte qui séparât autant les arbitres du Ministère sur le plan institutionnel.

[44] La Commission de l'immigration et du statut de réfugié est structurée de façon à fonctionner comme un tribunal administratif jouissant d'une indépendance aussi grande par rapport au Ministère qui en est responsable qu'il est possible de trouver dans notre système actuel de justice administrative. Les membres de la section d'appel et de la SSR sont nommés par le gouverneur en conseil à titre inamovible pour un mandat maximal de sept ans: paragraphe 61(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 50].

[45] Compte tenu du contenu variable de l'obligation d'impartialité, la Cour peut très bien avoir permis, dans l'affaire *Mohammad*, précitée, une bien plus grande dérogation au modèle judiciaire de structure institutionnelle que celle qui conviendrait dans un contexte d'une législation où le décideur contesté est membre d'un tribunal administratif indépendant.

[46] Troisièmement, l'arrêt *Mohammad*, précité, est antérieur aux causes dans lesquelles des dispositions légales concernant le pouvoir juridictionnel d'un organisme administratif ont été contestées devant la Cour suprême du Canada au motif qu'elles ne garantissaient pas l'indépendance et l'impartialité institutionnelle: voir, en particulier, *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3; 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919. Il n'est donc pas certain que la Cour rendrait aujourd'hui la même décision qu'il y a presque 15 ans.

*Sethi c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*

[47] L'avocat de l'appelant a aussi invoqué l'arrêt *Sethi c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1988] 2 C.F. 552 (C.A.), dans lequel la

the former Immigration Appeal Board were not disqualified for bias because a Bill was before Parliament that proposed the abolition of the Board and the termination of its members' appointment without compensation. The Minister had announced that not all the members of the Board would be appointed to the proposed Immigration and Refugee Board.

[48] It was argued in *Sethi, supra*, that reasonable people might think that, in order to improve their chances of an appointment to the new Board, members of the existing Board would render decisions that were favourable to the Minister. Reversing the decision of the Trial Division, the Court found no reasonable apprehension of bias on these facts.

[49] Counsel referred, in particular, to the following passage (at pages 561-562) in the reasons given by Mahoney J.A.:

While the Minister is the party adverse in interest to [applicants and appellants] in proceedings before the Board, the Minister is also the person ultimately responsible for the administration of the Act in a manner that accords with the law. If the Minister opposes an application or appeal, it is because there is a genuine disagreement to be resolved by the Board, not because the Minister or the government, has an interest personal to the individual concerned. The Board knows all that and so does the informed, right-minded person. In my opinion, no informed right-minded person would conclude that members of the Board would, in fact, please the government if they decided that disagreement unfairly. Members of the Board, taken collectively, are well informed as to the administration and policy of the Act, and, I trust, right-minded. They would not think that such conduct would, in fact, please the government. [Emphasis added.]

[50] While this passage would seem to support the position taken on behalf of the Minister in the present appeal, it must be read in the context of the case. As the rest of the judgment makes clear, the Court was dealing with a very different situation from that before us.

[51] First, in considering whether a reasonable apprehension arose on the facts, Mahoney J.A. empha-

Cour a statué que les membres de l'ancienne Commission d'appel de l'immigration n'étaient pas inhabiles pour cause de partialité du fait que le Parlement étudiait un projet de loi proposant que la Commission soit abolie et que le mandat de ses membres prenne fin sans compensation. Le ministre avait annoncé que tous les membres de la Commission ne seraient pas nommés membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié projetée.

[48] Dans l'affaire *Sethi*, on a soutenu que les gens raisonnables pourraient croire que, pour accroître leurs chances d'être nommés membres de la nouvelle Commission, les membres de la Commission existante pourraient rendre des décisions favorables au ministre. La Cour a infirmé la décision de la Section de première instance en concluant que ces faits ne suscitaient pas de crainte raisonnable de partialité.

[49] L'avocat de l'appelant s'est reporté notamment à l'extrait suivant des motifs du juge Mahoney, J.C.A., aux pages 561 et 562:

Bien que le ministre ait des intérêts opposés devant la Commission, il est également responsable en dernier lieu de l'application de la Loi en conformité avec les règles de droit. Si le ministre s'oppose à la requête ou à l'appel, c'est qu'il existe un véritable désaccord que la Commission doit trancher et non que le ministre ou le gouvernement possède un intérêt particulier à l'égard de l'individu visé. La Commission le sait ainsi que la personne renseignée et sensée. À mon avis, aucune personne renseignée et sensée ne pourrait conclure que les membres de la Commission feraient effectivement plaisir au gouvernement s'ils tranchaient ce désaccord d'une façon inéquitable. L'ensemble des membres de la Commission sont bien renseignés quant à l'application et aux principes généraux de la Loi et, je crois, sensés. Ils ne peuvent penser qu'une telle conduite plairait effectivement au gouvernement. [Non souligné dans l'original.]

[50] Bien que ce passage semble étayer les prétentions du ministre dans l'appel, il faut l'interpréter dans le contexte de cette affaire. Il ressort clairement du reste du jugement que la Cour était saisie d'une situation bien différente de celle qui nous est soumise.

[51] Premièrement, pour décider si les faits suscitaient une crainte raisonnable de partialité, le juge

sized that it was always uncertain whether a Bill would be passed by Parliament in the form in which it was introduced, or whether it would be passed at all. Accordingly, it was unreasonable to think that members of the Board would shape their decisions on the assumption that the Bill as introduced would be enacted, or that the Minister would inevitably act on his announcement that not all members of the existing Board would necessarily be appointed to the new Board.

[52] Second, Mahoney J.A. noted “a more profound reason” (at page 562) for rejecting the bias argument based on the Minister’s announcement, namely that, if such announcements prevented a tribunal from operating because all its members were thereby tainted with bias, public debate would effectively be stifled. Again, unlike our case, the allegation of bias in *Sethi*, would, if successful, have disqualified all the members of the Board and would have had a highly disruptive effect on the administration of the Act.

[53] Third, in my opinion, the nub of the apprehension of bias in our case is the likely reaction to Ms. Workun’s decisions of her colleagues and, in particular, senior officials in the Enforcement Branch who might be her immediate superiors at the expiry of her period of leave. It is one thing to say that the Minister has no interest in the outcome of particular cases, but it is quite another to say the same of immigration officials who have front line responsibility for enforcing the Act by monitoring refugee claims coming before the CRDD, advising when the Minister should intervene and appearing at the hearing on behalf of the Minister to oppose a claim.

[54] The allegation is not, of course, that officials are anxious to subvert the Act by opposing refugee claims that they believe to be well founded. Rather, it is that officials responsible for enforcing the law, whether contained in a regulatory programme adminis-

Mahoney a insisté sur le fait qu’il n’avait jamais été certain que le Parlement adopterait la version du projet de loi qui lui avait été soumise, ni quelque version que ce soit. Par conséquent, il était déraisonnable de croire que les membres de la Commission façonneraient leurs décisions en tenant pour acquis que le projet de loi serait adopté tel qu’il avait été présenté ou que le ministre agirait inévitablement comme il l’avait annoncé, en ne nommant pas nécessairement tous les membres de la Commission existante membres de la nouvelle Commission.

[52] Deuxièmement, le juge Mahoney a souligné «une raison plus sérieuse» (à la page 562) de rejeter l’argument de partialité fondé sur l’annonce du ministre, savoir, que si ces annonces empêchaient un tribunal de fonctionner parce que tous ses membres seraient ainsi corrompus par la partialité, le débat public serait de fait étouffé. Répétons-le, contrairement à ce qui se passerait en l’espèce, l’allégation de partialité dans l’affaire *Sethi*, si elle avait été retenue, aurait rendu inhabiles tous les membres de la Commission et aurait eu un effet très perturbateur sur l’application de la Loi.

[53] Troisièmement, selon moi, le cœur de la crainte de partialité en l’espèce tient à la réaction que les décisions de M<sup>me</sup> Workun susciteraient vraisemblablement chez ses collègues et, plus particulièrement, chez les hauts fonctionnaires de la Direction générale de l’exécution de la Loi dont elle pourrait relever directement à l’expiration de son congé autorisé. Il y a tout un monde entre, d’une part, dire que le ministre n’a aucun intérêt dans l’issue d’une affaire donnée et, d’autre part, affirmer la même chose des fonctionnaires de l’immigration qui assument la responsabilité de première ligne de veiller à l’exécution de la Loi en surveillant les revendications du statut de réfugié soumises à la SSR, de donner leur avis sur l’opportunité que le ministre intervienne et de comparaître au nom du ministre pour s’opposer à une revendication.

[54] On ne prétend pas évidemment que ces fonctionnaires attendent impatiemment l’occasion de faire échec à la Loi en s’opposant à des revendications du statut de réfugié qu’ils croient bien fondées. C’est plutôt que les fonctionnaires responsables de l’applica-

tered by an administrative agency, or in the criminal law, almost inevitably tend to view matters from an enforcement perspective. What may seem an unfounded claim to officials in the Enforcement Branch of CIC may appear in a very different light to members of the CRDD who have heard the claimant and considered all the material put before them at the hearing.

[55] It is precisely to avoid the danger of enforcement-minded adjudication that, like many statutory administrative schemes, the *Immigration Act* entrusts adjudicative functions to a tribunal that is independent of, and separate from, the agency responsible for enforcement.

(b) Situational analysis

[56] In the absence of a controlling precedent, the factual situation must be assessed in its entirety in order to determine whether the relationship between Ms. Workun and CIC gave rise to a reasonable apprehension that she would not decide cases on their merits with the necessary degree of impartiality. In my view, a reasonable person who was reasonably well-informed of the facts, had viewed the matter realistically and practically, and had thought it through, would entertain a reasonable apprehension that Ms. Workun was likely to be biased.

[57] First, it is far from fanciful to think that, as an appeals officer on temporary leave from the branch of CIC that advises the Minister on whether an intervention is appropriate in a given case, and represents the Minister when the Minister does intervene, Ms. Workun might well be mindful of how her colleagues were likely to view her decisions as a CRDD member and what effect her decisions might have on her career prospects or opportunities when she returned to CIC.

[58] This might be particularly true in cases that raised issues of law or fact that were not case specific and on which officials in the Enforcement Branch had

tion de la loi, qu'il s'agisse d'une réglementation administrée par un organisme administratif ou du droit criminel, seront inévitablement enclins à envisager une affaire sous l'angle de l'exécution de la loi. Une revendication qui peut sembler non fondée aux fonctionnaires de la Direction générale de l'exécution de la Loi de CIC peut apparaître sous un jour très différent aux membres de la SSR qui ont entendu le demandeur et examiné toute la preuve qui leur a été présentée à l'audience.

[55] C'est précisément pour éviter que les revendications soient tranchées dans une perspective d'exécution de la loi que la *Loi sur l'immigration*, comme beaucoup d'autres législations à caractère administratif, attribue des fonctions juridictionnelles à un tribunal qui est indépendant et distinct de l'organisme responsable de l'application de la loi.

b) Analyse de la situation

[56] En l'absence de précédent déterminant, il faut évaluer la situation factuelle en entier pour déterminer si le lien entre M<sup>me</sup> Workun et CIC suscite une crainte raisonnable qu'elle ne tranche pas les revendications selon leur bien-fondé et avec le degré d'impartialité requis. Je suis d'avis qu'une personne raisonnablement au courant des faits, qui étudierait la question en profondeur de façon réaliste et pratique, éprouverait une crainte raisonnable que M<sup>me</sup> Workun fasse preuve de partialité.

[57] Premièrement, il est loin d'être farfelu de croire que M<sup>me</sup> Workun, en sa qualité d'agente des appels bénéficiant d'un congé temporaire de la direction générale de CIC qui conseille le ministre sur l'opportunité d'intervenir dans un cas donné et qui représente le ministre lorsque celui-ci intervient, pourrait très bien se préoccuper de la façon dont ses collègues pourraient vraisemblablement percevoir ses décisions en qualité de membre de la SSR et de l'effet éventuel de ses décisions sur ses perspectives de carrière ou ses possibilités d'avancement à son retour à CIC.

[58] Cela pourrait s'avérer encore davantage dans les cas qui soulèvent des questions de droit ou de fait qui ne sont pas propres à une instance en particulier et sur

a view. Whether the Minister personally has an interest in the outcome of any given case is likely to be of much less concern to a member in the position of Ms. Workun than the views of her colleagues, especially her immediate superiors.

[59] Further, in cases where the Minister was represented at the hearing of a refugee claim, it seems to me almost indisputable that the informed, reasonable bystander would think that there was a serious possibility that Ms. Workun might well be influenced by how her decision would be regarded within the Enforcement Branch, and what repercussions this might have for her on her return.

[60] The oath of office taken by Board members may establish that members fully intend to discharge their statutory duties. However, it is not adequate to satisfy a reasonable person that Ms. Workun would be impervious to the kinds of constraints and pressures to which she might well feel subject by virtue of her status as an employee in the CIC, given the nature of the position that she occupied within it and the fact that she might be expected to return to it on the expiry of her term of office as a CRDD member.

[61] Employees occupy a sufficiently vulnerable position that a reasonable person might well think that their decisions were likely to be influenced by extraneous considerations connected with their employment status. As an appeals officer, Ms. Workun might be expected by her colleagues and superiors to render decisions that were, from their perspective, properly informed and "correct". "Erroneous" decisions by Ms. Workun might well be thought to be likely to blight her career on her return from the CRDD to the CIC. For this reason, it is relevant that Ms. Workun was employed in the Enforcement Branch as an appeals officer and not, say, as a janitor.

(v) Evidential Basis

[62] Counsel for the Minister submitted that the party alleging a reasonable apprehension of bias must

lesquelles les fonctionnaires de la Direction générale de l'exécution de la Loi ont une opinion. Le fait que le ministre ait ou non un intérêt dans l'issue d'une affaire en particulier préoccuperait vraisemblablement beaucoup moins un membre qui se trouverait dans la situation de M<sup>me</sup> Workun que l'opinion des collègues, et plus particulièrement des supérieurs immédiats.

[59] Par ailleurs, dans les cas où le ministre s'est fait représenter à l'audition d'une revendication du statut de réfugié, il me semble presque incontestable qu'un observateur bien renseigné et raisonnable croirait qu'il existe une possibilité réelle que M<sup>me</sup> Workun ait pu être influencée par la façon dont sa décision pourrait être perçue au sein de la Direction générale de l'exécution de la Loi et par les conséquences que cette décision risquait d'entraîner pour elle à son retour.

[60] Le serment professionnel prêté par les membres de la Commission peut établir qu'ils ont vraiment l'intention de s'acquitter des devoirs que leur impose la Loi. Il ne suffirait cependant pas à convaincre une personne raisonnable que M<sup>me</sup> Workun serait insensible à toute contrainte ou pression qu'elle pourrait subir du fait qu'elle est une employée de CIC, compte tenu de la nature du poste qu'elle occupait à CIC et du fait qu'on peut s'attendre qu'elle le réintègre à l'expiration de son mandat de membre de la SSR.

[61] Les employés se trouvent dans une situation de vulnérabilité suffisante pour qu'une personne raisonnable puisse penser que leurs décisions risquent d'être influencées par des considérations externes liées à leur statut d'employé. Les collègues et les supérieurs de M<sup>me</sup> Workun peuvent s'attendre à ce que, en sa qualité d'agente des appels, elle rende des décisions qui soient, de leur point de vue, bien motivées et «correctes». Il serait tout à fait possible de croire que les décisions «erronées» rendues par M<sup>me</sup> Workun nuiraient vraisemblablement à sa carrière à son retour de la SSR à CIC. Pour ce motif, le fait que M<sup>me</sup> Workun était une employée de la Direction générale de l'exécution de la Loi en qualité d'agente des appels et non de concierge, par exemple, est pertinent.

(v) La preuve

[62] L'avocat du ministre a soutenu que la partie qui allègue une crainte raisonnable de partialité doit

provide a proper evidential basis for the allegation, over and beyond proving the existence of the ongoing employment relationship between Ms. Workun and CIC. While in some cases involving allegations of “attitudinal bias”, such as that considered in *R. v. S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484, it may be necessary for the party alleging bias to establish that a decision-maker had improperly used her perspective on an issue, this is not a general requirement for proving a reasonable apprehension of bias.

[63] I know of no authority for the proposition that, where an allegation of bias is based on the relationship between a tribunal member and a party or, as here, a person in an analogous position, a reviewing court is not entitled to determine on the basis of the relationship alone whether it gives rise to a reasonable apprehension of bias. I would only add that, while I have concluded that a reasonable apprehension of bias arose on the basis of the admitted facts about Ms. Workun’s employment status with CIC, her refusal to disclose further details about her precise status did nothing to dispel the suspicion that she was likely to be biased.

(vi) Administrative Disruption

[64] Finally, a finding that employees in CIC who occupy a position of the kind occupied by Ms. Workun are disqualified from membership of the Board will not frustrate the ability of the Board to discharge its statutory functions. No doubt Ms. Workun brought to her duties as a Board member a valuable wealth of experience and knowledge about the Act and its administration, and a familiarity with the processes of the CRDD, that many members do not have on their appointment.

[65] However, in my opinion, this knowledge and experience would be purchased at too high a price: the diminution of public confidence in the impartiality of Board members. Employees with CIC are not the only repositories of this kind of expertise. Moreover, if it is decided that particular CIC employees would make excellent Board members, it is not unreasonable to

fournir une preuve étayant son allégation, en plus de prouver l’existence d’un rapport employeur-employé toujours existant entre M<sup>me</sup> Workun et CIC. Bien que dans certaines affaires comportant des allégations de «partialité dans l’état d’esprit», par exemple *R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484, la partie qui allègue la partialité puisse être tenue d’établir qu’un décideur a indûment fait intervenir son point de vue dans son jugement, il ne s’agit pas d’une condition générale à laquelle il faut satisfaire pour prouver une crainte raisonnable de partialité.

[63] Aucune source n’appuie à ma connaissance l’hypothèse selon laquelle, lorsqu’une allégation de partialité est fondée sur le rapport entre un membre du tribunal et une partie ou, comme en l’espèce, une personne occupant un poste analogue, une cour siégeant en révision n’est pas autorisée à déterminer à partir de ce seul rapport si cela donne lieu à une crainte raisonnable de partialité. Je me contenterai d’ajouter que, même si ma conclusion qu’une crainte raisonnable de partialité repose sur les faits reconnus concernant le statut d’employée de M<sup>me</sup> Workun à CIC, son refus de divulguer des renseignements plus détaillés sur son statut exact n’a rien fait pour dissiper les soupçons qu’elle puisse agir avec partialité.

(vi) Les problèmes administratifs

[64] Enfin, la conclusion que les employés de CIC qui occupent un poste de la nature de celui qu’occupe M<sup>me</sup> Workun sont inhabiles à siéger à la Commission n’annihilerait pas la capacité de la Commission de s’acquitter des fonctions que lui attribue la loi. Il ne fait aucun doute que M<sup>me</sup> Workun a mis à profit, dans l’exercice de ses fonctions de membre de la Commission, une expérience et un savoir précieux concernant la Loi et son application, ainsi qu’une bonne connaissance des processus de la SSR, que peu de membres de la SSR possèdent au moment de leur nomination.

[65] Toutefois, j’estime que cette connaissance et cette expérience comportent un prix trop élevé: la diminution de la confiance du public en l’impartialité des membres de la Commission. Les employés de CIC ne sont pas les seuls à détenir pareille expertise. Par ailleurs, si on conclut que certains employés de CIC seraient d’excellents membres de la Commission, il

require that, on their appointment, those closely connected with the discharge of CIC's enforcement functions must relinquish their employment.

D. CONCLUSION

[66] For these reasons, I would dismiss the appeal with costs.

NOËL J.A.: I agree.

SHARLOW J.A.: I agree.

n'est pas déraisonnable d'exiger qu'au moment de leur nomination, ceux qui sont liés étroitement à la mission de CIC de veiller à l'exécution de la Loi renoncent à leur emploi.

D. CONCLUSION

[66] Pour ces motifs, je rejeterais l'appel avec dépens.

LE JUGE NOËL, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE SHARLOW, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

IMM-1618-00  
2001 FCT 487

IMM-1618-00  
2001 CFPI 487

**Hung Pong Man** (*Applicant*)

**Hung Pong Man** (*demandeur*)

v.

c.

**The Minister of Citizenship and Immigration**  
(*Respondent*)

**Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration**  
(*défendeur*)

**INDEXED AS: MAN v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)**

**RÉPERTORIÉ: MAN c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1<sup>re</sup> INST.)**

Trial Division, Rouleau J.—Vancouver, March 30; Ottawa, May 16, 2001.

Section de première instance, juge Rouleau—Vancouver, 30 mars; Ottawa, 16 mai 2001.

*Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Removal of permanent residents — Judicial review of immigration officer's decision to remove applicant to China — Applicant became part of Refugee Backlog Program as person who had not had inquiry opened, but who had made known intention to make refugee claim — Later was landed under independent category — Subsequently convicted of criminal offences, ordered deported, found to be danger to public — Risk assessment, determination condition precedent to valid removal order — Ministerial Opinion Report not referring to removal risk considerations — Minister not addressing risk in issuing danger opinion — Process whereby danger opinion issued herein not risk assessment, determination — In interests of justice, Minister should not remove applicant until risk assessment made, even though applicant not alleging risk if returned to China until eve of deportation.*

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Renvoi de résidents permanents — Contrôle judiciaire de la décision de l'agente d'immigration de renvoyer le demandeur en Chine — Le demandeur avait été intégré à l'arriéré en tant que personne dont l'enquête n'avait pas eu lieu, mais qui avait exprimé l'intention de revendiquer le statut de réfugié — Le demandeur avait par la suite obtenu le droit d'établissement en tant que membre de la catégorie des immigrants indépendants — Il avait subséquemment été déclaré coupable d'infractions criminelles, une mesure d'expulsion avait été prise et un avis selon lequel il constituait un danger pour le public au Canada avait été délivré — Pour que la mesure de renvoi soit valide, il faut au préalable effectuer une évaluation du risque et prendre une décision à cet égard — Le rapport relatif à l'avis ministériel n'énonçait pas de considérations relatives au risque découlant du renvoi — En délivrant l'avis de danger, le ministre n'avait pas examiné la question du risque — La procédure par laquelle l'avis de danger avait été délivré en l'espèce ne constituait pas une évaluation et une décision relatives au risque — Dans l'intérêt de la justice, le ministre ne devait pas renvoyer le demandeur tant qu'une évaluation du risque n'était pas effectuée, et ce, même si le demandeur avait fait savoir la veille de son expulsion seulement qu'il courrait un risque s'il retournait en Chine.*

This was an application for judicial review of a senior immigration officer's decision to remove the applicant to China. The applicant had entered Canada from the People's Republic of China in 1988 as an undocumented arrival. A direction for inquiry was signed, but no inquiry was ever held. A refugee claim could only be made at an inquiry, and as a result the applicant made no refugee claim. The applicant was landed under the Refugee Backlog as a person in respect of whom an inquiry has not been opened, but who made known his intention to make a refugee claim prior to January 1, 1989. In 1991 applicant was landed under the independent category. In 1994, he was convicted of criminal offences and eventually ordered deported. A Minister's

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle une agente principale avait décidé de renvoyer le demandeur en Chine. Le demandeur, qui était citoyen de la République populaire de Chine, était arrivé sans document au Canada en 1988. Un ordre d'enquêter avait été signé, mais aucune enquête n'avait jamais eu lieu. Une revendication pouvait uniquement être présentée au moment de l'enquête et le demandeur n'avait donc pas revendiqué le statut de réfugié. La revendication du demandeur a été intégrée à l'arriéré, celui-ci étant une personne dont l'enquête n'avait pas eu lieu, mais qui avait exprimé l'intention avant le 1<sup>er</sup> janvier 1989 de revendiquer le statut de réfugié. En 1991, le demandeur avait obtenu le

opinion that the applicant constituted a danger to the public was issued in 1995. The applicant was convicted of further offences in 1998 and sentenced to 38 months' in prison. After the applicant served this sentence, the Minister attempted to execute the deportation order, but a stay was granted. The applicant submitted that he faces significant risk of being tortured or executed by the Chinese government authorities. The Minister contested having any duty to conduct a risk assessment in that the applicant did not allege that he would face any risk if returned to China until the eve of his removal, despite having had numerous opportunities to do so in the six years since he was first ordered deported.

The issues were: (1) whether the immigration officer erred in not performing a formal risk assessment; and (2) whether the process whereby the danger opinion was issued constituted such an assessment.

*Held*, the application should be allowed.

(1) A risk assessment and determination conducted in accordance with the principles of fundamental justice is a condition precedent to a valid determination to remove an individual from Canada.

(2) Although the process by which the Minister formed the opinion that the applicant constitutes a danger to the public in Canada can constitute the prerequisite risk assessment and determination, the process herein did not meet this requirement. The Ministerial Opinion Report that formed the basis of the Minister's danger opinion did not refer to any removal risk considerations and the Minister did not address the issue of risk in issuing the danger opinion.

Although the applicant did not allege that he would face any risk if returned to China until the eve of his deportation, and did not address this failure in his written statements, in the interests of justice, the Minister should not remove the applicant to China until a risk assessment and determination is made.

#### 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, 12.

droit d'établissement en tant que membre de la catégorie des immigrants indépendants. En 1994, il avait été déclaré coupable d'infractions criminelles et une mesure d'expulsion avait par la suite été prise. Un avis du ministre selon lequel le demandeur constituait un danger pour le public avait été délivré en 1995. En 1998, le demandeur avait été déclaré coupable d'autres infractions et condamné à 38 mois d'emprisonnement. Le ministre avait tenté de faire exécuter la mesure d'expulsion après que le demandeur eut fini de purger sa peine, mais un sursis avait été accordé. Le demandeur avait soutenu qu'il risquait fortement d'être torturé ou mis à mort par les autorités gouvernementales chinoises. Le ministre avait affirmé qu'il n'était pas tenu d'effectuer une évaluation du risque parce que le demandeur avait allégué qu'il existait un risque s'il retournait en Chine la veille du renvoi seulement, et ce, même s'il avait amplement eu la possibilité de faire une telle allégation au cours de la période de six ans qui s'était écoulée depuis la prise de la mesure d'expulsion.

Il s'agissait de déterminer 1) si l'agente d'immigration avait commis une erreur en omettant d'effectuer une évaluation formelle du risque et 2) si la procédure par laquelle l'avis de danger avait été délivré constituait cette évaluation.

*Jugement*: la demande est accueillie.

1) Pour que la décision de renvoyer une personne du Canada soit valide, il faut au préalable qu'une évaluation du risque ait été effectuée et qu'une décision ait été prise conformément aux principes de justice fondamentale.

2) Bien que la procédure par laquelle le ministre a exprimé l'avis selon lequel le demandeur constitue un danger pour le public au Canada puisse constituer l'évaluation et la décision relatives au risque requises, la procédure suivie en l'espèce ne satisfaisait pas à cette exigence. Le rapport relatif à l'avis ministériel qui servait de fondement à l'avis de danger délivré par le ministre n'énonçait pas de considérations relatives au risque découlant du renvoi et, en délivrant l'avis de danger, le ministre n'a pas examiné la question du risque.

Le demandeur avait fait savoir la veille de son expulsion seulement qu'il courait un risque s'il retournait en Chine et dans ses observations écrites, il n'avait pas parlé de cette omission, mais dans l'intérêt de la justice, le ministre ne devait pas renvoyer le demandeur en Chine tant qu'une évaluation du risque n'était pas effectuée et tant qu'une décision n'était pas prise à cet égard.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] art. 7, 12.

*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 27(1)(d) (as am. by S.C. 1992, c. 47, s. 78), 32(2) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 21), 70(5) (as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 13), 114(2) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 102).

*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 27(1)d) (mod. par L.C. 1992, ch. 47, art. 78), 32(2) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 21), 70(5) (mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 13), 114(2) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 102).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Farhadi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 3 F.C. 315; (1998), 52 C.R.R. (2d) 51; 144 F.T.R. 76 (T.D.); revd (2000), 6 Imm. L.R. (3d) 80; 257 N.R. 158 (F.C.A.); *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 2 F.C. 592; (2000), 183 D.L.R. (4th) 629; 18 Admin. L.R. (3d) 159; 5 Imm. L.R. (3d) 1; 252 N.R. 1 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. granted, [2000] 1 S.C.R. xx.

## DISTINGUISHED:

*Jeyarajah v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] F.C.J. No. 1835 (T.D.) (QL); aff'd (1999), 236 N.R. 175 (F.C.A.); leave to appeal to S.C.C. dismissed, [1999] S.C.C.A. No. 109.

## CONSIDERED:

*Saini v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 4 F.C. 325; (1998), 150 F.T.R. 148 (T.D.).

## REFERRED TO:

*R. v. Man*, [1993] B.C.J. No. 2044 (C.A.) (QL).

APPLICATION for judicial review of an immigration officer's decision to remove the applicant to China, on the ground that there had been no formal assessment and determination of the risk that he would face if returned to China. Application allowed.

## APPEARANCES:

*Darryl W. Larson* for applicant.  
*Mark J. Sheardown* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Larson Boulton Sohn Stockholder*, Vancouver, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Farhadi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 3 C.F. 315; (1998), 52 C.R.R. (2d) 51; 144 F.T.R. 76 (1<sup>re</sup> inst.); inf. par (2000), 6 Imm. L.R. (3d) 80; 257 N.R. 158 (C.A.F.); *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 2 C.F. 592; (2000), 183 D.L.R. (4th) 629; 18 Admin. L.R. (3d) 159; 5 Imm. L.R. (3d) 1; 252 N.R. 1 (C.A.); autorisation de pourvoi à la S.C.C.A. accordée, [2000] 1 R.C.S. xx.

## DISTINCTION FAITE D'AVEC:

*Jeyarajah c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] A.C.F. n° 1835 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); conf. par (1999), 236 N.R. 175 (C.A.F.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [1999] S.C.C.A. n° 109.

## DÉCISION EXAMINÉE:

*Saini c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 4 C.F. 325; (1998), 150 F.T.R. 148 (1<sup>re</sup> inst.).

## DÉCISION CITÉE:

*R. v. Man*, [1993] B.C.J. n° 2044 (C.A.) (QL).

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision d'une agente d'immigration de renvoyer le demandeur en Chine, pour le motif qu'aucune évaluation formelle du risque qu'il courrait s'il retournait en Chine n'avait été effectuée et qu'aucune décision n'avait été prise à cet égard. Demande accueillie.

## ONT COMPARU:

*Darryl W. Larson* pour le demandeur.  
*Mark J. Sheardown* pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Larson Boulton Sohn Stockholder*, Vancouver, pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

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

[1] ROULEAU J.: This is an application for judicial review of a decision of Cheryl Shapka, Senior Immigration Officer (hereinafter the immigration officer) dated March 23, 2000 and communicated on March 24, 2000, whereby she made the decision to remove Hung Pong Man (hereinafter the applicant) to China.

[2] The applicant is a citizen of the People's Republic of China. He arrived in Canada on September 9, 1988 as an undocumented arrival at Vancouver International Airport.

[3] Upon entry, the applicant stated that he had never been convicted of a criminal offence or been abused by the police, the military or any other group in China because of his beliefs or actions, and that he was not a refugee and was not afraid for his life in China.

[4] A direction for inquiry was signed on September 9, 1988. However, no inquiry was ever held. A detention review hearing was held on September 12, 1988. The case presenting officer's notes indicate that the applicant did wish to make a refugee claim at the inquiry. However, under the statutory framework prior to the introduction of Bill C-55, a refugee claim could only be made at an inquiry and, as a result, the applicant made no refugee claim.

[5] The applicant became part of the refugee backlog as a "Group 4" claimant. Group 4 refers to those persons who are in Canada who have not had an inquiry opened, but who made known their intention to make a refugee claim before January 1, 1989. The applicant was interviewed to determine whether there were any humanitarian or compassionate grounds to process him for landing in Canada. This constituted a request under subsection 114(2) of the Act [*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 (as am. by S.C.

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

[1] LE JUGE ROULEAU: Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle l'agente principale Cheryl Shapka (ci-après l'agente d'immigration) a décidé, le 23 mars 2000, de renvoyer en Chine Hung Pong Man (ci-après le demandeur), cette décision ayant été communiquée le 24 mars 2000.

[2] Le demandeur est citoyen de la République populaire de Chine. Il est arrivé sans document au Canada, à l'aéroport international de Vancouver, le 9 septembre 1988.

[3] À son arrivée, le demandeur a déclaré qu'il n'avait jamais été déclaré coupable d'une infraction criminelle et qu'il n'avait jamais été victime d'actes de violence de la part de la police, des militaires ou d'un autre groupe, en Chine, du fait de ses convictions ou de ses actions, qu'il n'était pas un réfugié et qu'il ne craignait pas pour sa vie en Chine.

[4] Un ordre d'enquête a été signé le 9 septembre 1988. Toutefois, aucune enquête n'a jamais eu lieu. Un examen des motifs de garde a eu lieu le 12 septembre 1988. Dans ses notes, l'agent chargé de présenter le cas indique que le demandeur voulait de fait revendiquer le statut de réfugié au moment de l'enquête. Toutefois, compte tenu du contexte légal qui existait avant la présentation du projet de loi C-55, une revendication pouvait uniquement être présentée au moment de l'enquête et le demandeur n'a donc pas revendiqué le statut de réfugié.

[5] La revendication du demandeur a été intégrée au «groupe 4» de l'arriéré. Le groupe 4 est composé des personnes qui sont au Canada et dont l'enquête n'a pas eu lieu, mais qui ont exprimé l'intention avant le 1<sup>er</sup> janvier 1989 de revendiquer le statut de réfugié. On a interrogé le demandeur pour déterminer s'il existait des raisons d'ordre humanitaire permettant de traiter à l'intérieur du Canada une demande de résidence permanente. Cela constituait une demande fondée sur le paragraphe 114(2) de la Loi [*Loi sur l'immigration*,

1992, c. 49, s. 102].

[6] On June 18, 1991, the applicant was landed under the independent category, ND2 and therefore, with the full knowledge of the applicant, no further action was taken on his claim for refugee status.

[7] In May 1992, the applicant was charged and convicted of two counts of counterfeiting. However, on October 3, 1993, the B.C. Court of Appeal [[1993] B.C.J. No. 2044 (C.A.) (QL)] overturned these convictions.

[8] On February 12, 1993, the applicant was charged with possession of a narcotic (heroin) for the purpose of trafficking. On February 16, 1994, the applicant was convicted and sentenced to a term of imprisonment of four years.

[9] The applicant was the subject of a section 27 report under the Act. The applicant was directed to an inquiry to determine if he was a person described at subparagraphs 27(1)(d)(i) and (ii) (now paragraph 27(1)(d)) of the Act.

[10] On November 17, 1994, the applicant was found to be a person described in subparagraph 27(1)(d)(i) (now paragraph 27(1)(d) [as am. by S.C. 1992, c. 47, s. 78]) of the Act and was ordered deported pursuant to subsection 32(2) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 21] of the Act.

[11] On November 7, 1995, a Minister's opinion that the applicant constituted a danger to the public in Canada was issued pursuant to subsection 70(5) [as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 13] of the Act. According to the respondent, the applicant's representative did provide submissions regarding the danger opinion. These submissions made no comments that related to any risk that the applicant could face should he be returned to China.

[12] On February 23, 1998, the applicant was convicted of possession of narcotics (cocaine) for the

L.R.C. (1985), ch. I-2 (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 102)].

[6] Le 18 juin 1991, le demandeur a obtenu le droit d'établissement en tant que membre de la catégorie des immigrants indépendants, ND2; par conséquent, aucune autre mesure n'a été prise au sujet de sa revendication, et ce, à sa connaissance.

[7] Au mois de mai 1992, le demandeur a été accusé et déclaré coupable, sous deux chefs, de contrefaçon. Toutefois, le 3 octobre 1993, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a annulé ces déclarations de culpabilité [[1993] B.C.J. n° 2044 (C.A.) (QL)].

[8] Le 12 février 1993, le demandeur a été accusé de possession d'un stupéfiant (de l'héroïne) en vue du trafic. Le 16 février 1994, le demandeur a été déclaré coupable et condamné à une peine d'emprisonnement de quatre ans.

[9] Le demandeur a fait l'objet d'un rapport fondé sur l'article 27 de la Loi. On a ordonné la tenue d'une enquête visant à déterminer s'il était une personne visée aux sous-alinéas 27(1)d)(i) et (ii) (maintenant 27(1)d)) de la Loi.

[10] Le 17 novembre 1994, il a été jugé que le demandeur était une personne visée à l'alinéa 27(1)d)(i) (maintenant 27(1)d) [mod. par L.C. 1992, ch. 47, art. 78]) de la Loi et une mesure d'expulsion a été prise conformément au paragraphe 32(2) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 21] de la Loi.

[11] Le 7 novembre 1995, un avis du ministre selon lequel le demandeur constituait un danger pour le public au Canada a été délivré conformément au paragraphe 70(5) [mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 13] de la Loi. Selon le défendeur, le représentant du demandeur a présenté des observations au sujet de l'avis de danger. Ces observations ne traitaient pas du risque auquel le demandeur pourrait faire face s'il était renvoyé en Chine.

[12] Le 23 février 1998, le demandeur a été déclaré coupable de possession de stupéfiant (de la cocaïne)

purpose of trafficking. He was sentenced to 38 months in prison.

[13] In March 2000, the respondent attempted to execute the deportation order after the applicant completed his term of imprisonment. However, a stay was granted on March 31, 2000.

[14] The questions before me are whether the respondent erred in not performing a risk assessment prior to the applicant's removal and whether the process by which the danger opinion was issued in the case at bar can be considered as a risk assessment and determination.

[15] The applicant submits that by reasons of his drug convictions in Canada as well as the erroneous mention of convictions of uttering counterfeit money on the request for Chinese travel document for removal form, he faces significant risk of being tortured or executed by Chinese government authorities.

[16] The applicant argues that this Court has previously held that there is a constitutionally relevant deficiency in the removal process if the applicant can establish that he faces a risk of harm if deported, and such harm would be an affront to Canadian standards of decency.

[17] Accordingly, the applicant submits that he is legally entitled to a risk assessment that complies with the requirements of sections 7 and 12 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]].

[18] The applicant further submits that there is no evidence to establish that the danger opinion and removal order processes involved any degree of risk assessment and determination. The absence of any

en vue du trafic. Il a été condamné à 38 mois d'emprisonnement.

[13] Au mois de mars 2000, le défendeur a tenté de faire exécuter la mesure d'expulsion après que le demandeur eut fini de purger sa peine. Toutefois, un sursis a été accordé le 31 mars 2000.

[14] Les questions dont je suis saisi sont de savoir si le défendeur a commis une erreur en omettant d'effectuer une évaluation du risque avant le renvoi du demandeur et si la procédure par laquelle l'avis de danger a été délivré en l'espèce peut être considérée comme constituant une évaluation et une décision relatives au risque.

[15] Le demandeur soutient que, compte tenu des déclarations de culpabilité dont il a fait l'objet au Canada pour des infractions en matière de drogue et du fait qu'il a par erreur été fait mention de déclarations de culpabilité relatives à la mise en circulation de monnaie contrefaite dans la demande de formulaire concernant des documents de voyage chinois en vue du renvoi, il risque d'être torturé ou mis à mort par les autorités gouvernementales chinoises.

[16] Le demandeur affirme que la Cour a déjà statué que la procédure de renvoi comporte une lacune pertinente sur le plan constitutionnel dans le cas où l'intéressé peut établir qu'il risque de subir un préjudice en cas d'expulsion et que pareil préjudice constituerait un affront aux normes canadiennes de respect de la dignité humaine.

[17] Le demandeur déclare qu'il a donc légalement droit à une évaluation du risque qui satisfait aux exigences des articles 7 et 12 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]].

[18] Le demandeur soutient en outre qu'aucun élément de preuve n'établit que les procédures relatives à l'avis de danger et à la mesure de renvoi aient dans une certaine mesure comporté une

reasons in the danger opinion itself further emphasizes this position.

[19] The applicant submits that if the danger opinion process is found to have amounted to a risk assessment and determination, it did not provide sufficient attributes of natural or fundamental justice, and did not meet the requirements of sections 7 and 12 given the potential and very serious implications of a risk assessment decision adverse to the applicant.

[20] The materials provided to the Minister for consideration did not contain a similar document that was discussed in the matter of *Farhadi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 3 F.C. 315 (T.D.) which reviewed the applicant's fear of persecution, human rights record, country report and set out the reviewing officer's rationale. There were no documents on which an examination of country conditions in China could have been undertaken, nor was there any discussion of his fear of return, his attempts at rehabilitation or the impact removal might have on him and his family.

[21] The applicant further submits that the danger opinion was issued almost five years ago and therefore should not be accepted as an adequate risk assessment as there is evidence that the risk of harm to him has increased.

[22] The respondent concedes that it has not conducted any formal assessment of the risks that the applicant would face should he be returned to China. However, the applicant made no allegation of risk upon his return to China until the eve of his removal, despite having numerous opportunities to do so in the almost six years since he was first ordered deported. In such circumstances, the respondent is under no duty

évaluation du risque et une décision à cet égard. Cette position est également renforcée du fait qu'aucun motif n'est exprimé dans l'avis de danger même.

[19] Le demandeur affirme que, s'il est jugé que la procédure ayant mené à la formulation de l'avis de danger constitue une évaluation et une décision relatives au risque, cette procédure ne comporte pas suffisamment d'attributs des principes de justice naturelle et de justice fondamentale et ne satisfait pas aux exigences des articles 7 et 12 étant donné les répercussions fort sérieuses possibles qu'une décision défavorable relative à l'évaluation de risque pourrait avoir.

[20] Les documents fournis au ministre aux fins d'examen ne renfermaient pas de document semblable à celui dont il était question dans l'affaire *Farhadi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 3 C.F. 315 (1<sup>re</sup> inst.), où l'on avait examiné la crainte qu'avait le demandeur d'être persécuté, le dossier en matière de droits de la personne et le rapport sur la situation qui régnait dans le pays et où était également énoncé le raisonnement suivi par l'agent d'examen. Il n'y a pas de documents sur lesquels il aurait été possible de se fonder pour examiner la situation qui existait en Chine, et il n'y a pas eu de discussions au sujet de la crainte du demandeur de retourner en Chine, de ses tentatives de réadaptation ou des conséquences que le renvoi pourrait avoir pour le demandeur et sa famille.

[21] Le demandeur affirme outre que l'avis de danger a été délivré il y a près de cinq ans et que cet avis ne devrait donc pas être considéré comme une évaluation adéquate du risque étant donné que, selon certains éléments de preuve, le risque de préjudice a augmenté.

[22] Le défendeur concède qu'il n'a pas effectué d'évaluation formelle des risques auxquels le demandeur ferait face s'il était renvoyé en Chine. Toutefois, ce n'est que la veille du renvoi que le demandeur a allégué qu'il existait un risque s'il retournait en Chine, et ce, même s'il avait amplement eu la possibilité de faire une telle allégation au cours de la période de près de six ans qui s'était écoulée

to conduct a risk assessment and therefore the immigration officer did not err.

[23] The respondent submits that this is a case in which the applicant has raised the issue of risk upon return simply in an attempt to avoid the execution of his removal order. In such circumstances, the Minister is under no duty to conduct a risk assessment prior to removal. At some point, there must be finality in the system.

[24] The respondent submits that the danger opinion process constituted the required risk assessment process. Within this process, the applicant had the opportunity to make submissions regarding the risk he faced upon his return. However, he did not allege any such risk. Therefore, the ministerial opinion report did not refer to any removal risk considerations. The Minister cannot be faulted for having failed to address the issue of risk in issuing the danger opinion when there was no allegation of risk before her.

[25] The respondent contends that this Court has held that persons who have failed to allege risk upon removal at earlier appropriate junctures cannot rely upon a failure to conduct an assessment.

[26] With regard to section 12 of the Charter, the respondent submits that the Supreme Court of Canada has stated that the deportation of a permanent resident, who has violated an essential condition of his permission to remain in Canada, cannot be said to outrage standards of common decency.

[27] The respondent also submits that there can be no violation of section 12 where the acts alleged to be cruel and unusual punishment are committed by a foreign state.

[28] The respondent further submits that no Charter violations have been established as there is no

depuis la prise de la mesure d'expulsion. Cela étant, le défendeur n'est pas tenu d'effectuer une évaluation du risque et l'agente d'immigration n'a donc pas commis d'erreur.

[23] Le défendeur affirme qu'il s'agit ici d'un cas dans lequel le demandeur a soulevé la question du risque qu'il courrait à son retour simplement en vue de tenter d'éviter l'exécution de la mesure de renvoi. Dans ces conditions, le ministre n'est pas tenu d'effectuer une évaluation du risque avant le renvoi. À un moment donné, il faut bien mettre fin au processus.

[24] Le défendeur soutient que la procédure ayant mené à la formulation de l'avis de danger constituait la procédure requise d'évaluation du risque. Dans le cadre de cette procédure, le demandeur avait la possibilité de présenter des observations au sujet du risque auquel il ferait face à son retour. Toutefois, il n'a pas allégué l'existence de ce risque. Cela étant, le rapport relatif à l'avis ministériel n'a pas fait mention de considérations relatives au risque existant en cas de renvoi. On ne saurait blâmer le ministre d'avoir omis d'examiner la question du risque en délivrant l'avis de danger alors qu'aucune allégation de risque n'avait été faite devant lui.

[25] Le défendeur soutient que la Cour a statué que les personnes qui n'ont pas allégué l'existence d'un risque en cas de renvoi lorsqu'elles avaient eu la possibilité de le faire ne peuvent pas invoquer le fait qu'aucune évaluation n'a été effectuée.

[26] Quant à l'article 12 de la Charte, le défendeur soutient que la Cour suprême du Canada a statué que l'on ne peut pas dire que l'expulsion d'un résident permanent qui a violé une condition essentielle devant être respectée pour qu'il lui soit permis de demeurer au Canada va à l'encontre des normes reconnues de respect de la dignité humaine.

[27] Le défendeur déclare également que l'article 12 ne peut pas être enfreint lorsque les actes qui constitueraient censément une peine cruelle et inusitée sont commis par un État étranger.

[28] Le défendeur affirme en outre qu'aucune violation de la Charte n'a été établie puisque rien ne

evidence that the applicant faced any risk and there is no indication that the Chinese authorities persecute individuals who have been convicted of and served sentences for drug offences committed outside of China.

[29] Moreover, a judicial review is not the proper forum to embark on a risk assessment and determination.

[30] The applicant seeks an order declaring the decision to remove him without conducting an adequate risk assessment in compliance with the rules of natural justice, fundamental justice and sections 7 and 12 of the Charter void, invalid and unlawful; and setting aside the decision to remove the applicant and referring the matter back for reconsideration after completion of a risk assessment in accordance with sections 7 and 12 of the Charter, and the principles of natural justice.

[31] In the context of the present judicial review, it is neither necessary nor desirable to examine whether or not the applicant will likely be subjected to torture or death should he be returned to China or examine whether or not the removal would be in violation of sections 7 and 12 of the Charter because of a possible risk of harm.

[32] What is necessary to examine is whether or not the immigration officer, in the case at bar, erred in not performing a formal risk assessment and determination and whether or not the process whereby the danger opinion was issued constitutes such an assessment.

[33] As the respondent has conceded in its further memorandum of argument, a risk assessment and determination is a condition precedent to a valid determination to remove an individual from Canada.

[34] In the matter of *Farhadi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 3 F.C. 315 (T.D.); rev'd by (2000), 6 Imm. L.R. (3d) 80 (F.C.A.),

montre que le demandeur ait fait face à un risque et que rien n'indique que les autorités chinoises persécutent les individus qui ont été déclarés coupables et qui ont purgé des peines pour des infractions en matière de drogue commises ailleurs qu'en Chine.

[29] En outre, on ne peut pas procéder à une évaluation du risque et prendre une décision à cet égard dans le cadre d'un contrôle judiciaire.

[30] Le demandeur sollicite une ordonnance par laquelle la Cour déclarerait que la décision de le renvoyer sans qu'une évaluation adéquate du risque soit effectuée conformément aux règles de justice naturelle et de justice fondamentale et conformément aux articles 7 et 12 de la Charte est nulle, invalide et illicite, qui infirmerait la décision de le renvoyer et qui renverrait l'affaire pour réexamen après qu'une évaluation du risque aurait été effectuée conformément aux articles 7 et 12 de la Charte et aux principes de justice naturelle.

[31] Dans le contexte du présent contrôle judiciaire, il n'est ni nécessaire ni souhaitable de déterminer si le demandeur risque d'être torturé ou d'être tué s'il est renvoyé en Chine ou de déterminer si le renvoi va à l'encontre des articles 7 et 12 de la Charte compte tenu de la possibilité qu'un préjudice soit causé.

[32] Plutôt, il faut déterminer si, en l'espèce, l'agente d'immigration a commis une erreur en omettant d'effectuer une évaluation formelle du risque et de prendre une décision à cet égard et si la procédure par laquelle l'avis de danger a été délivré constitue cette évaluation.

[33] Comme le défendeur l'a concédé dans son exposé des points d'argument additionnel, pour que la décision de renvoyer un individu du Canada soit valide, il faut préalablement procéder à une évaluation du risque et prendre une décision à cet égard.

[34] Dans la décision *Farhadi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 3 C.F. 315 (1<sup>re</sup> inst.); infirmée par (2000), 6 Imm.

leave to appeal to S.C.C. requested [[2000] S.C.C.A. No. 251 (QL)], Gibson J. wrote the following at paragraph 45:

The Convention against Torture, once again I emphasize, voluntarily entered into by Canada, mandates a risk assessment, including a determination on the risk of torture, before removal may be effected. Although not implemented into domestic law applicable in the circumstances of this matter, the Convention against Torture, as part of Canada's international human rights obligations, informs the interpretation of the Charter. I am satisfied that a risk assessment, and an opportunity to test the fairness of that assessment, as well as the result, against the standards of sections 7 and 12 of the Charter, are implicit in those provisions of domestic law.

[35] The Court of Appeal confirmed this finding at paragraph 3:

With respect to the second question, we would say that for the reasons outlined by this Court in *Suresh*, a risk assessment and determination conducted in accordance with the principles of fundamental justice is a condition precedent to a valid determination to remove an individual from this country.

[36] However, Gibson J. in *Saini v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 4 F.C. 325 (T.D.) also wrote the following at paragraph 12 to explain his finding in the matter of *Farhadi*, *supra*:

Counsel for the applicant relied extensively on *Farhadi* for the proposition that a risk assessment had to be conducted and evaluated before the destination decision could be made against this applicant. *Farhadi* does not, in my view, stand for the proposition that a risk assessment and determination is always required before a destination decision flowing from a valid deportation order can be made involving a removal to a country in which persecution is feared. The ruling in *Farhadi* pertained, rather, to unique circumstances in which the applicant therein had made out a credible allegation that he would confront torture upon removal to Iran, had a "credible basis" refugee claim as against Iran and was landed in Canada. On those facts, I found that a risk assessment and determination was necessary, and that the danger opinion did not incorporate such an assessment and determination.

L.R. (3d) 80 (C.A.F.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. demandée [[2000] S.C.C.A. n° 251 (QL)], le juge Gibson a dit ce qui suit, au paragraphe 45:

La Convention contre la torture qui, comme je le souligne encore une fois, a été signée volontairement par le Canada, ordonne d'effectuer une évaluation du risque, notamment du risque d'être soumis à la torture, avant de procéder au renvoi. Bien qu'elle ne soit pas incorporée dans le droit canadien applicable aux circonstances de l'espèce, la Convention contre la torture, qui fait partie des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne, éclaire l'interprétation de la Charte. Je suis convaincu qu'une évaluation du risque, et la possibilité de vérifier l'équité de cette évaluation, de même que son résultat, au regard des normes figurant aux articles 7 et 12 de la Charte, sont implicitement prévues dans ces dispositions du droit canadien.

[35] La Cour d'appel a confirmé cette conclusion au paragraphe 3:

Quant à la deuxième question, nous sommes d'avis que, compte tenu des motifs qu'a énoncés la Cour dans l'arrêt *Suresh*, pour que la décision de renvoyer une personne du Canada soit valide, il faut au préalable qu'une évaluation du risque ait été effectuée et qu'une décision ait été prise à cet égard conformément aux principes de justice fondamentale.

[36] Toutefois, dans la décision *Saini c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 4 C.F. 325 (1<sup>re</sup> inst.), le juge Gibson a également dit ce qui suit, au paragraphe 12, en vue d'expliquer la conclusion tirée dans la décision *Farhadi*, *supra*:

L'avocat du demandeur s'est abondamment appuyé sur l'affaire *Farhadi* pour faire valoir qu'une évaluation du risque devait être effectuée avant que la décision relative au pays de destination soit prise contre le demandeur. À mon sens, l'affaire *Farhadi* ne permet pas de soutenir qu'une évaluation du risque et une décision à cet égard sont toujours exigées avant qu'une décision relative au pays de destination, prise dans le cadre d'une ordonnance d'expulsion valide, puisse être prise concernant le renvoi dans un pays où la personne visée craint d'être persécutée. La décision dans l'affaire *Farhadi* s'appuie plutôt sur des circonstances uniques en vertu desquelles la prétention crédible du requérant, selon laquelle il craignait d'être soumis à la torture s'il était renvoyé en Iran, avait un «minimum de fondement», ce qui lui avait permis d'obtenir le droit d'établissement au Canada. En m'appuyant sur les faits de cette espèce, j'ai conclu qu'une évaluation du risque et une décision à cet égard étaient nécessaires, et que celles-ci n'avaient pas été incorporées aux procédures liées à l'avis de danger.

[37] The Court of Appeal in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 2 F.C. 592; leave to appeal to S.C.C. granted [2000] 1 S.C.R. xx, at paragraph 73 found the following:

I acknowledge there are substantive differences and similarities between the extradition and immigration processes for removing persons from Canada. However, the above cases make clear that the Supreme Court accepts that a statute may not expressly require a balancing of state *versus* private interests. In extradition law, the test for constitutionality turns on whether the Minister of Justice exercises his or her discretion in accordance with the principles of fundamental justice. The same applies when the Minister of Citizenship and Immigration renders her decision to deport suspected terrorists. Thus, in cases where the right to security of a person is engaged by the application of a statutory provision, such as paragraph 53(1)(b) of the *Immigration Act*, it is section 7 of the Charter and the principles of fundamental justice that dictate the Minister must assess the risk of torture and, if necessary, balance competing interests. Furthermore, the principles of administrative law also dictate that a decision maker, in the exercise of his or her discretion, must weigh all relevant factors even if they are not prescribed by statute. Therefore, it is irrelevant that the impugned legislation fails to make express provision for a balancing of interests.

[38] Despite Gibson J.'s *caveat*, in light of the foregoing, I am of the view that the Court has held that there is an obligation to perform a risk assessment and determination. In the case at bar, no formal risk assessment and determination was made.

[39] Although the respondent is correct in stating that the process by which the Minister formed the opinion that the applicant constitutes a danger to the public in Canada can constitute the prerequisite risk assessment and determination (see *Farhadi, supra*), I am not satisfied that the process in the case at bar can be considered to have met the forementioned requirement.

[40] Again, as was conceded by the respondent in its further memorandum of argument, the ministerial opinion report that formed the basis of the Minister's

[37] Dans l'arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 2 C.F. 592 (C.A.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. accordée [2000] 1 R.C.S. xx, au paragraphe 73, on a tiré tiré la conclusion suivante:

Je reconnais qu'il existe des différences et des similitudes importantes entre les processus d'extradition et d'immigration visant à renvoyer des personnes du Canada. Toutefois, les arrêts susmentionnés indiquent clairement que la Cour suprême admet qu'il se peut qu'une loi ne prévoie pas expressément la pondération des intérêts de l'État par rapport aux intérêts privés d'une personne. En matière d'extradition, le critère d'appréciation de la constitutionnalité d'une loi tient à la question de savoir si le ministre de la Justice exerce son pouvoir discrétionnaire en conformité avec les principes de justice fondamentale. Cela vaut également lorsque le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration prend la décision d'expulser de présumés terroristes. Par conséquent, lorsque le droit à la sécurité de la personne entre en jeu par application d'une disposition législative, comme l'alinéa 53(1)b) de la *Loi sur l'immigration*, c'est l'article 7 de la Charte et les principes de justice fondamentale qui commandent au ministre d'évaluer le risque de torture et, le cas échéant, de pondérer les intérêts opposés. Qui plus est, les principes du droit administratif obligent aussi le décideur à exercer son pouvoir discrétionnaire en appréciant tous les facteurs pertinents, même s'ils ne sont pas établis par la loi. Peu importe donc que la loi contestée ne prévoie pas expressément la pondération des intérêts en cause.

[38] Malgré la mise en garde donnée par le juge Gibson, j'estime, compte tenu des remarques qui précèdent, que la Cour a statué qu'il existe une obligation d'effectuer une évaluation du risque et de prendre une décision à cet égard. Or, en l'espèce, il n'y a pas eu d'évaluation et de décision formelles relatives au risque.

[39] Bien que le défendeur ait raison de dire que la procédure par laquelle le ministre a exprimé l'avis selon lequel le demandeur constitue un danger pour le public au Canada peut constituer l'évaluation et la décision relatives au risque requises (voir *Farhadi, précité*), je ne suis pas convaincu qu'en l'espèce, la procédure puisse être considérée comme satisfaisant à l'exigence susmentionnée.

[40] Encore une fois, comme le défendeur l'a concédé dans son exposé des points d'argument additionnel, le rapport relatif à l'avis ministériel qui

danger opinion did not refer to any removal risk considerations and the Minister did not address the issue of risk in issuing the danger opinion. Accordingly, the process whereby the danger opinion was issued cannot be considered as a risk assessment and determination.

[41] The respondent takes the position that the Minister cannot be faulted for having failed to address the issue of risk in issuing the danger opinion when the applicant made no allegation of risk before her. The respondent directs us to various jurisprudence, including *Jeyarajah v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] F.C.J. No. 1835 (T.D.) (QL); *affd* (1999), 236 N.R. 175 (F.C.A.), leave to appeal to S.C.C. dismissed, [1999] S.C.C.A. No. 109, in support of its position.

[42] In my opinion, this jurisprudence is not useful or can easily be distinguished given the fact that these cases were decided prior to the matter of *Farhadi, supra*, wherein the Court of Appeal confirmed that a risk assessment is a prerequisite to a removal.

[43] From the material filed by the parties it does appear that the applicant, although he was invited to do so, failed to make known any risk upon his return until the eve of his deportation. The applicant has not addressed this failure in his written submissions. That said, in the interests of justice, I am of the opinion that the Minister should not remove the applicant to China until a risk assessment and determination be made.

[44] In light of the foregoing, this application is granted.

[45] It was suggested by counsel for the respondent that a serious question for certification should be entertained dealing with risk assessment prior to removal. I am satisfied that this issue has already been determined and no question need be submitted.

servait de fondement à l'avis de danger délivré par le ministre n'énonçait pas de considérations relatives au risque découlant du renvoi et, en délivrant l'avis de danger, le ministre n'a pas examiné la question du risque. La procédure par laquelle l'avis de danger a été délivré ne peut donc pas être considérée comme une évaluation du risque et une décision y afférente.

[41] Le défendeur soutient qu'on ne saurait blâmer le ministre pour avoir omis d'examiner la question du risque en délivrant l'avis de danger, étant donné que le demandeur n'a pas allégué cette question devant elle. À l'appui de sa position, le défendeur nous réfère à diverses décisions, notamment *Jeyarajah c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] A.C.F. n° 1835 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); confirmée par (1999), 236 N.R. 175 (C.A.F.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [1999] C.S.C.R. n° 109.

[42] À mon avis, ces jugements ne sont pas utiles ou encore il est facilement possible de faire une distinction à leur égard puisqu'ils ont été rendus avant l'arrêt *Farhadi*, précité, dans lequel la Cour d'appel a confirmé qu'il faut effectuer une évaluation du risque avant de procéder au renvoi.

[43] Compte tenu des documents déposés par les parties, il semble que, même s'il a été invité à le faire, le demandeur a fait savoir la veille de son expulsion seulement qu'il courrait un risque à son retour. Dans ses observations écrites, le demandeur n'a pas parlé de cette omission. Ceci dit, j'estime, dans l'intérêt de la justice, que la ministre ne devrait pas renvoyer le demandeur en Chine tant qu'une évaluation du risque n'aura pas été effectuée et tant qu'une décision n'aura pas été prise à cet égard.

[44] Cela étant, la demande est accueillie.

[45] L'avocat du défendeur a soutenu qu'il existe une question grave à certifier en ce qui concerne l'évaluation du risque avant le renvoi. Je suis convaincu que cette question a déjà été tranchée et qu'il n'existe aucune question à soumettre.

2001 FCA 220  
A-555-00

2001 CAF 220  
A-555-00

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

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

v.

c.

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

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

and

et

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

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

A-558-00

A-558-00

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

**Sa Majesté la Reine** (*appelante*)

v.

c.

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

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

and

et

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Held*, the appeals should be allowed.

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

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

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

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

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

*Arrêt*: les appels doivent être accueillis.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

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

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

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

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

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

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

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

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

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

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

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

## DISTINGUISHED:

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

## REFERRED TO:

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

## AUTHORS CITED

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

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

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

## DISTINCTION FAITE D'AVEC:

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

## DÉCISIONS CITÉES:

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

## DOCTRINE

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

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

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

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

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

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

#### APPEARANCES:

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

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

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

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

#### SOLICITORS OF RECORD:

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

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

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

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

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

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

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

#### ONT COMPARU:

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

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

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

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

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

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

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

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

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

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

*Voici les motifs du jugement rendus en français par*

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

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

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

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

#### A. Proceedings

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

#### A. Les procédures

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

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

[TRANSLATION]

**The Government of Canada:**

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

...

**The Government of the Northwest Territories:**

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

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

**Le gouvernement du Canada:**

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

[. . .]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(a) the land, goods or money of any person is in the possession of the Crown;

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

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

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

...

(5) The Trial Division has concurrent original jurisdiction

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

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

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

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

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

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

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

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

a) la possession par la Couronne de terres, biens ou sommes d’argent appartenant à autrui;

b) un contrat conclu par ou pour la Couronne;

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

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

[. . .]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### C. Status of the Territories

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

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

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

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

### C. Le statut des Territoires

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

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

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

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

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

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

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

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

...

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

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

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

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

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

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

[. . .]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

...

32. (1) This Charter applies

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

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

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

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

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

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

[. . .]

32. (1) La présente charte s’applique

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

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

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

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

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

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

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

. . .

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

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

Section 44 states:

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

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

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

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

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

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

[. . .]

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

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

L'article 44 vient préciser que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(a) Constitutionally

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

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

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

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

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

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

a) Au point de vue constitutionnel

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

(b) Legislatively

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

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

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

(c) Politically

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

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

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

b) Au point de vue législatif

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

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

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

c) Au point de vue politique

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

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

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

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

2. (1) . . .

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

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

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

. . .

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

28. In every enactment,

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

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

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

2. (1) [. . .]

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

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

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

[. . .]

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

28. Dans chaque texte législatif,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(2) The Languages Commissioner may

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. . . .

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

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

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

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

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

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

2. [. . .]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

17. (1) . . .

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

. . .

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

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

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

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

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

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

17. (1) [. . .]

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

[. . .]

b) un contrat conclu par ou pour la Couronne;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### CONCLUSION

#### Docket A-555-00

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

#### Docket A-558-00

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

RICHARD C.J.: I agree.

LÉTOURNEAU J.A.: I agree.

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

### DISPOSITIF

#### Dossier A-555-00

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

#### Dossier A-558-00

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

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

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

IMM-484-01  
2001 FCT 148

IMM-484-01  
2001 CFPI 148

**Ruquan Wang** (*Applicant*)

v.

**The Minister of Citizenship and Immigration**  
(*Respondent*)

*INDEXED AS: WANG v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)*

Trial Division, Pelletier J.—Ottawa and Toronto (teleconference), February 6; Ottawa, March 6, 2001.

*Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Immigration Inquiry Process — Application for stay of execution of removal order pending disposition of Immigration Act, s. 114(2) H & C application — Also seeking judicial review of removal officer's refusal to defer removal pending disposition of H & C application — Applicant's refugee claim, PDRCC Class application already dismissed when married wife, who subsequently sponsored permanent residence application — Applicant applying to have application processed from within Canada under Act, s. 114(2) on ground of family separation — Before H & C application disposed of, removal order issued — Removal officer refused to defer execution of removal order — Some cases holding stay of execution of removal order should be entertained only when validity of execution order itself challenged, but others holding Court having jurisdiction to stay execution of removal order pending some other process which does not question validity of removal order — Where motion for stay of execution in relation to refusal to defer removal, disposition of motion for stay deciding underlying application for judicial review — Applicant thus allowed to obtain relief on lower standard on interlocutory application notwithstanding same relief sought upon judicial review — If same relief sought, should have to be obtained on same basis — Since motion to stay effectively deciding underlying application, merits of judicial review application should be addressed — Test no longer "serious issue" but "likelihood of success on underlying application" — Removal officer's discretion to defer removal at issue — As Act not referring to removal officers, officials exercising discretion vested in Minister — Discretion, found in Act, s. 48, requiring Minister to execute removal order "as soon as reasonably practicable" — Request for deferral should be made only in context of collateral process which might impinge upon enforceability of removal order i.e. any process leading to landing — Availability of alternate remedy, such as right of return, weighing heavily in balance against deferral — Deferral reserved for processes where failure to defer will expose*

**Ruquan Wang** (*demandeur*)

c.

**Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration**  
(*défendeur*)

*RÉPERTORIÉ: WANG c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1<sup>re</sup> INST.)*

Section de première instance, juge Pelletier—Ottawa et Toronto (conférence téléphonique), 6 février; Ottawa, 6 mars 2001.

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Processus d'enquête en matière d'immigration — Demande de différer le renvoi jusqu'à ce que la demande invoquant des raisons d'ordre humanitaire, présentée en vertu de l'art. 114(2) de la Loi sur l'immigration, ait été tranchée — Demande additionnelle de contrôle judiciaire du refus de l'agent chargé du renvoi de différer le renvoi jusqu'à ce que la demande invoquant des raisons d'ordre humanitaire ait été tranchée — Sa revendication de statut de réfugié et sa demande d'être considéré comme DNRSRC avaient déjà été rejetées lorsqu'il a épousé sa compagne, qui a par la suite parrainé sa demande de résidence permanente — Le demandeur voulait qu'on traite sa demande alors qu'il était toujours au Canada, en vertu de l'art. 114(2) de la Loi, au motif qu'il serait séparé de sa famille — Une ordonnance de renvoi a été délivrée avant que la demande pour raisons humanitaires ne soit tranchée — L'agent chargé du renvoi a refusé de différer le renvoi — Certaines affaires ont conclu que pour accorder le sursis à l'exécution d'une mesure de renvoi, il faut que la validité de la mesure de renvoi même soit contestée, mais d'autres ont conclu à la compétence de la Cour de surseoir à l'exécution d'une mesure de renvoi jusqu'à ce qu'on ait traité une autre procédure qui ne mettait pas en question la validité de la mesure de renvoi — Lorsque la requête de sursis est en corrélation avec le refus de différer le renvoi, la décision sur une requête de sursis d'exécution tranche la demande de contrôle judiciaire sous-jacente — Par conséquent, un demandeur pourrait obtenir la réparation sollicitée dans sa demande interlocutoire sur une base moins exigeante, nonobstant le fait que cette réparation est justement celle qui est sollicitée dans le cadre du contrôle judiciaire — Si on sollicite la même réparation, on devrait l'obtenir sur la même base — Comme la décision sur une requête de sursis d'exécution tranche la demande de contrôle judiciaire sous-jacente, il y a lieu d'examiner le fond de la demande — Le volet du critère qui porte sur la «question sérieuse» se transforme en «critère de vraisemblance que la demande*

*applicant to risk of death, extreme sanction, inhumane treatment i.e. consequences of removal not made good by readmitting person to country following successful conclusion of pending application — Family hardship can be remedied by readmission — Post-determination risk assessment finding no objectively identifiable risk to applicant if returned to China.*

*sous-jacente soit accueillie» — Le pouvoir discrétionnaire d'un agent chargé du renvoi d'en différer l'exécution est en litige — Comme la Loi ne mentionne pas les agents chargés du renvoi, les fonctionnaires exercent le même pouvoir discrétionnaire que le ministre — Le pouvoir discrétionnaire de l'art. 48 de la Loi porte que la mesure de renvoi est exécutée «dès que les circonstances le permettent» — Une demande de report ne devrait être présentée que dans le contexte d'une procédure connexe qui pourrait avoir un impact sur le caractère exécutoire de la mesure de renvoi, p. ex., toute procédure qui pourrait mener à l'octroi du droit d'établissement — La disponibilité d'une réparation autre, comme le droit de retour, est un argument de poids à l'encontre de l'octroi d'un report — Le pouvoir de différer devrait être réservé aux affaires où le défaut de différer ferait que la vie du demandeur serait menacée, ou qu'il serait exposé à des sanctions excessives ou à un traitement inhumain, alors qu'on ne pourrait annuler les conséquences d'un renvoi en réadmettant la personne au pays par suite d'un gain de cause dans sa demande qui était pendante — Les affaires qui causent des difficultés à la famille peuvent être corrigées par une réadmission — Une évaluation des risques dans le cadre de la révision des revendications refusées a mené à la conclusion qu'il n'y avait pas de risque objectif identifiable pour le demandeur s'il était renvoyé en Chine.*

This was an application for a stay of execution of the removal order against the applicant. The applicant's refugee claim and his claim for consideration as a member of the Post-Determination Refugee Claimants in Canada Class (PDRCC) had already been dismissed when he married his wife who subsequently sponsored his application for permanent residence. He applied to have that application processed while he remained in Canada as provided in *Immigration Act*, subsection 114(2) (the humanitarian and compassionate, or H & C, application). Five months later he was arrested and informed that he would be deported. The removal officer refused to defer removal pending disposition of the H & C application. The applicant applied for judicial review of the removal officer's decision as well as for a stay of execution of the removal order.

*Held*, the application for a stay should be dismissed.

Although there is authority for the proposition that the only time an application for a stay of execution of a removal order should be entertained is when there is a challenge to the validity of the removal order itself, many judgments of this Court have asserted jurisdiction to stay execution of a removal order pending some other process which does not put into question the validity of the removal order eg. to protect the integrity of the Court's process. The Court will act to ensure that those who can demonstrate a viable H & C claim will be in a position to enjoy the

La présente est une demande de sursis à l'exécution de la mesure de renvoi prise contre le demandeur. Sa revendication de statut de réfugié et sa demande d'être considéré comme membre de la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada (DNRSRC) avaient déjà été rejetées lorsqu'il a épousé sa compagne, qui a par la suite parrainé sa demande de résidence permanente. Il demandait qu'on traite cette demande alors qu'il était toujours au Canada, comme le prévoit le paragraphe 114(2) de la *Loi sur l'immigration* (la demande invoquant des raisons d'ordre humanitaire). Cinq mois plus tard il a été arrêté et informé qu'il serait expulsé. L'agent chargé du renvoi a refusé de différer le renvoi jusqu'à ce que sa demande invoquant des raisons d'ordre humanitaire ait été tranchée. Le demandeur a alors présenté une demande de contrôle judiciaire de la décision de l'agent chargé du renvoi, ainsi qu'une demande de sursis à l'exécution de la mesure de renvoi prise contre lui.

*Jugement*: la demande de sursis est rejetée.

Bien que la jurisprudence appuie l'assertion qui veut que pour accorder le sursis à l'exécution d'une mesure de renvoi il faut que la validité de la mesure de renvoi même soit contestée, il y a plusieurs jugements de notre Cour où les juges se sont déclarés compétents pour surseoir à l'exécution d'une mesure de renvoi jusqu'à ce qu'on ait traité une autre procédure qui ne mettait pas en question la validité de la mesure de renvoi, par ex., pour protéger l'intégrité de ses procédures. La Cour agit de manière à ce que toute personne qui peut démontrer qu'elle a une revendication valable pour

benefit of a successful application. Whereas previously the motion for a stay was taken from the decision to remove the applicant, now there are numerous applications to review the decision not to defer removal. In the former, granting the stay did not effectively grant the relief sought in the underlying judicial review application because it was in relation to another decision. But where the motion for a stay is in relation to a refusal to defer removal, granting the stay gives the applicant that which the removal officer refused before the merits of the application for judicial review have been addressed. In this sense the disposition of the motion for a stay of execution decides the underlying application for judicial review.

Where the refusal to defer raises a “serious issue to be tried”, the Court will grant the stay, which is the object of the application for judicial review. “Serious issue to be tried” means simply that the issue raised is not frivolous. To succeed on the underlying judicial review, the applicant must show that the decision not to defer was subject to review for error of law, jurisdictional error, factual error made capriciously, or denial of natural justice. If the stay is granted, the relief sought will have been obtained merely on a finding that the question raised is not frivolous. If the stay is not granted and the matter proceeds to the application for judicial review, the applicant will have to demonstrate a substantive ground upon which the relief sought should be awarded. Thus an applicant would be allowed to obtain relief on a lower standard on the interlocutory application, notwithstanding the fact that the relief is the same as that sought in the judicial review application. But if the same relief is sought, it should have to be obtained on the same basis in both applications. Thus, where a motion for a stay is made from a removal officer’s refusal to defer removal, the judge hearing the motion ought not simply apply the “serious issue” test, but should closely examine the merits of the underlying application. The test of “serious issue” becomes the “likelihood of success” on the underlying application. The differences between a motion for a stay and an application for judicial review in respect of a refusal to defer do not justify a difference in treatment of the underlying issue.

The Act does not refer to removal or expulsion officers. Officials exercising a discretion, not specifically conferred upon them by the Act, exercise the discretion which the Minister could exercise. The extent of that discretion is not bounded by their personal situation in the bureaucracy but by the discretion which is available to the Minister. Removal orders have the force of law which the Minister is

raisons d’ordre humanitaire soit en mesure de tirer profit du succès de sa demande. Alors qu’auparavant la requête pour obtenir un sursis découlait de la décision de renvoyer un demandeur, il y a maintenant un grand nombre de demandes où la décision contestée est la décision de ne pas différer l’exécution de la mesure de renvoi. Dans les affaires antérieures, le fait d’accorder le sursis ne se traduisait pas par l’octroi de la réparation demandée dans le contrôle judiciaire, puisque ce dernier portait sur une autre décision. Toutefois, lorsque la requête de sursis est en corrélation avec le refus de différer le renvoi, le fait d’octroyer le sursis accorde à l’intéressé ce que l’agent chargé du renvoi lui avait refusé avant que la demande de contrôle judiciaire ait été tranchée au fond. C’est dans ce sens que la décision sur une requête de sursis d’exécution tranche la demande de contrôle judiciaire sous-jacente.

Lorsque le refus de différer soulève une «question sérieuse à trancher», la Cour accordera le sursis visé par la demande de contrôle judiciaire. Une «question sérieuse à trancher» consiste tout simplement dans la détermination que la question soulevée n’est pas futile. Pour obtenir gain de cause dans le cadre du contrôle judiciaire sous-jacent, le demandeur doit démontrer que la décision de ne pas différer l’exécution doit faire l’objet d’un contrôle par suite d’une erreur de droit, d’une erreur quant à la compétence, d’une conclusion de fait erronée tirée de façon arbitraire ou d’un déni de justice naturelle. Si le sursis est accordé, la réparation aura été obtenue sur une conclusion que la question soulevée n’est pas futile. Si le sursis n’est pas accordé et que la demande de contrôle judiciaire est examinée, le demandeur devra démontrer au fond qu’il y a un motif d’accorder la réparation demandée. Par conséquent, un demandeur pourrait obtenir la réparation sollicitée dans sa demande interlocutoire sur une base moins exigeante, nonobstant le fait que cette réparation est justement celle qui est sollicitée dans le cadre du contrôle judiciaire. Si on sollicite la même réparation, on devrait l’obtenir sur la même base dans les deux cas. Par conséquent, dans les affaires où une requête de sursis est présentée à la suite du refus de l’agent chargé du renvoi d’en différer l’exécution, le juge saisi de l’affaire doit aller plus loin que l’application du critère de la «question sérieuse» et examiner de près le fond de la demande sous-jacente. Le volet du critère qui porte sur la «question sérieuse» se transforme en «critère de vraisemblance que la demande sous-jacente soit accueillie». Les différences entre une requête de sursis et une demande de contrôle judiciaire portant sur un refus de différer ne justifient pas qu’on traite différemment la question sous-jacente.

La Loi ne contient aucune mention des agents chargés du renvoi ou de l’expulsion. Les fonctionnaires qui exercent un pouvoir discrétionnaire qui ne leur est pas conféré expressément par la Loi exercent le même pouvoir discrétionnaire que le ministre. L’étendue de ce pouvoir discrétionnaire n’est pas liée à leur situation personnelle au sein de la bureaucratie, mais bien au pouvoir discrétionnaire dont le

called upon to execute. The Minister does not have an unlimited discretion to deal with removal orders, but stands in relation to removal orders as does any other public officer in relation to a statutory duty. The discretion which is in issue is found in section 48 which provides that a removal order shall be executed "as soon as reasonably practicable". It is significant that the grant of discretion is found in the same section imposing the obligation to execute removal orders.

Aside from questions of travel arrangements and fitness to travel, the execution of the order can only be affected by some other process occurring within the framework of the Act since the Minister has no authority to refuse to execute the order. Accordingly, a request for deferral can be made only in the context of some collateral process which might impinge upon the enforceability of the removal order. Thus, the appropriate inquiry is whether the process in question could result in a situation in which the execution of the removal order was no longer mandatory. Any process which could lead to landing could result in a removal order becoming invalid or unenforceable. Primarily, those processes consist of H & C applications and PDRCC claims, although there are others. Thus, there are circumstances where deferring to another process could result in the removal order whose execution is being deferred becoming inoperative.

The exercise of the discretion to defer requires justification for failing to obey a positive obligation imposed by statute. That justification must be found in the statute or in some other legal obligation imposed on the Minister which is of sufficient importance to relieve the Minister from compliance with section 48. The availability of an alternate remedy, such as a right of return, should weigh heavily in the balance against deferral since it points to a means by which the applicant can be made whole without the necessity of non-compliance with a statutory obligation. For that reason, absent special considerations, an H & C application which is not based upon a threat to personal safety would not justify deferral because there is a remedy other than failing to comply with a positive statutory obligation. Deferral should be reserved for those applications or processes where the failure to defer will expose the applicant to the risk of death, extreme sanction or inhumane treatment in circumstances where deferral might result in the order becoming inoperative. The consequences of removal in those circumstances cannot be made good by readmitting the person to the country following the successful conclusion of the pending application. Family hardship cases are unfortunate, but they can be remedied by readmission. Applying this model to this motion for a stay, the applicant had been the subject of a post-determination risk assessment which found no objectively identifiable risk in his being

ministre peut se prévaloir. Les mesures de renvoi ont force de loi et le ministre est tenu de les exécuter. Le ministre n'a pas un pouvoir discrétionnaire indéfini de traiter les mesures de renvoi; sa situation par rapport aux mesures de renvoi est exactement la même que celle de tout fonctionnaire public qui doit se décharger d'un devoir prévu par la loi. Le pouvoir discrétionnaire en cause ici se trouve à l'article 48, qui porte que la mesure de renvoi est exécutée «dès que les circonstances le permettent». Il est significatif que l'octroi de ce pouvoir discrétionnaire se trouve dans le même article qui impose l'obligation d'exécuter les mesures de renvoi.

À part de questions comme les arrangements de voyage et l'état de santé permettant de voyager, l'exécution d'une mesure de renvoi ne peut être mise en cause que par un autre processus prévu par la Loi, étant donné que le ministre n'a pas l'autorité de refuser d'exécuter une telle mesure. Par conséquent, une demande de report ne peut être présentée que dans le contexte d'une procédure connexe qui pourrait avoir un impact sur le caractère exécutoire de la mesure de renvoi. La question que l'on doit se poser est donc la suivante: la procédure en cause peut-elle créer une situation où l'exécution de la mesure de renvoi ne s'imposerait plus? Toute procédure qui pourrait mener à l'octroi du droit d'établissement en est une qui pourrait mener à l'annulation d'une mesure de renvoi ou au fait qu'on ne puisse l'exécuter. Ces procédures sont principalement les demandes invoquant des motifs d'ordre humanitaire et les revendications de DNRSRC, bien qu'il y en a d'autres. Il s'ensuit donc qu'il y a des circonstances où le fait de déferer à une autre procédure peut avoir comme résultat que la mesure de renvoi dont l'exécution est différée devienne de nul effet.

La décision de différer l'exécution doit donc comporter une justification pour ne pas se conformer à une obligation positive imposée par la Loi. Cette justification doit se trouver dans la Loi, ou dans une autre obligation juridique que le ministre doit respecter et qui est suffisamment importante pour l'autoriser à ne pas respecter l'article 48. On doit faire grand état à l'encontre de l'octroi d'un report de la disponibilité d'une réparation autre, comme le droit de retour, puisqu'on trouve là une façon de protéger le demandeur sans avoir recours au non-respect d'une obligation imposée par la Loi. Pour ce motif, en l'absence de considérations particulières, une demande invoquant des motifs d'ordre humanitaire qui n'est pas fondée sur des menaces à la sécurité d'une personne ne peut justifier un report, parce qu'il existe une réparation autre que celle qui consiste à ne pas respecter une obligation imposée par la Loi. Le pouvoir discrétionnaire de différer devrait être réservé aux affaires où le défaut de différer ferait que la vie du demandeur serait menacée, ou qu'il serait exposé à des sanctions excessives ou à un traitement inhumain, alors qu'un report pourrait faire que la mesure devienne de nul effet. Dans de telles circonstances, on ne pourrait annuler les conséquences d'un renvoi en réadmettant la personne au pays par suite d'un gain de cause dans sa demande qui était pendante. Les affaires qui causent des difficultés à la famille sont malheureuses, mais on peut y remédier par une réadmission. En

returned.

As to the underlying judicial review, there was no serious issue with respect to the removal officer's conduct. A pending H & C application on the ground of family separation is not grounds for delaying a removal. To treat it as such would be to create a statutory stay which Parliament declined to enact. The applicant argued that since the application will almost certainly succeed, it was unreasonable for the removal officer to refuse to defer the removal. The issues raised by the applicant's H & C application do not refer to a legal obligation which would justify the Minister in not performing her statutory duty. The enforced separation from his wife, while regrettable, was not such as to require intervention.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Department of Citizenship and Immigration Act*, S.C. 1994, c. 31, s. 4.
- Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1(4) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).
- Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 6(5) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 3), (8) (as am. *idem*), 37 (as am. *idem*, s. 26), 46.07(4) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 40), 48, 52 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 7; S.C. 1992, c. 49, s. 42), 53 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 17; S.C. 1992, c. 49, s. 43; 1995, c. 15, s. 12), 70 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1992, c. 49, s. 65; 1995, c. 15, s. 13), 74 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1992, c. 49, s. 67), 114(2) (as am. *idem*, s. 102).
- Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172, ss. 2(1) "member of the post-determination refugee claimants in Canada class" (as am. by SOR/93-44, s. 1), 5(2) (as am. by SOR/97-145, s. 3), 11.2 (as am. by SOR/93-44, s. 10; 97-86, s. 2; 97-182, s. 4).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*RJR—MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 S.C.R. 311; (1994), 111 D.L.R. (4th) 385; 54 C.P.R. (3d) 114; 164 N.R. 1; 60 Q.A.C. 241.

appliquant ce modèle à la présente requête de sursis, le demandeur a fait l'objet d'une évaluation des risques dans le cadre de la révision des revendications refusées, où l'on a conclu à l'absence d'un risque objectif identifiable s'il était renvoyé.

Quant à la question soumise au contrôle judiciaire sous-jacent, il n'y a pas de question sérieuse à trancher au sujet de la conduite de l'agent chargé du renvoi. Une demande pendante invoquant des motifs d'ordre humanitaire fondée sur la séparation d'avec la famille n'est pas un motif de remettre un renvoi à plus tard. La traiter comme étant un tel motif aurait pour résultat de créer un sursis que le législateur n'a pas voulu inclure dans la Loi. L'argument du demandeur est que la perspective qu'il ait gain de cause est tellement forte, que l'agent chargé du renvoi a agi de façon déraisonnable en refusant de différer le renvoi. Les questions que le demandeur a soulevées dans sa demande invoquant des motifs d'ordre humanitaire ne font pas état d'une obligation légale qui justifierait que le ministre ne se décharge pas de l'obligation qui est sienne en vertu de la Loi. La séparation forcée d'avec son épouse est regrettable, mais elle n'a pas l'effet d'exiger une intervention.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1(4) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).
- Loi sur le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration*, L.C. 1994, ch. 31, art. 4.
- Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 6(5) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 3), (8) (mod., *idem*), 37 (mod., *idem*, art. 26), 46.07(4) (édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 40), 48, 52 (mod. par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 30, art. 7; L.C. 1992, ch. 49, art. 42), 53 (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 17; L.C. 1992, ch. 49, art. 43; 1995, ch. 15, art. 12), 70 (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1992, ch. 49, art. 65; 1995, ch. 15, art. 13), 74 (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1992, ch. 49, art. 67), 114(2) (mod., *idem*, art. 102).
- Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172, art. 2(1) «demandeur non reconnu du statut de réfugié au Canada» (mod. par DORS/93-44, art. 1), 5(2) (mod. par DORS/97-145, art. 3), 11.2 (mod. par DORS/93-44, art. 10; 97-86, art. 2; 97-182, art. 4).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*RJR—MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311; (1994), 111 D.L.R. (4th) 385; 54 C.P.R. (3d) 114; 164 N.R. 1; 60 Q.A.C. 241.

## CONSIDERED:

*Manitoba (Attorney General) v. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 S.C.R. 110; (1987), 38 D.L.R. (4th) 321; [1987] 3 W.W.R. 1; 46 Man. R. (2d) 241; 25 Admin. L.R. 20; 87 CLLC 14,015; 18 C.P.C. (2d) 273; 73 N.R. 341; *Toth v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1988), 6 Imm. L.R. (2d) 123; 86 N.R. 302 (F.C.A.); *Poyanipur v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 116 F.T.R. 4 (F.C.T.D.); *Pavalaki v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] F.C.J. No. 338 (F.C.T.D.) (QL); *Lewis v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 37 Imm. L.R. (2d) 85 (F.C.T.D.); *Saini v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 4 F.C. 325; (1998), 150 F.T.R. 148 (T.D.); *Simões v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2000), 7 Imm. L.R. (3d) 141 (F.C.T.D.); *Harry v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2000), 9 Imm. L.R. (3d) 159 (F.C.T.D.); *Arduengo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] 3 F.C. 468; (1997), 132 F.T.R. 281; 38 Imm. L.R. (2d) 217 (T.D.).

## REFERRED TO:

*Shchelkanov v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1994), 76 F.T.R. 151 (F.C.T.D.); *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Green v. Minister of Employment and Immigration*, [1984] 1 F.C. 441; (1983), 49 N.R. 225 (C.A.); *Cohen v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 31 Imm. L.R. (2d) 134 (F.C.T.D.).

## AUTHORS CITED

Wade, William Sir and Christopher Forsyth. *Administrative Law*, 8th ed. Oxford: Oxford University Press, 2000.

APPLICATION for a stay of execution of the removal order against the applicant pending disposition of an *Immigration Act*, subsection 114(2) application to have his permanent residence application processed from within Canada on the ground of family hardship, at the same time as an application for judicial review of the removal officer's refusal to defer execution of the removal order. Application dismissed.

## APPEARANCES:

*Benjamin A. Kranc* for applicant.  
*Marianne Zoric* for respondent.

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110; (1987), 38 D.L.R. (4th) 321; [1987] 3 W.W.R. 1; 46 Man. R. (2d) 241; 25 Admin. L.R. 20; 87 CLLC 14,015; 18 C.P.C. (2d) 273; 73 N.R. 341; *Toth c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1988), 6 Imm. L.R. (2d) 123; 86 N.R. 302 (C.A.F.); *Poyanipur c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1995), 116 F.T.R. 4 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Pavalaki c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] A.C.F. n° 338 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Lewis c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 37 Imm. L.R. (2d) 85 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Saini c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 4 C.F. 325; (1998), 150 F.T.R. 148 (1<sup>re</sup> inst.); *Simões c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2000), 7 Imm. L.R. (3d) 141 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Harry c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2000), 9 Imm. L.R. (3d) 159 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Arduengo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] 3 C.F. 468; (1997), 132 F.T.R. 281; 38 Imm. L.R. (2d) 217 (1<sup>re</sup> inst.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Shchelkanov c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1994), 76 F.T.R. 151 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Green c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1984] 1 C.F. 441; (1983), 49 N.R. 225 (C.A.); *Cohen c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1995), 31 Imm. L.R. (2d) 134 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

## DOCTRINE

Wade, William Sir and Christopher Forsyth. *Administrative Law*, 8th ed. Oxford: Oxford University Press, 2000.

DEMANDE de sursis à l'exécution de la mesure de renvoi prise contre le demandeur jusqu'à ce que sa demande, présentée en vertu du paragraphe 114(2) de la *Loi sur l'immigration* et invoquant les difficultés causées à la famille pour obtenir qu'on traite cette demande alors qu'il est toujours au Canada, ait été tranchée, en même temps qu'une demande de contrôle judiciaire de la décision de l'agent chargé du renvoi refusant d'en différer l'exécution. Demande rejetée.

## ONT COMPARU:

*Benjamin A. Kranc* pour le demandeur.  
*Marianne Zoric* pour le défendeur.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Kranc & Associates*, Toronto, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

[1] PELLETIER J.: The applicant, Ruquan Wang, came to Canada as a visitor in 1997. When his visitor status lapsed in 1998, he made a refugee claim. That claim was dismissed on January 29, 1999. His claim for consideration as a member of the post-determination refugee claimants in Canada class (PDRCC) was dismissed on March 9, 2000. No application was made for judicial review of either decision. On April 6, 2000, the applicant was arrested on an immigration warrant when he failed to report for a removal interview. He was released on conditions on May 5, 2000. On July 5, 2000, the applicant proposed to his present wife, whose company he had been keeping since December 1999. They were married on July 23, 2000. On August 23, 2000, the applicant applied to have his application for permanent residence, which his wife sponsored, processed while he remained in Canada, as provided in subsection 114(2) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 102] of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 (the Act) (the humanitarian and compassionate application (H & C application)).

[2] On September 1, 2000, the applicant was called in to the Mississauga Enforcement Centre where he informed the officer to whom he spoke of the H & C application. No further action was taken until February 1, 2001, when the applicant was called in to the Mississauga Enforcement Centre once again. At that time, he was arrested and informed that he would be deported to China on February 6, 2001. His counsel contacted the removal officer and requested that the removal be deferred pending the disposition of the H & C application. The removal officer declined. Counsel then launched an application for judicial review of the removal officer's decision as well as an application for a stay of execution of the removal order against him.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Kranc & Associates*, Toronto, pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

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

[1] LE JUGE PELLETIER: Le demandeur, Ruquan Wang, est arrivé au Canada comme visiteur en 1997. À l'expiration de son statut de visiteur en 1998, il a présenté une revendication de statut de réfugié. Cette revendication a été rejetée le 29 janvier 1999. Sa demande d'être considéré comme membre de la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada (DNRSRC) a été rejetée le 9 mars 2000. Il n'a pas sollicité le contrôle judiciaire de ces deux décisions. Le 6 avril 2000, le demandeur a été arrêté en vertu d'un mandat de l'immigration parce qu'il ne s'était pas présenté à l'entrevue en vue de son renvoi. Il a été libéré sous conditions le 5 mai 2000. Le 5 juillet 2000, le demandeur a proposé le mariage à sa compagne, avec qui il vivait depuis décembre 1999, et le mariage a eu lieu le 23 juillet 2000. Le 23 août 2000, le demandeur, parrainé par son épouse, a présenté sa demande de résidence permanente. Il demandait qu'on la traite alors qu'il était toujours au Canada, comme le prévoit le paragraphe 114(2) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 102] de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 (la Loi) (la demande invoquant des raisons d'ordre humanitaire).

[2] Le 1<sup>er</sup> septembre 2000, le demandeur a été convoqué au Centre d'exécution de la loi de Mississauga. Il a alors informé l'agent qu'il a rencontré du fait qu'il avait présenté une demande invoquant des raisons d'ordre humanitaire. Aucune autre mesure n'a été prise avant le 1<sup>er</sup> février 2001, alors que le demandeur a été convoqué à nouveau au Centre d'exécution de la loi de Mississauga. Il a alors été arrêté et informé qu'il serait expulsé vers la Chine le 6 février 2001. Son avocat a contacté l'agent chargé du renvoi pour lui demander de différer le renvoi jusqu'à ce que la demande invoquant des raisons d'ordre humanitaire ait été tranchée. L'agent chargé du renvoi a refusé. L'avocat a alors présenté une demande de contrôle judiciaire de la décision de l'agent chargé du renvoi,

[3] The notice of application describes the decision under review as follows:

A decision of Citizenship and Immigration Enforcement Officer, Rudy Vogleson, dated February 2, 2001, denying the applicant's request to have enforcement of a removal order made against him deferred pending consideration of his spousal humanitarian and compassionate application for landing from within Canada. The decision was communicated to the applicant on February 2, 2001.

[4] The relief sought in the notice of application is the following:

- 1) That the decision of Citizenship and Immigration Enforcement Officer, Rudy Vogleson be declared invalid, quashed, or set aside, and referred back for determination by a different Citizenship and Immigration Counsellor of Citizenship and Immigration Canada.
- 2) Such further and other relief as and this Honourable Court may allow.

[5] The relief sought in the notice of motion is the following:

1. An order staying the execution of a removal order made against Ruquan Wang until the final disposition of the within application for leave and for judicial review.
2. An order abridging time for service of this motion.
3. Any other such relief such as to this Honourable Court appears just.

[6] In the ordinary course of events, an application for a stay of execution requests the suspension of the execution of an order while some challenge to the validity of the order is decided. There is authority for the proposition that the only time an application for a stay of execution of a removal order should be entertained is when there is a challenge to the validity of the removal order itself: *Shchelkanov v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1994), 76 F.T.R. 151 (F.C.T.D.). However, there are many judgments of this Court where judges have asserted

ainsi qu'une demande de sursis à l'exécution de la mesure de renvoi prise contre le demandeur.

[3] L'avis de demande donne la description suivante de la décision soumise au contrôle:

[TRADUCTION] Une décision de l'agent d'exécution Rudy Vogleson, de Citoyenneté et Immigration, en date du 2 février 2001, par laquelle il rejetait la demande présentée par le demandeur de différer l'exécution d'une mesure de renvoi contre lui jusqu'à ce qu'on ait examiné la demande qu'il a présentée pour recevoir le droit d'établissement de l'intérieur du Canada pour des raisons d'ordre humanitaire invoquant son statut d'homme marié. Cette décision a été communiquée au demandeur le 2 février 2001.

[4] L'avis de demande sollicite les réparations suivantes:

[TRADUCTION]

- 1) Que la décision de l'agent d'exécution de Citoyenneté et Immigration Rudy Vogleson soit déclarée invalide, annulée ou écartée, et que la demande soit renvoyée pour décision à un conseiller de Citoyenneté et Immigration Canada différent.
- 2) Toute autre réparation que la Cour peut accorder.

[5] L'avis de requête sollicite les réparations suivantes:

[TRADUCTION]

1. Une ordonnance de sursis à l'exécution de la mesure de renvoi prise contre Ruquan Wang, jusqu'à ce que la demande de contrôle judiciaire en instance soit tranchée.
2. Une ordonnance abrégant le délai de signification de la présente requête.
3. Toute autre réparation que la Cour estime juste.

[6] Normalement, une demande de sursis d'exécution vise à obtenir la suspension de l'exécution d'une ordonnance pour qu'on puisse dans l'intervalle trancher une contestation de la validité de l'ordonnance. La jurisprudence appuie l'assertion qui veut que pour accorder le sursis à l'exécution d'une mesure de renvoi, il faut que la validité de la mesure de renvoi même soit contestée: *Shchelkanov c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1994), 76 F.T.R. 151 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.). Il y a toutefois plusieurs jugements de notre Cour où les juges se sont déclarés compétents

the jurisdiction to stay execution of a removal order pending some other process which does not put into question the validity of the removal order. One example among many would be a case in which a stay is granted pending a judicial review of the refusal of an application for humanitarian and compassionate consideration for inland processing. The rationale for a stay being granted in those circumstances is that the Court is protecting the integrity of its process. The Court acts to ensure that those who can demonstrate a viable claim will be in a position to enjoy the benefit of a successful application.

[7] For a variety of reasons, stay applications are now being made from refusals by removal or expulsion officers to defer removal pending some other determination being initiated or completed. Whereas previously the motion for a stay was taken from the decision to remove the applicant, without any request being made that the removal be put over, this Court is now faced with numerous applications where the decision which it is sought to review is not the decision to remove but the decision not to defer removal.

[8] The difference between such stay applications and those made previously is that in the earlier applications, a challenge was mounted to a decision other than the execution of the removal order. In cases such as this one, the decision being challenged is the implementation of the removal order. In the earlier cases, granting the stay did not effectively grant the relief sought in the underlying judicial review application because it was in relation to another decision. But where the motion for a stay is in relation to a refusal to defer removal, the fact of granting the stay gives the applicant that which the removal officer refused him/her. Since the decision in issue in the application for judicial review is the refusal to defer removal, granting the stay gives the applicant his/her remedy before the merits of the application for judicial review have been addressed. It is in this sense that one can say that the disposition of the motion for a stay of execution decides the underlying application for judicial review.

pour surseoir à l'exécution d'une mesure de renvoi jusqu'à ce qu'on ait traité une autre procédure qui ne mettrait pas en question la validité de la mesure de renvoi. Un exemple parmi de nombreux autres est celui où un sursis est accordé jusqu'à ce qu'on ait statué en contrôle judiciaire sur le refus d'accorder le droit d'établissement de l'intérieur du Canada pour des raisons d'ordre humanitaire. Dans de telles circonstances, le raisonnement qui justifie l'octroi du sursis s'appuie sur le fait que la Cour veut protéger l'intégrité de ses procédures. La Cour agit de manière à ce que toute personne qui peut démontrer qu'elle a une revendication valable soit en mesure de tirer profit du succès de sa demande.

[7] Pour toutes sortes de raisons, on présente maintenant des demandes de sursis à la suite du refus des agents chargés du renvoi ou de l'expulsion de différer le renvoi jusqu'à ce qu'on ait pu présenter ou faire trancher une autre procédure. Alors qu'auparavant la requête pour obtenir un sursis découlait de la décision de renvoyer un demandeur, sans qu'on demande le report du renvoi, notre Cour reçoit maintenant un grand nombre de demandes où la décision contestée n'est pas la décision de renvoyer un demandeur, mais bien la décision de ne pas différer l'exécution de la mesure de renvoi.

[8] La différence entre ces demandes de sursis et celles qu'on nous présentait par le passé est que les demandes antérieures venaient contester une décision autre que l'exécution de la mesure de renvoi. En l'instance, la décision contestée est l'exécution de la mesure de renvoi. Dans les affaires antérieures, le fait d'accorder le sursis ne se traduisait pas par l'octroi de la réparation demandée dans le contrôle judiciaire, puisque ce dernier portait sur une autre décision. Toutefois, lorsque la requête de sursis est en corrélation avec le refus de différer le renvoi, le fait d'octroyer le sursis accorde à l'intéressé ce que l'agent chargé du renvoi lui avait refusé. Comme la décision en cause dans la demande de contrôle judiciaire est le refus de différer le renvoi, le fait d'octroyer le sursis accorde au demandeur la réparation recherchée avant que la demande de contrôle judiciaire ait été tranchée au fond. C'est dans ce sens qu'on peut dire que la décision sur une requête de sursis d'exécution tranche la demande de contrôle judiciaire sous-jacente.

[9] This is not to say that the issues are the same in the motion for a stay as they are in the application for judicial review. The test for the granting of an interlocutory injunction is the tripartite test set out in *Manitoba (Attorney General) v. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 S.C.R. 110, and adopted in the context of stay of removal applications by the Federal Court of Appeal in *Toth v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1988), 6 Imm. L.R. (2d) 123 (F.C.A.). That test requires that three elements be satisfied, “serious issue to be tried”, “irreparable harm” and “balance of convenience”. Issues of irreparable harm and balance of convenience do not arise on the application for judicial review. But where a stay is granted, the examination of “serious issue to be tried” is the only consideration which the refusal to defer will receive before the Court grants the remedy which is the object of the application for judicial review. The examination of the merits which occurs on the motion for a stay is markedly different than that which occurs at the hearing of the application for judicial review.

[10] The Supreme Court of Canada has held that the test of “serious issue to be tried” is simply that the issue being raised is one which is not frivolous. *RJR—MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 S.C.R. 311, at paragraph 44. On the other hand, to succeed in the underlying judicial review, the applicant will have to show that the decision not to defer was subject to review for error of law, jurisdictional error, factual error made capriciously, or denial of natural justice: *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, subsection 18.1(4) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5]. The result is that if the stay is granted, the relief sought will have been obtained on a finding that the question raised is not frivolous. If the stay is not granted and the matter proceeds to the application for judicial review, the applicant will have to demonstrate a substantive ground upon which the relief sought should be awarded. The structure of the process allows the applicant to obtain his/her relief on a lower standard on the interlocutory application, notwithstanding the fact that the relief is the same as that sought in

[9] Ceci ne veut pas dire que les questions à décider dans le cadre de la requête de sursis sont les mêmes que celles qui doivent être tranchées dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire. Le critère d’octroi d’une injonction interlocutoire est le critère à trois volets énoncé dans l’arrêt *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110, qui a été appliqué, dans le cadre des demandes de sursis à une mesure de renvoi, par la Cour d’appel fédérale dans *Toth c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)* (1988), 6 Imm. L.R. (2d) 123 (C.A.F.). Le critère exige qu’on ait satisfait aux trois volets, savoir «une question sérieuse à trancher», «un préjudice irréparable» et «la prépondérance des inconvénients». Dans les demandes de contrôle judiciaire, il n’y a pas lieu de traiter du préjudice irréparable et de la prépondérance des inconvénients. Toutefois, lorsqu’un sursis est accordé, seule la «question sérieuse à trancher» sera examinée vis-à-vis le refus de différer l’exécution, avant que la Cour n’accorde la réparation demandée dans le cadre du contrôle judiciaire. L’examen de la question au fond entrepris lors de la requête de sursis d’exécution est fort différent de celui qui est entrepris à l’audition de la demande de contrôle judiciaire.

[10] La Cour suprême du Canada a déclaré que le critère d’une «question sérieuse à trancher» consiste tout simplement dans la détermination que la question soulevée n’est pas futile: *RJR—MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311, au paragraphe 44. Par contre, pour obtenir gain de cause dans le cadre du contrôle judiciaire sous-jacent, le demandeur doit démontrer que la décision de ne pas différer l’exécution doit faire l’objet d’un contrôle par suite d’une erreur de droit, d’une erreur quant à la compétence, d’une conclusion de fait erronée tirée de façon arbitraire ou d’un déni de justice naturelle: *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, paragraphe 18.1(4) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5]. En conséquence, si le sursis est accordé, la réparation aura été obtenue sur une conclusion que la question soulevée n’est pas futile. Si le sursis n’est pas accordé et que la demande de contrôle judiciaire est examinée, le demandeur devra démontrer au fond qu’il y a un motif d’accorder la réparation demandée. La structure du processus fait que le demandeur peut obtenir la

the judicial review application. It is this congruence of the relief sought in the interlocutory and the final application which leads me to conclude that if the same relief is sought, it ought to be obtained on the same basis in both applications. I am therefore of the view that where a motion for a stay is made from a removal officer's refusal to defer removal, the judge hearing the motion ought not simply apply the "serious issue" test, but should go further and closely examine the merits of the underlying application.

[11] In *RJR—MacDonald Inc.*, *supra*, the Supreme Court of Canada held that, in the context of constitutional issues, motions judges faced with a request for an interlocutory injunction ought not to delve into the merits of the underlying application other than to determine that there is indeed a serious issue to be tried. But the Court went on to identify two circumstances where the Court should address the merits, one of which is where the interlocutory application will effectively decide the underlying application. In that case, the Court said, the Motions Judge should address the merits of the application: *RJR—MacDonald Inc.*, *supra*, paragraph 51. If constitutional issues can be decided on that basis, it stands to reason that other questions, which have less of an effect on the law, can also be considered on that basis. That is the situation which is before me. It is not that the tri-partite test does not apply. It is that the test of serious issue becomes the likelihood of success on the underlying application since granting the relief sought in the interlocutory application will give the applicant the relief sought in the application for judicial review.

[12] The counter-argument is that the relief sought in the two applications is not the same. In the motion for a stay, the only relief sought is the immediate deferral of the removal whereas in the application for

réparation sollicitée dans sa demande interlocutoire sur une base moins exigeante, nonobstant le fait que cette réparation est justement celle qui est sollicitée dans le cadre du contrôle judiciaire. C'est le fait qu'on sollicite la même réparation dans la demande interlocutoire et dans la demande finale qui me porte à conclure que, comme on sollicite la même réparation, on devrait l'obtenir sur une même base. Par conséquent, je suis d'avis que dans les affaires où une requête de sursis est présentée à la suite du refus de l'agent chargé du renvoi d'en différer l'exécution, le juge saisi de l'affaire doit aller plus loin que l'application du critère de la «question sérieuse» et examiner de près le fond de la demande sous-jacente.

[11] Dans *RJR—MacDonald Inc.*, précité, la Cour suprême du Canada a décidé que, dans le contexte constitutionnel, les juges des requêtes à qui on demande la délivrance d'une injonction interlocutoire ne doivent pas examiner au fond la demande sous-jacente plus que ce qui est nécessaire pour déterminer s'il y a une question sérieuse à trancher. Elle a toutefois précisé qu'il existait deux situations où la Cour doit procéder à un examen sur le fond, la première étant le cas où le résultat de la demande interlocutoire équivaudrait dans les faits à une décision sur la demande sous-jacente. Dans ce cas, la Cour suprême a affirmé que le juge des requêtes devrait examiner au fond la demande: *RJR—MacDonald Inc.*, précité, paragraphe 51. Si l'on peut trancher des questions constitutionnelles sur cette base, il va de soi que les autres questions, qui ont un impact moins grand sur le droit, peuvent aussi être tranchées sur cette base. C'est justement la situation qui m'est présentée. Ce n'est pas que le critère en trois volets ne s'applique pas, c'est que le volet du critère qui porte sur la question sérieuse se transforme en critère de vraisemblance que la demande sous-jacente soit accueillie, étant donné que l'octroi de la réparation recherchée dans la demande interlocutoire accordera au demandeur la réparation qu'il sollicite dans le cadre du contrôle judiciaire.

[12] L'argument à l'encontre serait que la réparation sollicitée dans ces deux cas n'est pas la même. Dans le cas d'une requête de sursis, la seule réparation demandée est le report immédiat du renvoi, alors que

judicial review, the basis for the relief sought is in relation to some other process which is said to justify a decision not to execute the removal order until that process is complete. The outcome of a successful judicial review of a refusal to defer is a determination that removal need not occur until some other procedure or process has been completed. The outcome of a successful stay application is an order that removal not occur until the judicial review has been completed or, as one sees increasingly frequently, until the process or procedure in question has been completed. The latter is precisely the relief sought in the judicial review. The former is to determine whether the applicant is entitled to the latter. The differences between the motion for a stay and the application for judicial review in respect of a refusal to defer would not justify a difference in treatment of the underlying issue.

[13] The issue raised in this motion, and many others like it, is the removal or expulsion officer's discretion to defer removal. (The terms "removal officer" and "expulsion officer" are used interchangeably in these reasons.) As will be seen below, there is now a significant number of cases which appear to attribute a specific discretion to a removal officer, in the same way that an immigration officer, a senior immigration officer or an adjudicator have the power to make certain discretionary decisions in the scheme administered under the Act. A review of the Act discloses no references to removal officers or expulsion officers. In fact, such officers are simply acting in the name of and in the place of the Minister of Citizenship and Immigration (the Minister). They have no greater, or lesser, discretion than that which is vested in the Minister.

[14] Section 4 of the *Department of Citizenship and Immigration Act*, S.C. 1994, c. 31, provides as follows:

4. The powers, duties and functions of the Minister extend to and include all matters over which Parliament has jurisdiction relating to citizenship and immigration.

dans une demande de contrôle judiciaire la réparation demandée se fonde sur le fait qu'il y a une autre procédure en cours qui justifierait la décision de ne pas exécuter la mesure de renvoi avant qu'on ait statué sur cette autre procédure. La demande de contrôle judiciaire d'un refus de différer aura atteint son but si l'on juge que le renvoi ne sera pas exécuté avant qu'on ait tranché une autre procédure. La demande de sursis aura atteint son but si l'on obtient une ordonnance reportant l'exécution de la mesure de renvoi jusqu'à ce que le contrôle judiciaire ait été tranché ou, comme on le voit de plus en plus, jusqu'à ce que la procédure en question soit arrivée à terme. C'est précisément la réparation qui est recherchée par la demande de contrôle judiciaire. Le premier recours permet de déterminer si l'intéressé a droit à ce qu'il sollicite par le second. Les différences entre une requête de sursis et une demande de contrôle judiciaire portant sur un refus de différer ne justifient pas qu'on traite différemment la question sous-jacente.

[13] La question soulevée en l'instance, ainsi que dans plusieurs instances de même nature, porte sur le pouvoir discrétionnaire de l'agent chargé du renvoi ou de l'expulsion de différer le renvoi. (Les expressions «agent chargé du renvoi» et «agent chargé de l'expulsion» seront employées indifféremment.) Comme nous le verrons plus loin, il y a maintenant un nombre important de décisions où l'on semble reconnaître l'existence d'un pouvoir discrétionnaire particulier à l'agent chargé du renvoi, de la même façon qu'un agent d'immigration, un agent d'immigration supérieur ou un arbitre ont le pouvoir de prendre certaines décisions discrétionnaires dans le cadre du régime établi par la Loi. Un examen de la Loi ne fait ressortir aucune mention des agents chargés du renvoi ou des agents chargés de l'expulsion. En fait, ces agents exercent leurs fonctions au nom du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (le ministre). Leur pouvoir discrétionnaire n'est ni plus grand, ni moins grand, que celui qui est accordé au ministre.

[14] L'article 4 de la *Loi sur le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration*, L.C. 1994, ch. 31, édicte que:

4. Les pouvoirs et fonctions du ministre s'étendent de façon générale à tous les domaines de compétence du Parlement et liés à la Citoyenneté et à l'Immigration.

[15] It would seem to follow that, unless a matter is specifically assigned to a particular official, any discretion which can be exercised under the Act, is to be exercised by the Minister acting through departmental staff. The converse is also true. Officials exercising a discretion, not specifically conferred upon them by the Act, exercise the discretion which the Minister could exercise. The extent of that discretion is not bounded by their personal situation in the bureaucracy but by the discretion which is available to the Minister. To hold otherwise is to make the discretion to be exercised dependent upon the idiosyncrasies of position descriptions and the peculiarities of the division of labour in each of the offices of the department. This has the potential to be exceedingly arbitrary. It cannot have been the intention of Parliament that the range of discretion was dependent upon the particular office which handled the applicant's removal.

[16] To the extent that authority is required for this view of governmental action, it can be found in the following extract from *Administrative Law*, 8th ed., 2000 by Professor Wade and C. Forsyth (at pages 323-324):

Departments of central government have the benefit of a special rule whereby officials may act in their ministers' names without any formal delegation of authority. When powers are conferred upon ministers who have charge of large departments, it is obvious that they will often not be exercised by the minister in person. Parliament is well aware of this, and ministerial powers are therefore taken to be exercisable by officials of the minister's department acting in his name in the customary way.

...

Strictly speaking there is not even delegation in these cases. Delegation requires a distinct act by which the power is conferred upon some person not previously competent to exercise it. But the authority of officials to act in the ministers' name derives from a general rule of law and not from any particular act of delegation. Legally and constitutionally the act of the official is the act of the minister, without any need for specific authorisation in advance or ratification afterwards.

[17] What is the extent of the Minister's discretion with respect to removals? One begins by noting that,

[15] Il s'ensuit donc qu'à défaut qu'une question soit confiée précisément à un fonctionnaire donné, les pouvoirs discrétionnaires accordés par la Loi doivent être exercés par le ministre, agissant par l'entremise du personnel de son Ministère. La réciproque est également vraie. Les fonctionnaires qui exercent un pouvoir discrétionnaire qui ne leur est pas conféré expressément par la Loi exercent le même pouvoir discrétionnaire que le ministre. L'étendue de ce pouvoir discrétionnaire n'est donc pas liée à leur situation personnelle au sein de la bureaucratie, mais bien au pouvoir discrétionnaire dont le ministre peut se prévaloir. Toute autre conclusion ferait que l'exercice du pouvoir discrétionnaire dépendrait des aléas des descriptions de fonctions ou de la division particulière des tâches dans les bureaux du Ministère. Ceci pourrait devenir excessivement arbitraire. Le législateur ne peut avoir eu l'intention de lier l'étendue du pouvoir discrétionnaire à la question de savoir quel service serait chargé du renvoi d'un demandeur.

[16] Dans la mesure où l'on doit rechercher un appui à cette vision de l'action gouvernementale, il se trouve dans l'extrait suivant de l'ouvrage *Administrative Law*, 8<sup>e</sup> éd., 2000 du professeur Wade et C. Forsyth (aux pages 323 et 324):

[TRADUCTION]

Les ministères du gouvernement central bénéficient d'une règle spéciale qui permet aux fonctionnaires d'agir au nom de leur ministre sans délégation de pouvoirs officielle. Lorsque des pouvoirs sont conférés à des ministres qui sont à la tête d'importants ministères, il est évident qu'il arrive souvent que ces pouvoirs ne sont pas personnellement exercés par le ministre. Le Parlement est bien conscient de ce fait et l'on considère que les pouvoirs ministériels peuvent être exercés habituellement par les fonctionnaires du ministre qui agissent en son nom.

[. . .]

À strictement parler, il n'y a même pas délégation dans de tels cas. La délégation exige qu'on accorde précisément à quelqu'un un pouvoir qu'il ne pouvait exercer jusque-là. L'autorité des fonctionnaires pour agir au nom du ministre est tirée d'une règle de droit générale et non d'une délégation précise. Juridiquement et constitutionnellement, l'acte du fonctionnaire est celui du ministre, sans qu'il soit nécessaire de l'autoriser expressément à l'avance ou de le ratifier par la suite.

[17] Quelle est l'étendue du pouvoir discrétionnaire du ministre en matière de renvois? Il faut d'abord

except in one case (that of a person overstaying a ministerial permit), all removal orders are made by officials acting pursuant to a specific authority conferred upon them under the Act. Removal orders therefore are not administrative arrangements made by the Minister which the Minister is at liberty to change. They are orders which have the force of law which the Minister is called upon to execute. It is noteworthy in this regard that the Minister's discretion to grant permits, which allow persons who would not otherwise qualify to enter or remain in Canada, does not apply to someone who is subject to a removal order [section 37 (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 26)]:

37. (1) The Minister may issue a written permit authorizing any person to come into or remain in Canada if that person is

(a) in the case of a person seeking to come into Canada, a member of an inadmissible class; or

(b) in the case of a person in Canada, a person with respect to whom a report has been or may be made under subsection 27(2).

(2) Notwithstanding subsection (1), no permit may be issued to

(a) a person against whom a removal order has been made who has not been removed from Canada pursuant to such an order or has not otherwise left Canada, unless an appeal from that order has been allowed;

[18] The conclusion to be drawn is that the Minister does not have an undefined discretion to deal with removal orders according to her best lights. She stands in relation to removal orders as does any other public officer in relation to a statutory duty.

[19] The Minister does have a specific discretion with respect to removals which is set out in section 52 [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 7; S.C. 1992, c. 49, s. 42] of the Act dealing with the place to which a person shall be removed. That is not the issue in this case, nor in most cases where the issue of deferral arises. The discretion which is in issue in this case, as in most others, is found in section 48 of the Act which deals with execution of removal orders:

noter qu'à une exception près (celle d'une personne ayant en sa possession un permis ministériel périmé), toutes les mesures de renvoi sont prises par des fonctionnaires qui jouissent d'une autorité précise en vertu de la Loi. Les mesures de renvoi ne sont donc pas des arrangements administratifs que le ministre peut établir et modifier à son gré. Ce sont des mesures qui ont force de loi et que le ministre est tenu d'exécuter. À ce sujet, il y a lieu de noter que le pouvoir discrétionnaire du ministre d'accorder des permis qui autorisent certaines personnes qui ne pourraient autrement entrer au Canada ou y demeurer, ne peut s'appliquer à une personne qui fait l'objet d'une mesure de renvoi [article 37 (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 26)]:

37. (1) Le ministre peut délivrer un permis autorisant:

a) à entrer au Canada, les personnes faisant partie d'une catégorie non admissible;

b) à y demeurer, les personnes se trouvant au Canada qui font l'objet ou sont susceptibles de faire l'objet du rapport prévu au paragraphe 27(2).

(2) Par dérogation au paragraphe (1), ne peuvent obtenir le permis:

a) les personnes ayant fait l'objet d'une mesure de renvoi et qui se trouvent encore au Canada, sauf si la mesure a été annulée en appel;

[18] La conclusion qui s'impose est que le ministre n'a pas un pouvoir discrétionnaire indéfini de traiter les mesures de renvoi selon ce qui lui semble indiqué. Sa situation par rapport aux mesures de renvoi est exactement la même que celle de tout fonctionnaire public qui doit se décharger d'un devoir prévu par la loi.

[19] Le ministre a un pouvoir discrétionnaire particulier en matière de renvois, que l'on trouve à l'article 52 [mod. par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 30, art. 7; L.C. 1992, ch. 49, art. 42] de la Loi, qui traite des pays de destination. Cette question n'est pas en cause ici, non plus que dans la plupart des cas où une demande de report est en cause. Le pouvoir discrétionnaire en cause ici, comme dans la plupart des cas, se trouve à l'article 48 de la Loi, qui traite de l'exécution des mesures de renvoi:

48. Subject to sections 49 and 50, a removal order shall be executed as soon as reasonably practicable.

[20] The source of the discretion with respect to removals is the same, whether the discretion is described as the Minister's or the expulsion officer's. Defining the discretion to be exercised as the Minister's does not widen the scope of the discretion. But it does do away with the notion that the discretion is to be tailored to the perceived rank or status of the person exercising the discretion. The discretion is bounded by the words of the statute conferring it, not by the status of the person exercising it.

[21] So the issue becomes, what discretion is conferred by the words "reasonably practicable"? The question first arose in *Poyanipur v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 116 F.T.R. 4 (F.C.T.D.), a case in which an Iranian national was to be deported to Iran. The removal officer in that case claimed to have no discretion. Simpson J. decided that the removal officer did have some discretion [at paragraph 9]:

What is clear, however, is that removal officers have some discretion under the *Immigration Act* concerning, among other things, the pace of the removal once they become involved in making deportation arrangements. This is so because the May Affidavit indicates in paragraph 8 that removals are to be carried out as soon as "reasonably" practicable. This language is also found in section 48 of the *Immigration Act*. In my view, this language covers a broad range of circumstances which might include a consideration of whether it would be reasonable to await a pending decision on a H&C application before removal. Accordingly, the removal officer does appear to have some decision-making power which is subject to judicial review.

[22] In light of this, the learned Judge found that the removal officer's claim of a lack of discretion raised the issue of fettering discretion. She found this issue serious enough to grant a stay of removal. The finding of a discretion applying to a broad range of circumstances was, on the face of it, a premise as opposed to a conclusion.

48. Sous réserve des articles 49 et 50, la mesure de renvoi est exécutée dès que les circonstances le permettent.

[20] Lorsqu'il s'agit de renvoi, la source du pouvoir discrétionnaire est la même, que celui-ci soit accordé au ministre ou à l'agent chargé de l'expulsion. Le fait de dire que le pouvoir discrétionnaire est accordé au ministre ne lui donne pas une plus grande portée, mais il permet d'écarter toute idée que le pouvoir discrétionnaire est lié au rang ou au statut présumé de la personne qui l'exerce. Les limites du pouvoir discrétionnaire se trouvent dans la législation qui le confère et non dans le statut de la personne qui l'exerce.

[21] La question devient donc de savoir quel pouvoir discrétionnaire est accordé par les termes «que les circonstances le permettent»? Cette question s'est d'abord posée dans *Poyanipur c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1995), 116 F.T.R. 4 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), une affaire où un citoyen iranien devait être expulsé vers l'Iran. Dans cette affaire, l'agent chargé du renvoi a déclaré n'avoir aucun pouvoir discrétionnaire. M<sup>me</sup> le juge Simpson a conclu que l'agent chargé du renvoi avait un certain pouvoir discrétionnaire [au paragraphe 9]:

Toutefois, ce qui est clair, c'est que les agents chargés du renvoi disposent d'un certain pouvoir discrétionnaire en vertu de la *Loi sur l'immigration* au sujet, notamment, de la rapidité avec laquelle ils peuvent procéder au renvoi une fois qu'ils ont commencé à prendre les mesures d'expulsion. L'affidavit de May indique au paragraphe 8 que les renvois doivent être exécutés aussi rapidement qu'il est «raisonnablement» possible de le faire. Cette formulation se retrouve également à l'article 48 de la *Loi sur l'immigration*. À mon avis, ce libellé couvre un large éventail de circonstances pouvant inclure une situation dans laquelle on pourrait se demander s'il est raisonnable d'attendre une décision imminente concernant une demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire avant de procéder au renvoi. Par conséquent, l'agent chargé du renvoi semble avoir un certain pouvoir de décision qui peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

[22] Compte tenu de cela, le juge a conclu que la déclaration de l'agent chargé du renvoi selon laquelle il n'avait pas de pouvoir discrétionnaire soulevait la question de l'entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Elle a conclu que cette question était assez sérieuse pour qu'il y ait lieu d'accorder un sursis à l'exécution de la mesure de renvoi. La détermination

[23] *Poyanipur* was referred to in *Pavalaki v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] F.C.J. No. 338 (F.C.T.D.) (QL), a decision of Reed J. In that case, the argument was that the removal officer had fettered her discretion, as in *Poyanipur*. Reed J. agreed that there was some discretion available to the removal officer but she found that it was limited to situations involving the making of concrete arrangements and did not extend to matters properly falling within the ambit of an application made pursuant to subsection 114(2) of the Act [at paragraph 12].

The issue raised by the leave application is not a strong one. I accept that removal officers have, in certain circumstances, authority to defer execution of a removal order (certainly if an applicant was ill, or if the scheduled flight was cancelled, such must exist). In this case, however, the circumstances upon which counsel sought deferral are not ones that arose just prior to the removal date. The voice mail message he received is very cryptic in nature. Whether the interpretation counsel puts on the words used is correct (i.e. that they demonstrate a fettering of discretion) is not as obvious to me as it is to him. The reasons for which a deferral was sought were not of the type that one would expect to fall within a removal officer's jurisdiction to alter removal arrangements after those arrangements had been made. As counsel for the respondent argued they are of the type that are more properly the subject of a humanitarian and compassionate review application.

[24] In *Lewis v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 37 Imm. L.R. (2d) 85 (F.C.T.D.), McKeown J. granted a stay of a deportation order on the ground that, in refusing to defer removal, the removal officer may not have considered the effect of climate upon the applicant's multiple sclerosis. In the circumstances, this amounted to a risk to the applicant's life and health.

[25] The issue arose again in *Saini v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 4

d'un pouvoir discrétionnaire applicable à un large éventail de circonstances est, à première vue, une prémisse, plutôt qu'une conclusion comme telle.

[23] *Poyanipur* est cité dans *Pavalaki c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] A.C.F. n° 338 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) (QL), une décision de M<sup>me</sup> le juge Reed. Dans cette affaire, on invoquait que l'agent chargé du renvoi avait entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, comme dans *Poyanipur*. Le juge Reed a convenu que l'agent chargé du renvoi avait un certain pouvoir discrétionnaire, mais elle a conclu que celui-ci se limitait à des situations portant sur les arrangements pratiques et non sur les questions qui peuvent être soulevées dans le cadre d'une demande d'examen présentée en vertu du paragraphe 114(2) de la Loi [au paragraphe 12].

La question soulevée par la demande d'autorisation n'est pas une question sérieuse. Je reconnais que les agents chargés du renvoi peuvent, dans certaines circonstances, reporter l'exécution d'une mesure de renvoi (certainement si un demandeur était malade, ou si le vol prévu était annulé, de tels cas doivent exister). Toutefois, en l'espèce, les circonstances invoquées par l'avocat pour demander l'ajournement ne sont pas celles qui ont pris naissance juste avant la date de renvoi. Le message enregistré dans la boîte vocale qu'il a reçu est de nature très laconique. Que l'interprétation que l'avocat donne aux mots utilisés soit correcte (c'est-à-dire qu'ils démontrent l'existence d'une entrave de l'exercice du pouvoir discrétionnaire) ne semble évident ni pour moi ni pour lui. Les raisons invoquées pour demander un ajournement n'étaient pas du type qu'on s'attendrait à ce qu'il soit visé par le pouvoir d'un agent chargé du renvoi de modifier les dispositions de renvoi après que celles-ci eurent été prises. Ainsi que l'a prétendu l'avocat du défendeur, elles sont du type qui relève plus correctement d'une demande d'examen des raisons d'ordre humanitaire.

[24] Dans *Lewis c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 37 Imm. L.R. (2d) 85 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), le juge McKeown a accordé un sursis à l'exécution d'une mesure d'expulsion au motif qu'en refusant de différer le renvoi, l'agente chargée du renvoi pouvait ne pas avoir examiné l'effet du climat sur la sclérose en plaques de la requérante. Dans les circonstances de cette affaire, ceci constituait une menace à la vie et à la sécurité de la requérante.

[25] La question a été soulevée à nouveau dans *Saini c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immi-*

F.C. 325 (T.D.), a case in which the person being deported claimed that he would be subject to torture if deported to India. Gibson J. referred to *Poyanipur* and *Pavalaki*, *supra*, and concluded that [at paragraph 19]:

I conclude that the “broad range of circumstances” that Madam Justice Simpson found to be contemplated by section 48 of the *Immigration Act* includes discretion to consider whether it is reasonable to defer the making of removal arrangements pending a risk assessment and determination. Accordingly, it follows that a removal officer may have regard to cogent evidence of risk in removal to a particular destination and as to whether or not an appropriate risk assessment has been conducted and evaluated, solely for the purpose of informing his or her exercise of discretion regarding deferral.

*Saini*, *supra*, is authority for the proposition that a removal officer can consider whether a risk assessment has been undertaken in circumstances where an applicant alleges a serious risk to physical integrity.

[26] Another view of the discretion involved emerged in *Simoës v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2000), 7 Imm. L.R. (3d) 141 (F.C.T.D.), a decision of Nadon J. [at paragraph 12].

In my opinion, the discretion that a removal officer may exercise is very limited, and in any case, is restricted to when a removal order will be executed. In deciding when it is “reasonably practicable” for a removal order to be executed, a removal officer may consider various factors such as illness, other impediments to travelling, and pending H&C applications that were brought on a timely basis but have yet to be resolved due to backlogs in the system. (Please see *Paterson v. M.C.I.*, [2000] F.C.J. No. 139 (T.D.); *Imakina v. M.C.I.*, [1999] F.C.J. No. 1680; *Poyanipur v. M.C.I.*, 116 F.T.R. 4.) For instance, in this case, the removal of the Applicant scheduled for May 10, 2000 was deferred due to medical reasons, and was rescheduled for May 31, 2000. Furthermore, in my view, it was within the removal officer’s discretion to defer removal until the Applicant’s eight-year old child terminated her school year.

[27] Notwithstanding a general expression that the discretion involved is “very limited”, Nadon J. was

*gration*), [1998] 4 C.F. 325 (1<sup>re</sup> inst.), une affaire où la personne qui devait être expulsée soutenait qu’elle serait soumise à la torture si elle était expulsée vers l’Inde. Citant *Poyanipur* et *Pavalaki*, précités, le juge Gibson conclut qu’ [au paragraphe 19]:

Je conclus que le «large éventail de circonstances» que couvre, de l’avis de M<sup>me</sup> le juge Simpson, l’article 48 de la *Loi sur l’immigration* englobe le pouvoir discrétionnaire d’évaluer s’il est raisonnable de reporter l’exécution des mesures de renvoi en attendant de connaître la décision consécutive à l’évaluation du risque. Par conséquent, il s’ensuit qu’un agent chargé du renvoi peut tenir compte d’une preuve concluante au sujet du risque que représente le renvoi de la personne visée dans un pays de destination donné et se demander si une évaluation du risque a été effectuée de façon appropriée et une décision prise à cet égard, simplement pour savoir s’il doit exercer son pouvoir discrétionnaire de différer le renvoi.

*Saini*, précité, fonde l’assertion que l’agent chargé du renvoi peut se poser la question de savoir s’il y a eu une évaluation du risque, dans des circonstances où un demandeur soutient qu’il existe un grand risque pour sa personne.

[26] On trouve un autre point de vue au sujet du pouvoir discrétionnaire en cause dans *Simoës c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (2000), 7 Imm. L.R. (3d) 141 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), une décision du juge Nadon [au paragraphe 12].

À mon avis, le pouvoir discrétionnaire que l’agent chargé du renvoi peut exercer est fort restreint et, de toute façon, il porte uniquement sur le moment où une mesure de renvoi doit être exécutée. En décidant du moment où il est «raisonnablement possible» d’exécuter une mesure de renvoi, l’agent chargé du renvoi peut tenir compte de divers facteurs comme la maladie, d’autres raisons à l’encontre du voyage et les demandes fondées sur des raisons d’ordre humanitaire qui ont été présentées en temps opportun et qui n’ont pas encore été réglées à cause de l’arriéré auquel le système fait face. (Voir *Paterson c. M.C.I.*, [2000] A.C.F. n° 139 (1<sup>re</sup> inst.); *Imakina c. M.C.I.*, [1999] A.C.F. n° 1680; *Poyanipur c. M.C.I.*, 116 F.T.R. 4.) Ainsi, en l’espèce, le renvoi de la demanderesse, qui devait avoir lieu le 10 mai 2000, a pour des raisons de santé été reporté au 31 mai 2000. En outre, à mon avis, l’agent chargé du renvoi avait le pouvoir discrétionnaire de reporter le renvoi tant que l’enfant de la demanderesse, qui était âgée de huit ans, n’avait pas terminé son année scolaire.

[27] Nonobstant le fait qu’il considérait que le pouvoir discrétionnaire est «fort restreint», le juge

prepared to recognize a discretion to defer removal pending the resolution of H & C applications which had been made in a timely fashion but which were not yet resolved due to backlogs in the system.

[28] In *Harry v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2000), 9 Imm. L.R. (3d) 159 (F.C.T.D.), Gibson J. considered deferral of removal in the context of consideration being given to the interests of Canadian-born children where an H & C application had been outstanding for some 13 months. He concluded that while *Simoës, supra*, held that the removal officer did not have the authority to consider the best interests of the children, it did not follow from this that their interests should not be considered when deferral on the basis of a pending H & C application was in issue.

[29] In *Arduengo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] 3 F.C. 468 (T.D.), Cullen J., hearing an application for judicial review of the refusal of a removal officer to defer removal, ordered that the execution of the deportation order be stayed to allow the applicants to make an H & C application. He did so on the basis of the threat of death to the applicants who had informed on their former colleagues in the Chilean Secret police. He did not explicitly broach the issue of the discretion of the removal officer.

[30] These cases illustrate the range of the discretion which has been attributed to removal officers, but they do not suggest an organizing principle which might inform the Court's review of the exercise of this discretion.

[31] A useful starting point in an attempt to discern such an organizing principle is to consider the logical boundaries of the notion of deferral. To defer means "to put over to another time". But one does not defer merely for the sake of delay. If the act of deferring is

Nadon était disposé à reconnaître un pouvoir discrétionnaire de différer le renvoi jusqu'au règlement des demandes fondées sur des raisons d'ordre humanitaire présentées en temps opportun et qui n'ont pas encore été réglées à cause de l'arriéré auquel le système fait face.

[28] Dans *Harry c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2000), 9 Imm. L.R. (3d) 159 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), le juge Gibson a examiné une demande de report d'un renvoi dans un contexte de prise en compte des intérêts d'un enfant né au Canada, alors qu'une demande invoquant des raisons d'ordre humanitaire avait été présentée quelque 13 mois plus tôt. Il a conclu que même si dans *Simoës*, précité, on avait décidé que l'agent chargé du renvoi n'avait pas compétence pour tenir compte de l'intérêt des enfants, il ne s'ensuivait pas qu'on ne devait pas en tenir compte dans une demande de report fondée sur le fait qu'une demande invoquant des raisons d'ordre humanitaire était pendante.

[29] Dans *Arduengo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] 3 C.F. 468 (1<sup>re</sup> inst.), le juge Cullen a entendu une demande de contrôle judiciaire du refus d'un agent chargé du renvoi de différer le renvoi, et il a ordonné de surseoir à l'exécution des mesures d'expulsion afin de permettre aux requérants de présenter une demande invoquant des motifs d'ordre humanitaire. Pour arriver à cette décision, il s'est fondé sur le fait que les requérants avaient été menacés de mort après avoir dénoncé leurs collègues de la police secrète chilienne. Il n'a pas traité directement du pouvoir discrétionnaire de l'agent chargé du renvoi.

[30] Ces affaires illustrent bien la portée du pouvoir discrétionnaire qu'on a attribué aux agents chargés du renvoi, mais ils ne font ressortir aucun principe qui pourrait guider Cour dans son examen de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire.

[31] Comme point de départ pour établir un tel principe, on peut examiner les frontières logiques de la notion de report. Différer veut dire «remettre à plus tard». Mais on ne diffère pas quelque chose simplement pour en retarder l'exécution. Afin d'être justifié

to be legally justifiable, it must be because, as a result of that deferral, some lawful reason for not executing the removal order may arise.

[32] Aside from questions of travel arrangements and fitness to travel, the execution of the order can only be affected by some other process occurring within the framework of the Act since the Minister has no authority to refuse to execute the order. Accordingly, a request for deferral can only be made in the context of some collateral process which might impinge upon the enforceability of the removal order. To put it another way, if the order must be executed regardless of the outcome of the collateral process, what rationale is there for deferral? As a result, it seems to me that the appropriate inquiry is whether the process in question could result in a situation in which the execution of the removal order was no longer mandatory.

[33] Consequently, the expression “to defer” refers to two different concepts. It is used in the sense of a temporal displacement: the execution of the removal order will be deferred until tomorrow. But it is also used in the sense of granting precedence to, or yielding to, some other process. The two senses are related, yet distinct.

[34] In what circumstances is a removal order liable to be set aside or rendered unenforceable? The Act has various sections which deal with the enforcement of removal orders. It is not necessary to canvas them all here because the only ones which are of interest for these purposes are those which require some process to be undertaken to resolve an issue since it is the existence of that process which is the basis of the request for a deferral. So one turns to the Act to see in what circumstances a removal order is discharged, set aside or is rendered effective.

[35] Subsection 46.07(4) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 40] of the Act provides that where a person who has been found to be a Convention refugee is subject to a removal order, an immigration officer or an adjudica-

en droit, le report doit être fait parce que, ce faisant, on pourrait trouver un motif légitime de ne pas exécuter la mesure de renvoi.

[32] À part de questions comme les arrangements de voyage et l'état de santé permettant de voyager, l'exécution d'une mesure de renvoi ne peut être mise en cause que par un autre processus prévu par la Loi, étant donné que le ministre n'a pas l'autorité de refuser d'exécuter une telle mesure. Par conséquent, une demande de report ne peut être présentée que dans le contexte d'une procédure connexe qui pourrait avoir un impact sur le caractère exécutoire de la mesure de renvoi. En d'autres mots, si la mesure doit être exécutée quel que soit le résultat de la procédure connexe, sur quoi pourrait-on fonder le report? Par conséquent, il me semble que la question que l'on doit se poser est la suivante: la procédure en cause peut-elle créer une situation où l'exécution de la mesure de renvoi ne s'imposerait plus?

[33] Par conséquent, l'expression *defer* [reporter, surseoir, différer] recouvre deux concepts différents. On l'utilise dans un sens temporel: l'exécution de la mesure de renvoi est reportée à demain (soit dans le sens de différer). Mais on peut aussi l'utiliser dans le sens d'accorder la priorité à une autre procédure (à savoir, dans le sens de déférer). Ces deux sens sont liés, tout en étant distincts.

[34] Dans quelles circonstances une mesure de renvoi pourrait-elle être annulée ou devenir non exécutoire? Plusieurs articles de la Loi traitent de l'exécution des mesures de renvoi. Il n'est pas nécessaire de les examiner toutes ici, puisque les seules qui sont pertinentes en l'instance sont celles qui mènent à une procédure permettant de régler une question, puisque c'est l'existence d'une telle procédure qui forme la base de la demande de report. Il faut donc examiner la Loi afin de déterminer dans quelles circonstances une mesure de renvoi est écartée, annulée ou rendue de nul effet.

[35] Le paragraphe 46.07(4) [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 40] de la Loi porte que lorsqu'une personne qui a reçu le statut de réfugié au sens de la Convention fait l'objet d'une mesure de renvoi, l'agent d'immigration

tor shall inquire whether the person has a right to remain in Canada and if so shall quash the removal order and allow the person to remain in Canada.

[36] Section 53 [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 17; S.C. 1992, c. 49, s. 43; 1995, c. 15, s. 12] of the Act provides that no Convention refugee or a person who has been found to be a Convention refugee in another country shall be removed to a country where they face a risk to life or freedom, unless they fall within certain enumerated classes of persons. This contemplates the existence of a removal order which cannot be executed.

[37] Section 70 [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1992, c. 49, s. 65; 1995, c. 15, s. 13] of the Act provides an example of a circumstance in which a removal order may be set aside. That section provides for appeals from removal orders made against permanent residents. If the appeal is successful, section 74 [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1992, c. 49, s. 67] of the Act provides that the Immigration Appeal Division has certain powers including the power to quash the removal order.

[38] Curiously enough, a provision which speaks directly to this issue is buried in the *Immigration Regulations, 1978* [SOR/78-172] (the Regulations). Subsection 5(2) [as am. by SOR/97-145, s. 3] of the Regulations, which defines who may sponsor another's application for permanent landing, contains the following clause:

5. (2) . . .

(c) in the case of a permanent resident, the person is not subject to a removal order or a conditional removal order, other than a removal order that is of no effect because the person has, after the date of the order, been granted lawful permission to establish permanent residence in Canada;

It is eminently sensible that one who has acquired the right to stay in Canada cannot at the same time be subject to an order requiring him/her to leave Canada. However, this appears to be the only recognition of that fact in the Act or Regulations.

ou l'arbitre doit déterminer si la personne a le droit de demeurer au Canada et, si c'est le cas, annuler la mesure de renvoi et autoriser l'intéressé à demeurer au Canada.

[36] L'article 53 [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 17; L.C. 1992, ch. 49, art. 43; 1995, ch. 15, art. 12] de la Loi porte qu'aucune personne qui est un réfugié au sens de la Convention, ou qu'on a jugé dans un autre pays être un réfugié au sens de la Convention, ne sera renvoyée dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées, sauf si elle appartient à certaines catégories énumérées. Ceci vise une situation où une mesure de renvoi ne peut être exécutée.

[37] L'article 70 [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1992, ch. 49, art. 65; 1995, ch. 15, art. 13] de la Loi fournit un exemple d'une situation où une mesure de renvoi peut être annulée. Cet article donne un droit d'appel d'une mesure de renvoi visant un résident permanent. Si l'on fait droit à l'appel, l'article 74 [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1992, ch. 49, art. 67] de la Loi accorde à la section d'appel de l'immigration certains pouvoirs, y compris celui d'annuler la mesure de renvoi.

[38] Il est assez curieux de constater qu'une disposition portant directement sur cette question est enfouie dans le *Règlement sur l'immigration de 1978* [DORS/78-172] (le Règlement). Le paragraphe 5(2) [mod. par DORS/97-145, art. 3] du Règlement, qui précise qui peut parrainer une demande de résidence permanente, contient l'alinéa suivant:

5. (2) [. . .]

c) dans le cas d'un résident permanent, il n'est pas visé par une mesure de renvoi ou une mesure de renvoi conditionnel, autre qu'une mesure de renvoi qui ne peut être exécutée en raison d'une admission légale subséquente au Canada à titre de résident permanent;

Il est tout à fait raisonnable qu'une personne ayant obtenu le droit de demeurer au Canada ne puisse en même temps faire l'objet d'une mesure l'obligeant à quitter le Canada. Il semble toutefois que c'est le seul endroit dans la Loi ou dans le Règlement qui précise ce point.

[39] It would seem to follow that any process which could lead to landing is therefore a process which could result in a removal order becoming invalid or unenforceable. The most conspicuous of such processes is the H & C process. Conceptually, there are two steps to that process: the right to apply for landing from within Canada (which is what one obtains under subsection 114(2) of the Act) and the grant of landing itself. It is only the grant of landing which has the effect of rendering the removal order nugatory. Practically speaking, if the application pursuant to subsection 114(2) of the Act succeeds, the probability of becoming landed is very high.

[40] Another process leading to permanent landing has its start in section 11.2 [as am. by SOR/93-44, s. 10; 97-86, s. 2; 97-182, s. 4] of the Regulations, which deals with certain classes of persons who acquire a right to apply for landing within Canada on public policy grounds under subsections 6(5) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 3] and 6(8) [as am. *idem*] of the Act. Paragraph 11.2(b) of the Regulations provides that members of the PDRCC are deemed to be members of the prescribed class referred to in subsection 6(5) of the Act, reproduced below:

6. . . .

(5) Subject to subsection (8) but notwithstanding any other provision of this Act or any regulation made under paragraph 114(1)(a), an immigrant and all dependants, if any, may be granted landing for reasons of public policy or compassionate or humanitarian considerations if the immigrant is a member of a class of immigrants prescribed by regulations made under paragraph 114(1)(e) and the immigrant meets the landing requirements prescribed under that paragraph.

[41] The outcome of the process outlined in subsections 6(5) and 6(8) of the Act is similar to that of a successful H & C application. The person acquires the right to apply for landing, subject to meeting the admissibility requirements. There is a difference though. In the case of H & C applications, the person making the application may not face threats to their

[39] Il semble donc logique de dire que toute procédure qui pourrait mener à l'octroi du droit d'établissement en est une qui pourrait mener à l'annulation d'une mesure de renvoi ou au fait qu'on ne puisse l'exécuter. La procédure la plus évidente est celle d'une demande invoquant des raisons d'ordre humanitaire. L'analyse fait ressortir deux étapes dans ce processus: le droit de demander le droit d'établissement de l'intérieur du Canada (c'est ce que l'on peut obtenir en vertu du paragraphe 114(2) de la Loi) et l'octroi du droit d'établissement même. Ce n'est que l'octroi du droit d'établissement qui a pour résultat de rendre la mesure de renvoi de nul effet. En termes pratiques, si une demande en vertu du paragraphe 114(2) de la Loi est accueillie, la probabilité d'obtenir le droit d'établissement est très élevée.

[40] Une autre procédure qui peut mener à l'obtention du droit d'établissement trouve son origine dans l'article 11.2 [mod. par DORS/93-44, art. 10; 97-86, art. 2; 97-182, art. 4] du Règlement, qui traite de certaines catégories de personnes qui se voient autorisées à demander le droit d'établissement de l'intérieur du Canada pour des motifs d'intérêt public, en vertu des paragraphes 6(5) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 3] et 6(8) [mod., *idem*] de la Loi. L'alinéa 11.2(b) du Règlement porte que les DNRSRC sont présumés être membres d'une catégorie réglementaire pour l'application du paragraphe 6(5) de la Loi, qui est rédigé comme suit:

6. [. . .]

(5) Sous réserve du paragraphe (8) mais par dérogation aux autres dispositions de la présente loi et aux règlements d'application de l'alinéa 114(1)a), peuvent également obtenir le droit d'établissement pour des motifs d'ordre humanitaire ou d'intérêt public l'immigrant et, le cas échéant, toutes les personnes à sa charge, s'il appartient à l'une des catégories prévues aux règlements d'application de l'alinéa 114(1)e) et satisfait aux exigences relatives à l'établissement visées à cet alinéa.

[41] Le résultat de la procédure prévue aux paragraphes 6(5) et 6(8) de la Loi est semblable à celui d'une demande invoquant des motifs d'ordre humanitaire qui est accueillie. La personne acquiert le droit de demander le droit d'établissement, sous réserve du respect des exigences en matière d'admissibilité. Il y a toutefois une différence. Lorsqu'il s'agit d'une demande

personal safety upon their return to their country of origin whereas, by definition, members of the PDRCC are subject to a risk to their life, or extreme sanctions or inhumane treatment. The Regulations describe a member of the PDRCC as follows [subsection 2(1) (as am. by SOR/93-44, s. 1)]:

2. (1) . . .

“member of the post-determination refugee claimants in Canada class” means an immigrant in Canada

(a) who the Refugee Division has determined on or after February 1, 1993 is not a Convention refugee, . . .

. . .

(c) who if removed to a country to which the immigrant could be removed would be subjected to an objectively identifiable risk, which risk would apply in every part of that country and would not be faced generally by other individuals in or from that country,

(i) to the immigrant’s life, other than a risk to the immigrant’s life that is caused by the inability of that country to provide adequate health or medical care,

(ii) of extreme sanctions against the immigrant, or

(iii) of inhumane treatment of the immigrant;

[42] As can be seen, there are applications or processes which may result in the removal order becoming either unenforceable or of no effect. Primarily, those processes consist of H & C applications and PDRCC claims. There are others, such as the process described in subsection 46.07(4) of the Act where an immigration officer must determine whether a refugee against whom a removal order is made has a right to remain in Canada. The result is that there are circumstances where deferring to another process could result in the removal order whose execution is being deferred becoming inoperative. If a case is to be made for deferral, it is with respect to those processes.

[43] This analysis sketches the logical boundaries of the discretion to defer. What are the legal boundaries?

invoquant des motifs d’ordre humanitaire, la personne qui la présente ne fait pas nécessairement face à un risque pour sa sécurité personnelle si elle retourne dans son pays d’origine alors que, par définition, les membres de la catégorie des DNRSRC courent un risque pour leur vie ou d’être exposés à des sanctions excessives ou à un traitement inhumain. Le Règlement définit les DNRSRC comme suit [paragraphe 2(1) (mod. par DORS/93-44, art. 1)]:

2. (1) [. . .]

«demandeur non reconnu du statut de réfugié au Canada»  
Immigrant au Canada:

a) à l’égard duquel la section du statut a décidé, le 1<sup>er</sup> février 1993 ou après cette date, de ne pas reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention, [. . .]

[. . .]

c) dont le renvoi vers un pays dans lequel il peut être renvoyé l’expose personnellement, en tout lieu de ce pays, à l’un des risques suivants, objectivement identifiable, auquel ne sont pas généralement exposés d’autres individus provenant de ce pays ou s’y trouvant:

(i) sa vie est menacée pour des raisons autres que l’incapacité de ce pays de fournir des soins médicaux ou de santé adéquats,

(ii) des sanctions excessives peuvent être exercées contre lui,

(iii) un traitement inhumain peut lui être infligé.

[42] Comme on peut le voir, il y a des demandes ou des procédures qui peuvent faire qu’une mesure de renvoi devient nulle ou de nul effet. Ces procédures sont principalement les demandes invoquant des motifs d’ordre humanitaire et les revendications de DNRSRC. Il y en a d’autres, comme la procédure décrite au paragraphe 46.07(4) de la Loi, où l’agent d’immigration est appelé à décider si un réfugié qui a fait l’objet d’une mesure de renvoi a le droit de demeurer au Canada. Il s’ensuit donc qu’il y a des circonstances où le fait de déférer à une autre procédure peut avoir comme résultat que la mesure de renvoi dont l’exécution est différée devienne de nul effet. S’il y a moyen de justifier ces reports, c’est en fonction de ces procédures.

[43] Cette analyse a tracé les frontières logiques du pouvoir discrétionnaire de différer. Quelles sont ses

The grant of discretion found in section 48 of the Act may not contemplate that deferral is appropriate whenever it could logically make a difference. In fact, the imperative terms of section 48 of the Act suggest otherwise. Furthermore, there is a line of authority to the effect that the mere presence of an outstanding H & C claim, is not grounds for a stay of execution (and by extension, for a deferral). Finally, defining the discretion to defer too broadly risks creating the equivalent of a statutory stay where Parliament declined to do so. What limits are imposed upon the range of available options by the expression “as soon as reasonably practicable”?

[44] Obviously, there is a range of factors arising from the mechanics of making travel arrangements which will require the exercise of some judgment and discretion. The vagaries of airline schedules, the uncertainties related to the issuance of travel documents, medical conditions affecting the ability to travel, these are all factors which could result in removal being rescheduled. Beyond that are factors outside the narrow compass of travel arrangements but which are affected by those arrangements such as children’s school years, pending births or deaths. These too could influence the timing of removal. These arise even on the narrowest reading of section 48 of the Act.

[45] The order whose deferral is in issue is a mandatory order which the Minister is bound by law to execute. The exercise of deferral requires justification for failing to obey a positive obligation imposed by statute. That justification must be found in the statute or in some other legal obligation imposed on the Minister which is of sufficient importance to relieve the Minister from compliance with section 48 of the Act. In considering the duty imposed and duty to comply with section 48, the availability of an alternate remedy, such as a right of return, should weigh heavily in the balance against deferral since it points to a means by which the applicant can be made whole

frontières juridiques? Il se peut que l’octroi du pouvoir discrétionnaire prévu à l’article 48 de la Loi n’envisage pas que le report est approprié chaque fois qu’il pourrait logiquement avoir une incidence. En fait, les termes impératifs de l’article 48 de la Loi nous indiquent qu’il en est autrement. De plus, il y a un courant jurisprudentiel qui permet de conclure que la seule existence d’une demande invoquant des motifs d’ordre humanitaire ne suffit pas à justifier un sursis d’exécution (et, par extension, un report). Finalement, le fait de définir trop largement le pouvoir discrétionnaire de différer risque de créer l’équivalent d’un droit au sursis que le législateur n’a pas voulu inscrire dans la loi. Quelles sont les limites imposées aux options disponibles par les termes «dès que les circonstances le permettent»?

[44] Il est clair qu’il y a divers facteurs liés aux arrangements de voyage qui exigeront qu’on fasse preuve de jugement ou qu’on exerce un pouvoir discrétionnaire. Il en va ainsi des aléas des horaires des lignes aériennes, des incertitudes liées à la délivrance des documents de voyage, des états de santé qui ont une incidence sur la capacité de voyager, tous des facteurs qui pourraient mener au report d’un renvoi à une autre date. Il y a ensuite des facteurs qui débordent les limites étroites des arrangements de voyage, mais sur lesquels ces arrangements ont un impact, notamment le calendrier scolaire des enfants, ou les naissances ou décès imminents. Ce sont des facteurs qui peuvent aussi avoir une influence sur le moment du renvoi. Même si on donne une interprétation très étroite à l’article 48 de la Loi, ces facteurs doivent être considérés.

[45] En l’instance, la mesure dont on demande de différer l’exécution est une mesure que le ministre a l’obligation d’exécuter selon la Loi. La décision de différer l’exécution doit donc comporter une justification pour ne pas se conformer à une obligation positive imposée par la Loi. Cette justification doit se trouver dans la Loi, ou dans une autre obligation juridique que le ministre doit respecter et qui est suffisamment importante pour l’autoriser à ne pas respecter l’article 48 de la Loi. Vu l’obligation qui est imposée par l’article 48, ainsi que l’obligation de s’y conformer, il y a lieu de faire grand état à l’encontre de l’octroi d’un report de la disponibilité d’une

without the necessity of non-compliance with a statutory obligation. For that reason, I would be inclined to the view that, absent special considerations, an H & C application which is not based upon a threat to personal safety would not justify deferral because there is a remedy other than failing to comply with a positive statutory obligation.

[46] I need go no further to decide the case before me. As cases arise, the Court will be called upon to decide if, on the facts before the judge at that time, deferral is justified in the name of other legal obligations which bind the Minister. An issue to be considered will be whether such obligations are commensurate with the obligation to execute removal orders "as soon as reasonably practicable". For example, these reasons do not address the effect of the decision of the Supreme Court of Canada in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, because it does not arise on these facts. Furthermore, it is well known that bad faith and arbitrariness are always within the remedial jurisdiction of a court exercising its supervisory jurisdiction over administrative action. The rationale for these reasons is to propose a framework for analysis as opposed to a list of cases falling on either side of a particular line.

[47] To summarize, the discretion to defer removal is a discretion vested in the Minister as opposed to the individual who is responsible for making the arrangements for removal. That person acts as the Minister's representative for the purpose of exercising that discretion but this does not mean that the discretion is tailored to that individual's actual or perceived level of authority. The discretion is bounded only by the terms of the Act dealing with removals. The Minister is under a positive obligation to execute removal orders, which are lawful orders, generally made by persons other than the Minister who hold designated

réparation autre, comme le droit de retour, puisqu'on trouve là une façon de protéger le demandeur sans avoir recours au non-respect d'une obligation imposée par la Loi. Pour ce motif, je serais plutôt d'avis qu'en l'absence de considérations particulières, une demande invoquant des motifs d'ordre humanitaire qui n'est pas fondée sur des menaces à la sécurité d'une personne ne peut justifier un report, parce qu'il existe une réparation autre que celle qui consiste à ne pas respecter une obligation imposée par la Loi.

[46] Il n'est pas nécessaire que j'aie plus loin pour trancher l'affaire qui m'est soumise. Au fur et à mesure que d'autres affaires lui seront soumises, la Cour devra décider, au vu des faits exposés au juge à ce moment-là, si le report est justifié au vu d'autres obligations juridiques qui s'imposent au ministre. Il faudra alors se poser la question de savoir si ces obligations sont du même ordre que l'obligation faite au ministre d'exécuter la mesure de renvoi «dès que les circonstances le permettent». Par exemple, les présents motifs ne mentionnent pas l'effet que pourrait avoir l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, de la Cour suprême du Canada, puisque cet arrêt ne s'applique pas aux faits de la présente instance. De plus, il est bien connu que la mauvaise foi et l'arbitraire sont toujours des motifs suffisants pour une cour de justice exerçant un contrôle sur les actions de l'administration d'exercer sa compétence d'accorder une réparation. Les présents motifs ont pour but de proposer un cadre d'analyse, plutôt qu'une liste d'affaires qui se situeraient d'un côté ou de l'autre d'une ligne de démarcation précisément tracée.

[47] En résumé, le pouvoir discrétionnaire de différer le renvoi est conféré au ministre et non à la personne qui est responsable de prendre les arrangements pour exécuter le renvoi. La personne en cause agit en tant que représentant du ministre dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, ce qui ne veut pas dire que le pouvoir discrétionnaire est aligné sur l'autorité réelle ou supposée de cette personne. Les seules limites du pouvoir discrétionnaire sont celles que l'on trouve dans les dispositions de la Loi qui traitent des renvois. Le ministre a l'obligation positive d'exécuter les mesures de renvoi, qui sont des mesures légales

offices with a specific grant of authority to make such an order. These orders are not mere administrative arrangements which the Minister can alter at her convenience. In fact, the Minister is precluded from issuing a Ministerial permit to a person who is subject to a removal order which is compelling evidence that the Minister is intended to execute removal orders as opposed to rendering them ineffective.

[48] It has been recognized that there is a discretion to defer removal though the boundaries of that discretion have not been defined. The grant of discretion is found in the same section which imposes the obligation to execute removal orders, a juxtaposition which is not insignificant. At its widest, the discretion to defer should logically be exercised only in circumstances where the process to which deferral is accorded could result in the removal order becoming unenforceable or ineffective. Deferral for the mere sake of delay is not in accordance with the imperatives of the Act. One instance of a policy which respects the discretion to defer while limiting its application to cases which are consistent with the policy of the Act, is that deferral should be reserved for those applications or processes where the failure to defer will expose the applicant to the risk of death, extreme sanction or inhumane treatment in circumstances and where deferral might result in the order becoming inoperative. The consequences of removal in those circumstances cannot be made good by readmitting the person to the country following the successful conclusion of their pending application. Family hardship cases such as this one are unfortunate but they can be remedied by readmission.

[49] There may be circumstances such as criminality where readmission is not to be taken for granted in the event of a successful application for exemption. Regrettable as this is, it is a result which reflects the policy of the Act, whereas exposing individuals to the risk of death or torture in circumstances where the

généralement adoptées par des personnes autres que le ministre, qui détiennent des postes où elles ont reçu le pouvoir particulier de prendre de telles mesures. Ces mesures ne sont pas des dispositions administratives que le ministre peut modifier à son gré. En fait, le ministre n'est pas autorisé à accorder un permis ministériel à une personne qui fait l'objet d'une mesure de renvoi, ce qui est une preuve évidente que la Loi prévoit que le ministre exécute les mesures de renvoi plutôt qu'il ne les rende de nul effet.

[48] Il est admis qu'il existe un pouvoir discrétionnaire de différer l'exécution du renvoi, bien que les limites de ce pouvoir discrétionnaire ne soient pas définies. L'octroi de ce pouvoir discrétionnaire se trouve dans le même article qui impose l'obligation d'exécuter les mesures de renvoi, une juxtaposition à laquelle il faut accorder tout son sens. Dans son sens le plus large, le pouvoir discrétionnaire de différer ne devrait en toute logique être exercé que dans des circonstances où la procédure à laquelle on défère peut avoir comme résultat que la mesure de renvoi devienne nulle ou de nul effet. Le report dont le seul objectif est de retarder l'échéance ne respecte pas les impératifs de la Loi. Un exemple de politique qui respecte le pouvoir discrétionnaire de différer tout en limitant son application aux cas qui respectent l'économie de la Loi est de réserver l'exercice de ce pouvoir aux affaires où il y a des demandes ou procédures pendantes et où le défaut de différer ferait que la vie du demandeur serait menacée, ou qu'il serait exposé à des sanctions excessives ou à un traitement inhumain, alors qu'un report pourrait faire que la mesure devienne de nul effet. Dans de telles circonstances, on ne pourrait annuler les conséquences d'un renvoi en réadmettant la personne au pays par suite d'un gain de cause dans sa demande qui était pendante. Les affaires comme celle-ci, qui causent des difficultés à la famille, sont malheureuses, mais on peut y remédier par une réadmission.

[49] Il peut y avoir des circonstances où la réadmission n'est pas automatique même si la demande d'exemption est accueillie, notamment lorsqu'il y a des actes criminels en cause. Bien que ce résultat soit regrettable, il reflète l'économie de la Loi, ce qui n'est pas le cas lorsqu'il s'agit d'exposer des personnes à

order requiring removal may be made ineffective, does not.

[50] The discretion to be exercised does not consist of assessing the risk. The discretion to be exercised is whether or not to defer to another process which may render the removal order ineffective or unenforceable, the object of that process being to determine whether removal of that person would expose him to a risk of death or other extreme sanction. If the process has not been initiated at the time of the request for deferral, or has been initiated as a result of the removal process, the person exercising the discretion could conclude that the conduct of the applicant is inconsistent with an allegation of fear of death or inhumane treatment. This is not a question of assessing the risk but rather of assessing the *bona fides* of the application.

[51] Applying this model to this motion for a stay, I note that the applicant was subject to a post-determination risk assessment which found no objectively identifiable risk in returning him to the People's Republic of China.

[52] Turning to the issue in the underlying judicial review, the removal officer's refusal to defer the removal pending the disposition of the H & C application, I find no serious issue with regard to the removal officer's conduct. As set out above, a pending H & C application on grounds of family separation is not itself grounds for delaying a removal. To treat it as such would be to create a statutory stay which Parliament declined to enact: *Green v. Minister of Employment and Immigration*, [1984] 1 F.C. 441 (C.A.), cited in *Cohen v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 31 Imm. L.R. (2d) 134 (F.C.T.D.), per Noël J. (as he then was). In the present case, the applicant's argument is that his prospects on his H & C application are so strong that the application will almost certainly succeed. It is therefore argued that it was unreasonable for the removal officer to refuse to defer the removal.

un risque de mort ou de torture dans des circonstances où il est possible que la mesure de renvoi soit déclarée de nul effet.

[50] Le pouvoir discrétionnaire à exercer ne correspond pas à une évaluation du risque. Le pouvoir discrétionnaire à exercer consiste à savoir s'il faut déférer à une autre procédure qui peut rendre la mesure de renvoi nulle ou de nul effet, l'objectif de cette procédure étant de déterminer si le renvoi de la personne en cause l'exposerait à un risque de mort ou de sanctions extrêmes. Lorsque la procédure en cause n'a pas déjà été introduite au moment de la demande de report, ou qu'elle n'a été introduite que par suite de la mesure de renvoi, la personne qui exerce le pouvoir discrétionnaire pourrait conclure que la conduite du demandeur n'est pas cohérente avec une allégation de crainte d'être tué ou d'être traité de façon inhumaine. Il ne s'agit pas ici d'une évaluation du risque, mais plutôt de l'évaluation de la bonne foi d'une demande.

[51] En appliquant ce modèle à la présente requête de sursis, je constate que le demandeur a fait l'objet d'une évaluation des risques dans le cadre de la révision des revendications refusées, où l'on a conclu à l'absence d'un risque objectif identifiable s'il était renvoyé en République populaire de Chine.

[52] Quant à la question soumise au contrôle judiciaire sous-jacent, le refus de l'agent chargé du renvoi de différer l'exécution du renvoi jusqu'à ce qu'on ait tranché la demande invoquant des motifs d'ordre humanitaire, je considère qu'il n'y a pas de question sérieuse à trancher au sujet de sa conduite. Comme je l'ai expliqué plus tôt, une demande pendante invoquant des motifs d'ordre humanitaire fondée sur la séparation d'avec la famille n'est pas en soi un motif de remettre un renvoi à plus tard. La traiter comme étant un tel motif aurait pour résultat de créer un sursis que le législateur n'a pas voulu inclure dans la Loi: (*Green c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1984] 1 C.F. 441 (C.A.), cité dans *Cohen c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1995), 31 Imm. L.R. (2d) 134 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), le juge Noël (alors juge à la Section de première instance)). En l'instance, l'argument du demandeur se fonde sur le fait que la perspective de voir sa demande

[53] In my view, the issues raised by the applicant's H & C application do not refer to a legal obligation which would justify the Minister in not performing her statutory duty. The enforced separation from his wife, while regrettable, is not such as to require intervention. The applicant has had the benefit of a PDRCC assessment which found no significant risk in the event of his return to China.

[54] To put the matter in terms of the analysis developed above, the applicant is subject to a valid removal order. The applicant has asked that the execution of the removal be deferred pending the processing of the H & C application. That application is based upon the fact of marriage and the distress caused by enforced separation. The applicant has had the benefit of a PDRCC assessment which found no appreciable risk of harm in the event of his return to China. In the result, this is not sufficient justification for not complying with the requirements of section 48 of the Act. In the circumstances, I find that there is no serious issue sufficient to justify the granting of a stay.

[55] The application for a stay is dismissed.

invoquant des motifs d'ordre humanitaire accueillie est tellement forte qu'il aura presque certainement gain de cause. Il soutient donc que l'agent chargé du renvoi a agi de façon déraisonnable en refusant de différer le renvoi.

[53] Selon moi, les questions que le demandeur a soulevées dans sa demande invoquant des motifs d'ordre humanitaire ne font pas état d'une obligation légale qui justifierait que le ministre ne se décharge pas de l'obligation qui est sienne en vertu de la Loi. La séparation forcée d'avec son épouse est regrettable, mais elle n'a pas l'effet d'exiger une intervention. Le demandeur a fait l'objet d'une évaluation des risques dans le cadre de la révision des revendications refusées et la conclusion est qu'il ne fait pas face à un risque significatif s'il est renvoyé en Chine.

[54] Pour remettre le tout dans le contexte de l'analyse expliquée ci-dessus, le demandeur est visé par une mesure de renvoi valable. Le demandeur a cherché à obtenir qu'on diffère l'exécution de la mesure de renvoi jusqu'à ce qu'on ait traité sa demande invoquant des motifs d'ordre humanitaire. Cette demande est fondée sur son mariage et sur la détresse qui sera causée par la séparation imposée. Le demandeur a eu le bénéfice d'une évaluation en tant que DNRSRC, suite à laquelle on n'a pas constaté l'existence d'un danger réel s'il était renvoyé en Chine. Par conséquent, ceci ne suffit pas à justifier qu'on ne respecte pas les exigences de l'article 48 de la Loi. Dans les circonstances, je conclus qu'il n'y a pas de question sérieuse à trancher qui puisse justifier suffisamment l'octroi du sursis.

[55] La demande de sursis est rejetée.

# DIGESTS

*Federal Court decisions digested are those which, while failing to meet the stringent standards of selection for full text reporting, are considered of sufficient value to merit coverage in that abbreviated format. A copy of the full text of any Federal Court decision may be ordered from the central registry of the Federal Court in Ottawa or from the local offices in Calgary, Edmonton, Fredericton, Halifax, Montréal, Québec, Toronto, Vancouver and Winnipeg.*

## ADMINISTRATIVE LAW

### JUDICIAL REVIEW

#### *Certiorari*

Motion to set aside order of Morneau P. dismissing plaintiff's (applicant) simplified action—Applicant employed by Canada Customs and Revenue Agency, unsuccessful in 1995 competition to fill Large Case File Manager positions at AU-4 group and level—Competition set aside January 6, 1997, by appeal board decision—Corrective measures taken for reassessing all candidates—Applicant alleged member of selection board abused power by, intentionally and in bad faith, failing to do reassessment prescribed by corrective measures—After first selection process set aside following May 1997 decision, Revenue Canada initiated second selection process in January 1998 to fill same positions—Applicant took two tests, written examination (successful) and interview (unsuccessful)—Members of selection board alleged to have knowingly and maliciously made series of false and misleading statements and defamatory remarks—Powers of prothonotary set out in r. 50—R. 51 providing for appeal from order of prothonotary—Deference accorded to prothonotary on appeal from discretionary decision—Judge hearing appeal intervening where decision clearly wrong—Normal appellate standards applying to non-discretionary findings of prothonotary—Prothonotary not erring in assessment of evidence relating to respondent's negligence—Evidence not establishing abuse of power or negligence by respondent—Evidence not inconsistent and fact that selection board not specifically aware of individual's work experience not necessarily meaning selection board not aware of type of work individual does at particular office—Whether prothonotary erred in finding false statements allegedly made by selection board constitute perjured evidence within meaning of Federal Court Act, s. 18.1(4)(e)—Mere fact evidence not given under oath not meaning not evidence within meaning of s. 18.4(e)—Such testimony at very least constituting fraud within meaning of s. 18.1(4)(e) as given in bad faith with intent to deceive—Whether prothonotary erred in deciding to strike out part of applicant's action—Applicant suggesting respondent's motion to strike in December 1999 opportunity to persuade Court applicant's action should be dismissed—Motion

## ADMINISTRATIVE LAW—Concluded

dismissed by Pinard J.—Morneau P. not erring in finding not prevented by decision of Pinard J. from concluding part of action should be struck out and decision not constraining Court's assessment of merits of case at trial—Morneau P. correct in deciding decision of Pinard J. not constituting *res judicata* on issue—Applicant not allowed to be compensated for damage caused by own "omission"—Prothonotary not erring in concluding applicant should have made submissions before appeal board and on judicial review, having regard to Federal Court Act, s. 18.1(4)(e)—Applicant's evidence not establishing false statements—Prothonotary not erring in concluding plaintiff's action could not get very far—Motion dismissed—Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5)—Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, rr. 50, 51.

GIROUX V. CANADA (T-2004-99, 2001 FCT 531, Blais J., order dated 25/5/01, 39 pp.)

## CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

### IMMIGRATION PRACTICE

Judicial review of visa officer's refusal of application for permanent residence—Applicant interviewed April 19, 1999—Officer's notes dated February 9, 2000 indicating application refused, but letter informing applicant of decision not sent until July 6, 2000—Applicant filing six documents predating July 6 letter not in tribunal record, by way of affidavit—Application allowed—Visa officer under duty to consider letters forwarded by immigration consultant submitted after interview but before decision letter refusing visa written—Decision in July 6, 2000 letter—No explanation provided for delay between interview, letter—Materials dated prior to July 6, 2000 should have been before visa officer and should have been considered—Exhibits admissible.

GHEBRE V. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (IMM-3735-00, 2001 FCT 682, McKeown J., order dated 20/6/01, 4 pp.)

## CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

—Continued

## STATUS IN CANADA

*Convention Refugees*

Application for judicial review of CRDD decision applicant not Convention refugee, based on Convention, Art. 1(F)(a) (accomplice in crimes against humanity), and based on negative credibility finding—Applicant collaborator of Mexican guerrilla group EPR (providing information about government corruption, transportation of EPR members to their missions), allegedly kidnapped and tortured by Judicial Police—Issues whether CRDD erred in excluding applicant under Convention, Art. 1(F)(a); whether CRDD based decision on erroneous finding of fact made in perverse or capricious manner or without regard to material before it—Application dismissed—Evidence referred to by CRDD insufficient to support conclusion EPR organization with limited and brutal purpose—Examination of notions of “complicity in commission of crime against humanity”: *Ramirez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 2 F.C. 306 (C.A.), “requirements for crimes to be considered crimes against humanity”: *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 433 (C.A.)—CRDD erred in law in excluding applicant from protection of Convention based on Art. 1(F)(a)—However, CRDD’s negative credibility finding not capricious or perverse, therefore no grounds for Court to intervene—United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6, Art. 1(F)(a).

MENDEZ-LEYVA V. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (IMM-4677-00, 2001 FCT 523, Tremblay-Lamer J., order dated 24/5/01, 17 pp.)

*Permanent Residents*

Judicial review of visa officer's refusal of permanent residence application on ground applicant medically inadmissible—Applicant had kidney transplant in 1986—Taking immunosuppressing drugs—Applied for permanent residence under independent category as financial and investment analyst—Subject of medical report by designated medical practitioner who noted applicant on cyclosporine, costly anti-rejection medication, indefinitely—Report concluding, as would qualify for free supply of immunosuppressors, applicant's admission to Canada would place excessive demand on Canadian health services—Applicant subsequently filing two medical reports reiterating applicant healthy, trouble-free since transplant—Application for permanent residence refused on ground member of inadmissible class of persons described in Immigration Act, s. 19(1)(a)(ii)—S. 19(1)(a)(ii) prohibiting admission of person suffering from health impairment, nature of which meaning admission reasonably expected to cause excessive demands

## CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

—Continued

on health, social services—S. 114(1)(m) permitting Governor General to make regulations prescribing factors to be considered in determining whether for medical reasons any person likely to be danger to public health, safety—Immigration Regulations, 1978, s. 22 setting out factors to be considered in determining whether person likely to be danger to public health, safety or whether admission of any person reasonably expected to cause excessive demands on health, social services—Applying *Ismaili v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 100 F.T.R. 139 (F.C.T.D.), Regulations, s. 22 *ultra vires* as relates to “excessive demands on health or social services” as no authority in Act, s. 114(1)(m) to make such regulation—Valid medical opinion found under s. 19(1)(a)(ii) binding on visa officer, but only if medical report valid—Error of jurisdiction rendering opinion invalid where opinion involving patently unreasonable error of fact, inconsistent or incoherent, or generated in manner contrary to principles of natural justice—When considering whether demand created by any particular medical condition excessive demand on health, social services, medical officer must have some evidence before him relating to supply of health, social service in Canada: *Ma v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 140 F.T.R. 311 (F.C.T.D.)—Assessment of excessive demands herein based solely on cost of providing services—No mention of availability, supply of immunosuppressors used by applicant—Medical report deficient in that not discussing supply of services, only cost—Report therefore made on insufficient evidentiary base and not valid opinion pursuant to s. 19(1)(a)(ii)—Since visa officer's opinion based on invalid medical report visa officer erred in law and decision subject to review—Application allowed—Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 19(1)(a)(ii), 114(1)(m) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 102)—Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, s. 22 (as am. by SOR/78-316, s. 2).

MANTO V. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (IMM-5841-99, 2001 FCT 572, O'Keefe J., order dated 1/6/01, 17 pp.)

## Humanitarian and Compassionate Considerations

Judicial review of visa officer's decision not to exempt applicants on humanitarian and compassionate (H & C) grounds from requirement of Immigration Act, s. 9(1)—Visa officer's notes stating applicant had Canadian-born daughter at time when immigration status uncertain; situation of own making—Concern that statement located immediately before statement dealing with best interests of Canadian child, i.e. young enough to assimilate to new environments and would not cause adverse, disproportionate, or undue hardship if returned to India—No other comments with respect to Canadian-born daughter, except for counsel's comment that not in her best interest to go to Punjab—Lack of evidence

**CITIZENSHIP AND IMMIGRATION**

—Concluded

with respect to child indicating interests of Canadian-born child minimized—*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817 stating attentiveness, sensitivity to importance of rights of children, to best interests, and to possible hardship caused by negative decision essential for H & C decision to be made in reasonable manner—Visa officer not asking whether possibility of child remaining in Canada if parents left, although rarely in best interest of child to remain in Canada without parents—Presence of Canadian-born daughter and need for parents factors to be considered in exercise of Minister's discretion—In context of notes, Court concerned visa officer visiting sins of parents upon Canadian-born child—Duty to be attentive, alive to child's interests not satisfied by identifying reasons for not giving weight to child's interests—To suggest child's interests could be equally served by accompanying parent to India since remains Canadian citizen ignoring s. 4(2) (right of Canadian citizen to remain in Canada)—H & C officer must make further inquiries when Canadian-born child involved in order to show attentive, sensitive to importance of child's rights, best interests, hardship caused to child by negative decision—Failure to look into questions relating to best interests of child not meeting requirements of *Baker*—Visa officer's approach minimizing Canadian-born child's interests, unreasonable—Application allowed—Questions certified: (1) whether immigration officer, in deciding H & C application, entitled to consider fact applicant knew about uncertain immigration status when engendered Canadian-born child, in so far as relating to applicant's hardship; (2) in light of *Baker*, what does it mean to be alert, alive, sensitive to child's interests, and does requirement shift burden, impose duty on immigration officer to inquire about child's interests, beyond what is submitted by applicant—Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 4(2) (as am. by R.S.C., 1985, (4th Supp.), c. 28, s. 3), 9(1) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 4).

BASSAN V. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (IMM-3751-00, 2001 FCT 742, McKeown J., order dated 3/7/01, 6 pp.)

**HUMAN RIGHTS**

Judicial review of dismissal by Canadian Human Rights Commission (CHRC) of complaint of discrimination in employment because of disability—In 1994 applicant placing second on eligibility list for position of Senior Bankruptcy Officer position with department now called Industry Canada—First-ranked candidate accepted job—In May 1995 applicant suffered minor stroke—In April 1996 Industry Canada running competition for Senior Bankruptcy Officer—1994 eligibility list expired on March 31, 1996—Had list been extended to September 1998 (to maximum of two years), applicant would have been appointed to position as only remaining name upon list—Applicant not competing

**HUMAN RIGHTS—Continued**

in 1996 competition—Filing complaint alleging respondent discriminated against him in employment on ground of disability (minor stroke) by refusing him higher level job contrary to Canadian Human Rights Act, s. 7—Alleging respondent not extending 1994 eligibility list, holding 1996 competition because not wanting to hire applicant as disabled as result of stroke—Investigator appointed by CHRC to investigate complaint concluding applicant's failure to enter 1996 competition not affecting merits of complaint; recommending conciliation—Investigator's report sent to both parties for comments—Both parties providing written submissions—CHRC deciding to dismiss complaint as: evidence not supporting allegation respondent discriminated against complainant because of disability; no evidence linking complainant's stroke with decision not to extend eligibility list; although complainant eligible, not applying for 1996 competition—Applicant claiming respondent's response to investigator's report contained material, including arguments, not made known to him until after CHRC issued decision—Such "new material" primarily respondent's position staffing decision not based on applicant's disability—Initially respondent's position apparently that manager not having authority to extend term of eligibility list—Issue of applicant's "alleged disability" rising to forefront only in May 28, 1998 letter in response to investigator's report—In addition, May 28, 1998 letter containing very forceful arguments to effect applicant denied himself potential access to position because not applying in 1996 competitive process—Important to allow applicant opportunity to give full answer prior to CHRC making decision as decision dismissed applicant's complaint—May 28 letter should have been given to applicant for comments—Raising issue of applicant's "alleged disability" and also putting much stronger position forward with respect to applicant's failure to apply in 1996 competition—In fact, letter stating by not applying in 1996 competition, applicant denying himself potential access to opportunity—Investigator stating in report failure to apply not affecting merits of complaint, yet CHRC using failure to apply as one of the reasons for dismissing complaint—Failure to disclose May 28 letter breach of procedural fairness—CHRC's decision set aside—Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6, s. 7.

MORAN V. CANADA (DEPARTMENT OF INDUSTRY) (T-1360-99, 2001 FCT 561, O'Keefe J., order dated 31/5/01, 15 pp.)

Appeal from FCTD order ((1999), 20 Admin. L.R. (3d) 198) dismissing appellant's application for judicial review of HRT decision dismissing motion for dismissal of complaints on grounds of reasonable apprehension of bias in HRT panel arising from wording of Human Rights Act, s. 48.1(2) (appointees to Tribunal must have experience, expertise and interest in, and sensitivity to, human rights)—Appellant argued provision raising reasonable apprehension all

**HUMAN RIGHTS—Concluded**

appointees thereunder have inherent bias towards human rights when acting in adjudicative role—Appeal raising two issues: whether panel subject to provisions of Act, s. 48.1(2); whether Act, s. 48.1(2) qualification requirements giving rise to reasonable apprehension such persons biased—Appeal dismissed—Panel not subject to Act, s. 48.1(2): *Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada*, [2001] F.C.J. No. 791 (C.A.) (QL)—*Obiter*: phrase “sensitivity to human rights” connoting awareness of and interest in human rights—Not connoting predilection in favour of human rights: *R. v. S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484—In context of qualifications for appointment, sensitivity implying no more than need to recognize and be aware of human rights in broadest sense—Not requiring predisposition to arguments in support of or favourable to human rights—Not involving insensitivity to other rights—Only meant to exclude people with closed minds on human rights issues—Conclusion supported by French language version: “*être sensibilisés*”—Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6, s. 48.1(2) (as am. by S.C. 1998, c. 9, s. 27).

ZÜNDEL V. CITRON (A-25-00, 2001 FCA 212, Malone J.A., judgment dated 25/6/01, 8 pp.)

**INCOME TAX****INCOME CALCULATION***Deductions*

Appeal from T.C.C. decision dismissing appellant’s appeal from assessment refusing deduction of losses arising from operation of Amway distributorship in 1993 and 1994 on basis had no reasonable expectation of profit—Application of reasonable expectation of profit test established in *Moldovan v. The Queen*, [1978] 1 S.C.R. 480 and explained in subsequent case law—Appeal allowed—In basing decision on profit margins, potential market opportunities and costs, as well as appellant’s approach to operating his distributorship, T.C.J. second-guessing business acumen of appellant—In doing so, T.C.J. erred in law—Notwithstanding low profit margins, evidence of operation of other successful Amway distributorships by individuals who follow Amway business plan as did appellant.

KEEPING V. CANADA (A-372-99, 2001 FCA 182, Rothstein J.A., judgment dated 4/6/01, 4 pp.)

**PENALTIES**

Judicial review of decisions of Director of Newfoundland and Labrador Tax Services Office denying applications under Income Tax Act, s. 220(3.1) (fairness legislation) for cancellation of penalties, arrears interest with respect to 1991, 1992, 1993 taxation years—S. 220(3.1) permitting

**INCOME TAX—Continued**

Minister to waive or cancel all or any portion of any penalty, interest at any time—Applications for relief under fairness legislation reviewed by Appeals Officer Joan Oxner—Recommending application be denied—Alan Ross, Chief of Appeals, approving recommendation—Letter informing applicants requests denied notifying them could seek administrative review of denial—Applicants requesting such review—Thereafter, documents (also prepared by Oxner) submitted to, considered by Review Committee, comprised of five Assistant Directors, including Ross—Review Committee unanimously recommended dismissal of appeals—Applicants alleging process breached duty of fairness—Applications allowed—As decision made under fairness legislation discretionary, scope of review quite narrow—Necessary to determine whether review process creating legitimate expectation appeal process would be made independently of original decision-maker—While doctrine of legitimate expectations not creating substantive rights, can create procedural rights which are governed by standard of procedural fairness—Revenue Canada issuing memorandum containing guidelines dealing with application of fairness provisions to penalty, interest in 1996—Clearly second review of negative fairness decision to be impartial, made independently of original decision-maker—As procedure to be followed in dealing with fairness legislation set by Minister, procedure must be followed if legitimate expectation by applicants such procedures will be followed—Applicants did have legitimate expectation second review would be impartial, independent of first review—Although possible case made on reasonable apprehension of bias, because officials involved in second-level review also directly involved at first level, doctrine of independence sufficient to dispose of application herein—Ross presented case to Review Committee, of which active member—Not recusing himself from Committee’s deliberations—Since Committee’s decisions taken on basis of unanimity, Ross necessarily played key role in eventual decisions of Committee—Ross played important part in process both at first level and at review stage—As well, Oxner’s involvement in drafting original authorization and preparation of documents for second-level review lending further support to contention second-level review not independent of first—Public interest sought to be protected by doctrine of legitimate expectation is protection of individual from abuse of power—Implied undertaking non-discriminatory application of procedural norms set out by published guidelines—Second impartial review, independent of original decision-maker not conducted—Failure to follow published procedural guidelines breach of duty of fairness—Once set, such guidelines must be adhered to at least in so far as to meet legitimate expectation created by said norms—Income Tax Act, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1, s. 220(3.1) (as enacted by S.C. 1994, c. 7, Sch. VIII, s. 127).

EDISON V. CANADA (T-1056-00, T-1057-00, 2001 FCT 734, Blanchard J., order dated 3/7/01, 14 pp.)

**INCOME TAX—Continued**

Appeal from Trial Division order dismissing application for judicial review of Revenue Canada's decision to not cancel, waive interest, penalties assessed against appellant—Appellant's 1989 to 1992 income tax returns audited in 1993—Discovery of previously unreported income resulting in 1995 reassessments—Penalties, interest also assessed against appellant—Appellant filing notices of objection—Due to staff changes review of objections not commenced until 31 months after notices filed—In 1998 notices of reassessment issued reducing total income assessed for 1990 to 1992 and confirming reassessment for 1989—In 1998 appellant requested Minister to waive, cancel penalties, interest assessed pursuant to Income Tax Act, s. 220(3.1)—S. 220(3.1) permitting Minister to waive, cancel all or any portion of any penalty, interest at any time—Request denied—Motions Judge dismissing application for judicial review—Appeal allowed—Only decision to not waive, cancel interest at issue as penalties assessed related to amounts not altered by 1998 reassessment—S. 152(1) requiring Minister to assess tax return "with all due dispatch"—S. 165(3) requiring Minister to reconsider reassessment "with all due dispatch"—*J. Stollar Construction Ltd. v. Minister of National Revenue* (1989), 89 DTC 134 (T.C.C.) holding "with all due dispatch" expressing clear intention to require Minister to act within reasonable period, length of which varying in accordance with circumstances—31-month delay before commencement of review of file inordinate, particularly as review completed in little more than six months once commenced—Staff changes insufficient explanation to meet onus on Minister to show delay not unreasonable—By allowing unreasonable length of time to elapse prior to reassessing appellant, informing him of results, Minister failed to act with dispatch required by Act—Minister's delay caused accrual of significant additional interest charges against appellant—Respondent submitted fairness provisions of s. 220 only apply to remedy unfairnesses encountered during period up to time taxpayer first assessed under s. 152—Argument taxpayer's remedy appeal to Tax Court if unhappy with assessment, rejected—No express indication Parliament intended s. 220(3.1) to apply only to actions taken under s. 152—Acceptance of respondent's position would deprive taxpayer of any remedy in event notice of objection not considered in reasonable time—Minister's delegate considered irrelevant factors relating to appellant's failure to report all of income in each of taxation years—Not relevant to unfairness alleged i.e. delay—Also stating applicant not disputing liability—In fact, by filing notices of objection appellant did dispute amount of liability—Appellant not knowing actual liability until final reassessment in August 1998—Total liability significantly reduced—But central error failure to consider one very important, relevant factor i.e. processing delays—Such failure making decision unreasonable—Income Tax Act, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1, ss. 152(1) (as am. by S.C. 1998, c. 19, s. 42), 165(3) (as am. by S.C. 1994, c. 7, Sch.

**INCOME TAX—Concluded**

VIII, s. 98), 220(3.1) (as enacted by S.C. 1994, c. 7, Sch. VIII, s. 127).

HILLIER V. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (A-837-00, 2001 FCA 197, Sexton J.A., judgment dated 11/6/01, 12 pp.)

**NATIVE PEOPLES****LANDS**

Appeal from Trial Division decision ([1998] F.C.J. No. 1032 (QL)) determining annual rents from April 1, 1991 to March 31, 1998, payable by 61 lessees of individual lots on Whitefish River Indian Reserve No. 4 in Ontario—Appellant disputing application of 40% discount factor against fair market value of land as determined by Trial Judge—Contending 30% discount appropriate factor to apply—Lots subject to separate but virtually identical leases entered into between appellant-lessor, respondent-lessees—Lease having term of 21 years effective April 1, 1977 with possibility of renewal for each of three separate, additional successive periods of 7 years—In December 1990, respondents notified by letter rent would increase effective April 1, 1991—Trial Judge not agreeing with application by appellant's expert of 30% discount factor to fee simple fair market value of lots—Instead, applied 40% discount factor—Appellant invoking recent Supreme Court of Canada decision in *Musqueam Indian Band v. Glass*, [2000] 2 S.C.R. 633—Like lease in *Musqueam*, present lease makes reference only to "value of the land", not to value of land under lease—Principle that, absent contractual terms to contrary, lease conditions not to be factored into determination of fair market value of demised land constant in Canadian jurisprudence, consistently applied by F.C.T.D.—Assessment which Trial Judge accepted done in contravention of approach in law accepted by Courts in Canada for several decades, recently restated by Supreme Court in *Musqueam*—In accepting, acting upon report of appellant's appraiser, Trial Judge erred in law—New trial required to determine fair market rents in accordance with terms of lease, principle laid down by Supreme Court in *Musqueam* that conditions in lease irrelevant to fair market value of demised lands—Whether Trial Judge erred in substituting 40% discount factor for 30% factor which appellant's expert applied—Issue rendered moot by application of *Musqueam*—Trial Judge's interpretation of change in methodology adopted by appellant's expert either misconstrued nature of change or regarded it as impermissible on basis tax advantage could not be considered at all in determining discount factor—Court in agreement with conclusion of Trial Judge on issue of applicable interest rate—Appeal allowed in part.

ST. MARTIN V. CANADA (MINISTRY OF INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT) (A-465-98, 2001 FCA 205, Isaac J.A., judgment dated 28/6/01, 19 pp.)

## NATIVE PEOPLES—Continued

## REGISTRATION

Motions by defendant Band to strike statement of claim; motion by plaintiff for summary judgment—Plaintiff member of Sawridge Band until married non-Indian in 1965, whereupon lost both Band membership in Sawridge Band and Indian status—After 1985 amendment to Indian Act, plaintiff applied for reinstatement of Indian status and of membership in Sawridge Band—Plaintiff reinstated to general register maintained by Department but was told would have to apply to Band for membership, as Band had submitted proposal to take control of its membership effective July 1985, pursuant to provisions of Indian Act—Present action launched in 1988, seeking declaration plaintiff member of Sawridge Band, damages, accounting and various other consequential relief—Motion to strike on ground declaration should have been sought on application for judicial review; no reasonable cause of action—Summary judgment sought on very narrow ground plaintiff, as child of persons on Band List, entitled to be registered under provision of Band's Membership Rules, R. 3(b) (natural child of parents both of whose names entered on Band List)—Both motions dismissed—As present action started in 1988 and took form not only permitted but required by law as it then stood—1992 Federal Court Act amendments not having retroactive effect, motion to strike must be dismissed with costs—As to summary judgment—Application of R. 3(b) questionable as plaintiff's father's name removed from Band List when died in 1981—Although likely that at time of plaintiff's birth, parents both entered on Band List or its predecessor, no conclusive evidence to that effect—And if Rule viewed as having retrospective effect as of either date of her birth or date of creation of 1951 Band List, effect now spent for plaintiff indeed accepted as band member and entered on Band List up to time of marriage to non-Indian—Even if effect of plaintiff's father's death ignored, plaintiff still seeking to benefit twice from application of provisions of R. 3(b): once when first entered on Band List and again today—Cannot be correct reading of Rules, as would mean persons who had voluntarily resigned from Band, or been properly expelled from it, could seek re-admission as of right—Furthermore, context strong argument against interpretation proposed by plaintiff—Rules adopted as consequence of and in purported implementation of 1985 amendments to Indian Act—For interpretation of R. 3(b), in particular, context of course including remainder of Rules of which it forms but part—Plaintiff became entitled to restoration of Indian status and to be re-admitted to Band as result of 1985 legislation—R. 3(a) specifically contemplates such persons and purports to apply to them additional conditions which must be fulfilled before they can claim membership—Valid or not, reading of R. 3(a) essential to understanding of true meaning and intent of R. 3(b)—Simply inconceivable person who drafted both Rules intended to give R. 3(b) scope contended for by plaintiff—Proper construction R. 3(b) only prospective in scope

## NATIVE PEOPLES—Concluded

and not applying to acquired rights person contemplated in Act, s. 11(1)—Death of plaintiff's father in 1981 irrelevant to claim to membership—As plaintiff person who would be entitled pursuant to Act, s. 11(1) to have his or her name entered on Band List, case comprehensively dealt with by R. 3(a), and R. 3(b) simply not applying to her—As Band counsel entirely unhelpful on hearing of motion, no costs awarded on motion for summary judgment—Motion to strike dismissed with costs—Indian Act, R.S.C., 1985, c. I-5, s. 11(1) (as am. by S.C. 1985, c. 27, s. 4)—Indian Act, R.S.C. 1970, c. I-5—Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7 (as am. by S.C. 1990, c. 8).

POITRAS V. SAWRIDGE BAND (T-2655-89, 2001 FCT 690, Hugessen J., order dated 22/6/01, 18 pp.)

## PATENTS

## PRACTICE

Motion to set aside Prothonotary's order dismissing application as frivolous, vexatious, abuse of process; dismissing motion for order requiring affiants to re-attend to answer questions on cross-examination—By letter dated August 1, 2000 Apotex providing notice of allegation stating no claim for medicine itself and no claim for use of medicine in patents infringed by its making, constructing, using, selling of Apo-Omeprazole tablets—Submitting patents covering pharmaceutical compositions comprising core, inert subcoating, outer enteric coating, but its tablets not having subcoating between core, enteric coating; thus not within scope of, not infringing patents—In response, applicants commenced application to prohibit Minister from issuing notice of compliance to Apotex in respect to omeprazole and/or omeprazole magnesium tablets in three dosages until after expiration of patents, and for declaration Apotex' August 1, 2000 letter not constituting notice of allegation—Apotex brought motion to dismiss—Prothonotary finding Patented Medicines (Notice of Compliance) Regulations not requiring Apotex to identify which drug subject of allegation; matter not *res judicata* since proceedings commenced in 1998 withdrawn on consent without being tried on merits—Applicants maintaining reaction of enteric outer layer with substances in core layer resulting in intervening or third layer—Prothonotary concluding two-step procedure not infringing three-step procedure as would not end up with centre layer deployed before outer layer added—Granted motion to dismiss—Application allowed—(1) Whether beyond doubt applicants could not possibly succeed on issue of whether notice of allegation complying with Regulations on basis (a) notice of allegation must identify drug or (b) notice of allegation abuse of process—(a) Regulations not requiring drug, active ingredient be identified in notice of allegation—No conceivable consequence relevant to this application turning on identity of active ingredient—Allegation of non-infringement, reasons why Apotex'

**PATENTS—Continued**

product will not infringe patents applies to both omeprazole, omeprazole salts—(b) Applicants submitting notice of allegation abuse of process since Apotex made same allegations in respect of patents in 1998—Prothonotary correctly holding matter not *res judicata*, abuse of process—(2) Whether beyond doubt applicants could not possibly succeed on following issues relating to whether Apotex' allegation of non-infringement justified—(a) Whether allegation justified on basis specified in notice of allegation—Applicants alleging issue of spontaneous generation of subcoat requiring determination at hearing—Apotex not attempting to rely on issues not set forth in notice of allegation as applicants raising issue—Questionable whether issue of subcoating could raise serious question as to whether Apotex' allegation of non-infringement justified—But this issue, and (b) issue of whether applicants' pending motion for disclosure precluding motion for summary dismissal relating to construction of patent—(c) With respect to construction of patent (i) whether patent construction argued by Apotex detailed in notice of allegation—Applicants submitting Prothonotary decided issues of construction not in notice of allegation—Submitting Apotex advanced patent construction not in its detailed statement—Prothonotary stating Apotex alleged enteric covering will partially react on contact with core to precipitate intervening neutral layer between core and enteric layer—Although new matters cannot be considered in notice of allegation, Apotex not adding new matter since still stating two-step procedure, and would not be any subcoating layer between cores, enteric layers—(ii) If so, should question of construction be left for hearing on merits—Construction of patent always engaged by assertion of non-infringement—Furthermore, applicants had opportunity to file expert evidence as to construction of patents—Prothonotary not erring in making determination about patent construction on motion for summary dismissal—(iii) If not, does construction require consideration of expert evidence—Prothonotary concluded expert evidence as to meaning of 'coating, disposing, covering' not needed—Applicants submitting where dispute among experts matter should properly be left for trial—Trial Judge, with help of experts, better able to determine real meaning of 'coating, disposing, covering' for pharmaceutical purposes—Prothonotary erred in making own decision without advice of experts—(iv) If so, what is proper construction—Applicants submitting claims of patents not limiting manner in which subcoating formed—Question as to proper construction of patents should be left to Trial Judge hearing case on merits—(v) If claims construed as process-dependent composition claims, does presumption of infringement apply—Apotex arguing applicants must do more than raise mere speculative possibility of infringement, and must establish that, if notice of compliance granted, infringement will occur—Prothonotary went too far and questions whether construction argued by Apotex, and whether Apotex' tablets will avoid infringement of patents as construed should be left for determination by judge

**PATENTS—Concluded**

hearing case on merits—Affiants ordered to reattend to answer certain questions—Applicants allowed extension of 30 days to bring motion before Court—Patented Medicines (Notice of Compliance) Regulations, SOR/93-133.

AB HASSLE V. APOTEX (T-1747-00, 2001 FCT 530, Blais J., order dated 25/5/01, 40 pp.)

**PENITENTIARIES**

Application for judicial review of final decision by Assistant Deputy Commissioner (Regional Headquarters, Laval) to approve involuntary transfer of applicant from Kent Institution in British Columbia to Port Cartier Institution in Quebec—Issue whether respondents violated procedural fairness and efficiency requirements in dealing with applicant—Applicant claiming documentation on which decision based inaccurate and also referred to 2 items concerned which had not been put forward as part of respondent's case—Application dismissed—Standard of review applied herein reasonableness *simpliciter*—Transfer decisions made in difficult context of conflicting interests (individual rights of inmate, necessity of preserving order)—Prison authorities must act on best, albeit sometimes unreliable, information available, but given nature of inmate population and necessity of preserving order, often no other alternatives: *Bachynski v. William Head Institution*, [1995] B.C.J. No. 1715 (S.C.) (QL)—Awareness of difficult context particularly important in transfer cases where not matter of judging guilt or innocence—While fairness requiring person charged be given all available particulars of offence, not so in case of transfer decision made for sake of orderly and proper administration of institution: *Gallant v. Canada (Deputy Commissioner, Correctional Service of Canada)*, [1989] 3 F.C. 329 (C.A.)—Nothing unreasonable in finding of Assistant Deputy Commissioner's decision and material upon which based.

DUPRAS V. CANADA (WARDEN OF KENT INSTITUTION) (T-1188-00, 2001 FCT 632, McKeown J., order dated 12/6/01, 15 pp.)

**PENSIONS**

Judicial review of Pensions Appeal Board's decision applicant not disabled within meaning of Canada Pension Plan, s. 42(2)—Applicant alleging: (1) Board's failure to provide record of proceedings denial of natural justice; (2) Board's failure to explain to applicant certain evidentiary rulings made during course of testimony breach of procedural fairness, particularly as applicant self-represented; (3) Board acted without jurisdiction when failed to inform him of right to interpreter; and (4) Board erred in law when implicitly imposed as precondition to award of disability pension duty to submit to all possible cures—(1) *Canadian*

**PENSIONS—Concluded**

*Union of Public Employees, Local 301 v. Montreal (City)*, [1997] 1 S.C.R. 793 indicating in absence of statutory right to recording, reviewing court must determine whether record provided allowing it to properly dispose of application for appeal or review—Affidavit of Minister's counsel at hearing and application for judicial review providing adequate record for Court to review factual findings in order to determine whether ground of review well-founded—(2) Without description of motions, directions, rulings applicant referring to, Court unable to review whether breach of procedural fairness—(3) *R. v. Tran*, [1994] 2 S.C.R. 951, invoked by applicant as establishing relevant enquiry with respect to right to interpreter, expressly limited to criminal cases—Court therein careful to state courts not required, as matter of course to inform accused of right to interpreter or to inquire as to whether accused having trouble understanding proceedings—Applicant proceeded in English without either mentioning language difficulties or requesting interpreter—No basis on which to find Board acted without jurisdiction—(4) Board quoted from report by general practitioner assessing applicant's condition for British Columbia Worker's Compensation Board (BCWCB)—Emphasized passage from report by disability awards medical adviser for BCWCB—Cited second report of general practitioner and testimony of physician called as witness on behalf of Minister to review medical reports—Impossible to determine from Board's reasons extent to which may have imposed upon applicant duty to pursue any, all possible treatment or therapy—Without ruling on point, and without determining whether, to what extent such duty applicable to applicant in circumstances, Board's decision containing another fatal procedural defect in that merely quoting from three medical reports, citing brief oral opinion—Not accepting, rejecting, analysing evidence, but simply concluding that in its opinion applicant not meeting strict requirements of Act—Board's reasoning leading to final disposition must be fully explained because of importance to applicant—S. 83(11) expressly imposing upon Board obligation to notify in writing parties to appeal of decision and of reasons therefor—Board's failure to give reasons for conclusion in circumstances, reviewable error warranting intervention of Court—Canada Pension Plan, R.S.C., 1985, c. C-8, ss. 42(2) (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.)), c. 30, s. 12; S.C. 1992, c. 1, s. 23), 83(11) (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.)), c. 30, s. 45).

GARCIA V. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (A-218-00, Malone J.A., judgment dated 18/6/01, 8 pp.)

**PRACTICE**

Special circumstances—Motion for order to proceed with hearing of motion to strike statement of claim; motion to strike statement of defence—At time of filing statement of claim (alleging plaintiff deprived of fair trial before Quebec Superior Court by defendant's failure to disclose material

**PRACTICE—Continued**

documents) matters deemed directly relevant to plaintiff's claim in action still before Quebec courts—By order dated April 12, 1999 action stayed until Quebec Court proceedings concluded—On August 16, 1999 Richard A.C.J. expressly dismissing plaintiff's appeal therefrom in view of considerable overlap between issue herein and criminal proceeding, but silent as to defendant's motion to strike—On receipt of plaintiff's affidavit swearing no more proceedings before Quebec courts involving criminal issues, and no intention to apply to Supreme Court of Canada concerning any decision involving criminal proceedings, Teitelbaum J. lifting any previous stays on December 20, 1999—Defendant filing statement of defence, but on learning plaintiff reinstated proceedings in Quebec courts, filed motion for order to stay action—Action stayed, but that order set aside—Motion to strike statement of claim dismissed; motion to strike statement of defence adjourned *sine die*—Defendant now seeking order to proceed with hearing of motion to strike statement of claim—Motion dismissed—August 16, 1999 order not adjourning defendant's motion to strike *sine die*—At that premature stage would have been prejudicial to plaintiff for Court to entertain motion to strike statement of claim when issues at heart of matter under review by another court—Order can only be interpreted to have given life to intention explained in reasons to postpone hearing proceeding to determine merit of statement of claim until Quebec courts concluded deliberations—Teitelbaum J.'s order merely confirms defendant's continuing right to bring motion to strike statement of claim—Plaintiff's reply to defendant's motion herein submitting, in bringing forward motion to strike statement of claim, defendant continuing to advance identical issues previously denied, in blatant abuse of Court's process—Although Court agreeing with plaintiff's observation defendant unable to extricate herself from orders issued, Court noting multifarious procedural manoeuvres by both parties compromised efficient administration of justice, to detriment of both parties—In these circumstances, to decide matter on basis of arguments as to validity of motion to strike would constitute triumph of form over substance—Circuitous, convoluted course of events in this matter constituting situation of nature contemplated by sort of "special circumstances" in which Court may exercise jurisdiction pursuant to Federal Court Rules, 1998, r. 55—R. 55 permitting Court to dispense with compliance with rule on motion by party—Moving party must demonstrate special circumstances—That order requested would do justice in circumstances and not prejudice party implicit in concept of special circumstances: *Chow v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 161 F.T.R. 156 (F.C.T.D.)—Stays granted because proceedings relevant to merits of statement of claim under adjudication in other courts—Incongruous to suggest Court's orders should be construed to prevent prejudice to statement of claim, by deferring motion to strike until matters before other courts resolved, but at same time to prejudice defendant by precluding right to challenge statement of claim's validity once Quebec

**PRACTICE—Continued**

Court rendering decision—August 16 order must have been intended to preserve defendant's right to move to strike statement of claim—Further justification for allowing motion to strike statement of claim found in existence of "special circumstances"—In *Speedo Knitting Mills Pty., Ltd. v. Christina Canada Inc.* (1985), 3 C.P.R. (3d) 360 (F.C.T.D.) plaintiff contesting defendant's right to bring motion and Court noting general principle should not be series of motions with respect to given pleading, but sufficient special circumstances therein to justify hearing of present motion which should not be dismissed on procedural grounds—Plaintiff relying on *Horii v. Canada*, [2000] F.C.J. No. 1712 (T.D.) (QL) in support of argument defendant should not be able to bring motion to strike statement of claim—But *Horii* distinguishable in that no special circumstances therein justifying further attack on pleadings, but in present case, fact Quebec courts concluded deliberations with respect to plaintiff's criminal matters constituting relevant and material change in circumstances—Having regard to passage of time, change in circumstances, staleness of record, fact defendant never having opportunity to argue motion on merits, and in interest of doing justice between parties, preferable to have matter heard with fresh record—Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, r. 55.

PEARSON V. CANADA (T-290-99, 2001 FCT 692, Hansen J., order dated 21/6/01, 18 pp.)

**CONFIDENTIALITY ORDERS**

Access to information—Motion under Federal Court Rules, 1998, r. 151 for directions with respect to confidentiality of material regarding security arrangement at Office of Information Commissioner investigator's office (investigator examines confidential records on regular basis)—Commissioner investigating complaint re: refusal of head of DND to disclose minutes or documents produced from meetings between Minister and Deputy Minister of National Defence, Chief of Defence Staff and Minister's senior staff—Matter of balancing possible harm from disclosure with public interest in open judicial process—Without further particulars as to nature of security arrangements, whether administrative or physical, Commissioner has not established that public interest in confidentiality outweighs public interest in open judicial process—No reason to keep confidential certificates, annexed to Roy Hillier's affidavit, signed by Brigadier General Ross objecting to disclosure of information pursuant to Canada Evidence Act, ss. 37, 38—Principle of open public access to courts of sufficient importance to limit confidential orders to information that must be kept confidential—If Commissioner wishes to keep confidential physical, administrative, or other security arrangements in his office, relied upon for protection of information, request should be tailored to precise objective—Motion dismissed—Federal Court Rules, 1998,

**PRACTICE—Continued**

SOR/98-106, r. 151—Canada Evidence Act, R.S.C., 1985, c. C-5, ss. 37, 38.

CANADA (INFORMATION COMMISSIONER) V. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (T-656-01, 2001 FCT 599, Dubé J., order dated 7/6/01, 7 pp.)

**CONTEMPT OF COURT**

Contempt proceedings most serious matter, analogous to criminal proceedings—Court raising concern on its own motion as to whether R. 467(1)(b) complied with due to failure of show cause order that gave rise to proceeding to describe with sufficient particularity nature of case alleged against Hart, Robinson and Hart Robinson Breweries—Court not prepared to proceed with proceeding of this gravity in face of that uncertainty—Hearing adjourned to September 14 and plaintiff required to deliver and serve on counsel for Mr. Hart and Mr. Robinson written statement of each and every particular of each and every act alleged to be in contempt of court within 14 days—Written statement to be served personally as soon as practicable thereafter on Mr. Hart, Mr. Robinson and Hart Robinson Breweries Ltd.—Mr. Anissimoff requesting to be removed as counsel of record for Hart Robinson Breweries Ltd. (Hart) as has been unable to get instructions from client—Order for his removal as solicitor for Breweries, effective on filing of proof of service of order on client—Federal Court Rules 1998, SOR/98-106, r. 467(1)(b).

DESNOES & GEDDES LTD. V. HART BREWERIES LTD. (T-1656-00, 2001 FCT 696, Dawson J., order dated 22/6/01, 4 pp.)

**COSTS**

Federal Court Rules, 1998, r. 420(2)(b) (defendant to be awarded party-and-party costs, double costs, where defendant made written offer to settle and plaintiff failed to obtain judgment)—Although point on which defendant succeeded raised in letter shortly after statement of claim filed, no further mention of point until closing argument—Not case where defendant should be deprived totally of its costs, but should receive 50% of party-and-party costs up to January 7, 2000—As to whether defendant should receive double costs, defendant awarded 75% of costs from January 7, 2000 to November 28, 2000, for total of 150% of party-and-party costs for said period—Defendant entitled to have costs assessed in accordance with Column III of table to Tariff B—Costs for attendance of defendant's second counsel allowed—Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, r. 420(2)(b), Tariff B, Column III.

CONOHAN V. THE COOPERATORS (T-2092-97, 2001 FCT 658, O'Keefe J., taxation dated 14/6/01, 5 pp.)

## PRACTICE—Continued

Motion for order requiring plaintiff to provide security for costs—Defendant estimating trial will last five days, taxable costs will be \$28,219.65—Federal Court Rules, 1998, r. 416(1)(b) permitting Court to order security for costs where reason to believe plaintiff corporation would have insufficient assets in Canada available to pay defendant's costs—Ontario Rules of Civil Procedure, R.R.O. 1990, Reg. 194, r. 56.01(1), permitting order for security for costs where good reason to believe plaintiff corporation having insufficient assets in Canada to pay defendant's costs, similar to r. 416—*Orkin on Costs*, 2nd ed., Canada Law Book Inc.: Aurora, Ont., 2000, dealing with Ontario rule, indicating onus initially on defendant to establish good reason to believe corporate plaintiff having insufficient assets, at which point onus passing to plaintiff to establish either sufficiency of assets or that it be permitted to proceed to trial despite lack of assets, all of this being discretionary—Once defendant showing *prima facie* case plaintiff unable to pay costs, plaintiff required to show exigible assets of sufficient value to satisfy award of costs: *Ruko of Canada Ltd. v. CIBC* (1991), 49 C.P.C. (2d) 105 (B.C.S.C.)—No weight given to defendant's submission plaintiff private company, maintaining no employees, operating out of family home as not relevant in establishing *prima facie* case of lack of exigible assets that plaintiff operating out of residence of principal—Defendant establishing plaintiff owning 1997 Ford pickup, 1999 Ford Taurus car, 22.2-foot aluminum work boat, two small licensed vessels—Plaintiff refusing to produce financial statements, evidence as to age, mileage, condition or independently assess market value—*Prima facie* case plaintiff lacking exigible assets by which might satisfy possible award of costs, should plaintiff lose case—Plaintiff disputing any shift of burden or onus to it—Defendant having neither obligation nor burden through counsel to put in plaintiff's case by way of extended cross-examination of plaintiff—Plaintiff expected to put into evidence financial status by way of affidavit evidence in opposition to motion—Plaintiff relying on affidavit of "co-owner" of plaintiff listing five assets, relying upon dealer's figures for value of vehicles, and own estimates for values of vessels, although not trained appraiser—Basing value of vessels on consultation with husband, and on 20 years' experience—Assets valued at \$90,000 in affidavit, which ignores possibility of claims of lien, including maritime liens, against vessels, which would not appear in any register—Also some confusion as to documentation of vessels—According to *Ruko*, plaintiff must provide some sort of evidence to show nature of assets, extent to which might be encumbered, whether assets exigible—Plaintiff's refusal to provide evidence of financial position, inability to provide reliable evidence of age, condition, saleability of vehicles, vessels, any evidence of vehicle mileage, any disinterested professional valuation, or material to help establish absence of creditors interested in assets fatal to plaintiff's attempt to rebut defendant's *prima facie* case—R. 417 providing impecuniosity, meritorious

## PRACTICE—Continued

case grounds for refusing security for costs—Plaintiff probably not impecunious given withdrawal of plea of impecuniosity, establishment of ownership of some assets—No evidence as to whether or not plaintiff might have credit to borrow funds—That federal Department of Justice declined to intervene indicating Government of Canada viewing constitutional issues raised herein as of little merit—Ontario test for allowing impecunious corporate plaintiff to proceed without posting security for costs that claim almost certain not to fail—Without deciding appropriate test, plaintiff falling short of satisfying plain wording of r. 417 as not establishing case deserving or worthy of consideration on basis of substance, elements or grounds of cause of action entitling plaintiff to have matter considered by Court—Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, r. 416, 417—Rules of Civil Procedure, R.R.O. 1990, Reg. 194, r. 56.01(1).

EARLY RECOVERED RESOURCES INC. V. GULF LOG SALVAGE CO-OPERATIVE ASSN. (T-588-00, 2001 FCT 524, Hargrave P., order dated 24/5/01, 19 pp.)

## EVIDENCE

*Commission Evidence*

Motion to have Commission issued naming Commissioner to take evidence of witnesses residing in Ukraine—Defendant taking issue with materiality of one of plaintiff's nine witnesses, Mrs. Sivodid—Also submitting plaintiff not meeting onus required to show Mrs. Sivodid and two other witnesses, Mr. Meshok and Mr. Motyrev, cannot travel to Canada in order to testify—Federal Court Rules, 1998, r. 271(1) permitting Court to order examination for trial of person out of court—Case law indicating four-part test be applied: (1) application *bona fide*; (2) issue should be tried by Court; (3) witnesses named are to give relevant evidence material to issue; (4) good reason why witnesses cannot be examined in Canada—Court's general view on granting of Commissions to take evidence set out in *M.N.R. v. Javelin Foundries & Machine Works Ltd.*, [1978] C.T.C. 597 (F.C.T.D.)—Plaintiff's counsel swearing affidavit in which states Mrs. Sivodid concentration camp survivor—Plaintiff claiming defendant member of department of indigenous auxiliary police unit in city of Zaporozhye (known as SD)—In view of claim, Mrs. Sivodid's evidence relating to nature of concentration camps and/or SD may be relevant—Sufficient to establish on civil standard that material witness—Last known information about Mr. Meshok that unable to travel to Canada due to advanced age, failing health—No reason to believe situation improved—Mr. Motyrev suffering from sclerosis—As Mrs. Sivodid's evidence relevant, her ill health still issue—Affidavit stating since last meeting with plaintiff's counsel, she has lost sight and says health worse—Plaintiff demonstrating on civil standard that three of witnesses are of failing health and advanced age, rendering them unable to travel—More

**PRACTICE—Continued**

prejudicial to plaintiff to not be able to present witnesses if Commission not ordered, than prejudicial to defendant due to inability to attend Commission in Ukraine if Commission ordered by Court—In light of fact three of plaintiff's witnesses must be examined in Ukraine, conducive to general administration of justice that other five witnesses named in supplementary affidavit of plaintiff's counsel also be examined in Ukraine, especially as these witnesses have personal knowledge of SD Headquarters, prison—Factors of distance, expense for these witnesses from Ukraine to attend trial in Canada weigh in favour of ordering of Commission to take their evidence—Furthermore general administration of justice calling for Commission to be set up in Ukraine in order to gather relevant evidence—Motion allowed—Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, r. 271(1).

CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) v. FAST (T-453-00, 2001 FCT 594 McKeown J., order dated 5/6/01, 10 pp.)

**PARTIES***Joinder*

NAV Canada requesting order adding it as respondent under Federal Court Rules, 1998, rr. 303(1)(a), 104(1)(b) or as intervener pursuant to r. 109—In these proceedings, Information Commissioner applying pursuant to Access to Information Act for order requiring respondent to release certain audiotapes of conversations between NAV Canada's air traffic controllers, flight crew related to air crash—Application alleging Transportation Safety Board erred in application of s. 19—Audiotapes in question provided to Transportation Safety Board by NAV CANADA, and contain voices of NAV CANADA employees while acting in course of employment—R. 303(1)(a) providing every person directly affected by order sought in application shall be named as respondent to application—R. 104(1)(b) stipulating Court may add person as party at any time, where person ought to have been joined as party—*Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)* (1994), 79 F.T.R. 235 (F.C.T.D.) setting out factors relevant to Court's exercise of discretion to join respondent in application for judicial review—(1) As to status of case, matter not so far advanced as to rule out addition of second respondent—(2) As to impact of decision, parties affected in addition to pilot will be NAV CANADA, employees, air traffic controllers whose voices on tape—(3) Nature of rights asserted by NAV CANADA direct, more than procedural as disclosure of information may affect relations with employees, public—(4) Nature of evidence NAV CANADA in position to adduce because of technical experience can assist Court in reaching decision—(5) Existing parties not having ability NAV CANADA offers to adduce some of relevant evidence—Application granted—NAV CANADA directly affected by order sought and should be allowed to appear as

**PRACTICE—Continued**

respondent—Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, rr. 104(1)(b), 109, 303(1)(a).

CANADA (INFORMATION COMMISSIONER) v. CANADA (EXECUTIVE DIRECTOR OF THE TRANSPORTATION ACCIDENT INVESTIGATION AND SAFETY BOARD) (T-465-01, 2001 FCT 659, Dubé J., order dated 14/6/01, 10 pp.)

**PLEADINGS***Motion to Strike*

Plaintiff seeking writ of *mandamus* to allow him sacramental use of marijuana, with substantial exemplary, punitive damages arising out of being deprived of use of marijuana—Also filing motion to dispense with rules and for summary judgment under r. 213(1)—Crown bringing motion to strike out statement of claim for want of reasonable cause of action, as scandalous, frivolous, vexatious—Summary judgment application must await filing of defence under r. 213(1)—Plaintiff's motion for summary judgment premature, adjourned *sine die*—Party moving to strike out pleading having heavy burden of establishing plain, obvious, beyond reasonable doubt claim cannot succeed—Frivolous, vexatious action including one which will not lead to practical result—Terms frivolous, vexatious define claim which obviously cannot be sustained—35-page single spaced statement of claim unmanageable—Statement of claim not only failing to set out precise statement of material facts, but also neither clarifies issues nor gives fair notice of case to be met—As such, vexatious, abusive, ought to be struck out—Statement of claim having more basic, fundamental flaw—No reasonable cause of action on basis plaintiff ought to first have exhausted administrative remedies, specifically application to Minister of National Health and Welfare under Controlled Drugs and Substances Act, s. 56—Where adequate alternative remedy, Court will not litigate matter until remedy exhausted—Action struck out as disclosing no reasonable cause of action—Judicial remedy available only after plaintiff has exhausted adequate alternative administrative remedy—Controlled Drugs and Substances Act, S.C. 1996, c. 19, s. 56—Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, r. 213.

YEARSLEY v. CANADA (T-816-01, 2001 FCT 732, Hargrave P., order dated 28/6/01, 11 pp.)

**RES JUDICATA**

Motion under Federal Court Rules, 1998, r. 399(2)(a) for order setting aside June 22, 2000 judgment dismissing Metro Can's appeal from Tax Court decision and for order directing new hearing before five-person bench on ground Court issued allegedly inconsistent decision on December 22, 2000 in *Madsen v. Canada* (2001), 196 D.L.R. (4th) 332

**PRACTICE—Continued**

(F.C.A.)—Application dismissed—Reconsideration narrow exception to doctrine of *res judicata*—R. 399(2)(a) permitting Court to set aside, vary order by reason of matter arising or discovered subsequent to making of order—In *Jhaji v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] 2 F.C. 369 (T.D.) determined subsequent decisions of higher court not “matter that arose . . . subsequent” as those words used in r. 399(2)(a)—Same principle would apply to subsequent decisions of same Court—In *Jhaji* decided reconsideration on basis of subsequently decided case law not reconcilable with *res judicata* doctrine and that, taken in this context, matter not including subsequent decisions of higher court—If matter included subsequent decisions, reconsideration could be sought in any previous case whenever change in law resulting in different disposition of previous case—Further, would create unacceptable uncertainty for litigants, public who must be satisfied that once judgment rendered, it is final—No reason to depart from this analysis, conclusion—Applicant citing Ontario, House of Lords decisions standing for proposition that where change in law, *res judicata* doctrine will not always prevent decided issue from being relitigated in subsequent proceedings: *Minott v. O’Shanter Development Co.* (1999), 168 D.L.R. (4th) 270 (Ont. C.A.); *Robb v. St. Joseph’s Health Care Centre*, [2001] O.J. No. 606 (C.A.) (QL); *Arnold v. National Westminster Bank Plc.*, [1991] 2 A.C. 93 (H.L.)—None of these reconsideration cases, and not standing for proposition subsequent decisions that change law should be basis for reconsidering previously decided cases—Fundamental difference between permitting issue decided being relitigated, redetermined in subsequent litigation on basis of change in law on one hand, and reopening previously decided case on basis of change in law on other—Only latter would lead to reconsideration of indefinite number of previous cases, result not reconcilable with rationale for *res judicata* doctrine—As to injustice if Court not reopening appeal, noted Supreme Court of Canada dismissed leave application even though alleged inconsistency raised ([2000] S.C.C.A. No. 445)—Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, r. 399(2)(a).

METRO CAN CONSTRUCTION LTD. V. CANADA (A-652-98, 2001 FCA 227, Rothstein J.A., judgment dated 28/6/01, 4 pp.)

**VARIATION OF TIME**

Motion on behalf of Polish trustee in bankruptcy to extend time to appeal ship sale order and for stay of sale proceedings—Motion dismissed—Three Polish factory fishing vessels arrested at Vancouver by plaintiff necessities supplier—As apparent owner had abandoned ships, plaintiff successfully moved for order vessels be sold *pendente lite*—At about same time, trustee in bankruptcy may have been appointed in Poland—Trustee in bankruptcy, through counsel, became aware of sale order on April 26, 2001—

**PRACTICE—Concluded**

Prothonotary’s order must be appealed within 10 days—Nothing to explain delay (one month) in bringing present application—Court must look at all circumstances and consider and balance those Court held to be relevant, or those circumstances which, in particular circumstances, relevant—Proper test for extension of time within which to appeal set out in *Canada v. Hennelly* (1999), 244 N.R. 399 (F.C.A.); whether applicant has demonstrated: (1) continuing intention to pursue application; (2) application has some merits; (3) no prejudice to respondent arising from delay; (4) reasonable explanation for delay exists—(1) No evidence to show continuing intention to appeal—(2) Nothing in material of trustee in bankruptcy to show arguable case for time extension—(3) Applicant has submitted no material on matter of prejudice—Furthermore, established that delay that would result from appeal of sale order may be fatal to best interest of creditors as whole and thus be prejudicial to creditors—(4) Negotiations with claimants not sufficient explanation for delay—In sum, applicant failed to deal either adequately or at all with any of requirements to be established for time extension—As to stay of proceedings, nothing in applicant’s affidavit dealing with any of requirements therefor: serious issue, irreparable harm and balance of convenience (*RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 S.C.R. 311)—Each party and lien claimant whose counsel attended and participated in motion entitled to costs in lump sum amount of \$500 each payable by trustee.

GLOBAL ENTERPRISES INTERNATIONAL INC. V. AQUARIUS (THE) (T-16-01, 2001 FCT 605, Hargrave P., order dated 6/6/01, 13 pp.)

**PUBLIC SERVICE****APEALS**

Judicial review of Public Service Appeal Board decision—Transport Canada initiated closed departmental competition for position of Regional Director, Human Resources—Appointment of successful candidate successfully appealed by applicant Maassen—Commission revoked appointment of successful candidate, directed Transport Canada to conduct new competition by way of letter, which concluded “this selection process is a new process, not a corrective measure”—Transport Canada then held new competition based on new set of experience, qualifications, selection board, save for one member—Applicants’ appeal against second selection for appointments dismissed by Appeal Board—Appeal Board holding appeal undertaken under Public Service Employment Act, s. 21(1), not as result of corrective measures taken by Commission under s. 21(3)—Accordingly appeal not subject to s. 21(4)—S. 21(3) providing where board determining defect in selection process, Commission may take such measures as considers necessary to remedy defect—S. 21(4) providing where

**PUBLIC SERVICE—Continued**

person appointed as result of measures taken under s. 21(3), appeal may be taken under s. 21(1) or 21(1.1) on ground measures so taken not resulting in selection according to merit—Applicants submitted that notwithstanding letter's closing statement, substantive content called for corrective measures to be taken—Alleged every direction in letter attributable to defects identified by first Appeal Board—Submitting s. 21(3) demanding Commission take corrective measures once revoked appointment successfully appealed to Appeal Board—S. 21(3) discretionary—Commission not required to take remedial action—Can conduct entirely new selection process and appeals not governed by s. 21(4)—S. 21(3) simply empowering Commission to remedy defect, but not requiring Commission to do so—Commission had authority to direct completely new selection process be conducted—S. 10(1) requiring appointments to be based on selection according to merit—Appeal by applicants made under s. 21(1.1)—Only arguments open to them that Commission not conducting competition in accordance with merit principle—Application dismissed—Public Service Employment Act, R.S.C., 1985, c. P-33, ss. 10(1), 21 (as am. by S.C. 1992, c. 54, s. 16).

MAASSEN V. CANADA (ATTORNEY GENERAL)  
(T-1608-99, 2001 FCT 633, McKeown J., order dated 8/6/01, 11 pp.)

**LABOUR RELATIONS**

Application for judicial review of Commissioner of Canadian Grain Commission decision to place 69 employees of its Thunder Bay facility, without their consent, on "off-duty status" without pay for 3 months, from January 10 to March 3, 2000 due to reduced volumes of grain expected through Thunder Bay facility—Off-duty employees in no-work, no-pay situation—As result of respondents' decision, applicant deprived of union dues payable by all employees who worked more than 10 days per month—Issues whether applicant having standing to bring application; should application be struck as result of statutory grievance procedure provided for under PSSRA—Application dismissed—Applicant not directly affected by respondents' decision to place operational employees on off-duty status—Respondents' decision falling within matters covered by grievance procedure provided for by PSSRA, s. 91 (and both collective agreements) because such decision affecting terms and conditions of employment of operational employees—Applicant cannot avoid limitations provided for in PSSRA by side-stepping legislation through collateral application for judicial review by naming itself as party, and claiming that, as result, no recourse to dispute resolution mechanism in place under PSSRA—In addition, pursuant to PSSRA, s. 99, applicant could refer matter to PSSRB as collection of union dues (or its unlawful denial as result of respondents' decision) provided for in both collective agreements, and such issue cannot be enforced through filing of individual

**PUBLIC SERVICE—Concluded**

employee grievance—As to Court's jurisdiction, PSSRA establishing comprehensive scheme for resolution of employment-related disputes between employees of federal public service and employer—Clearly, matter could be grieved by "operational employees" pursuant to PSSRA, s. 91—In addition, applicant could also refer matter to PSSRB for consideration of its alleged unlawful denial of union dues—Therefore, applicant cannot seek to circumvent statutory grievance procedure provided in PSSRA by bringing application for judicial review challenging legality of respondents' decision—Public Service Staff Relations Act, R.S.C., 1985, c. P-35, ss. 91, 99 (as am. by S.C. 1992, c. 54, s. 72).

PUBLIC SERVICE ALLIANCE OF CANADA V. CANADA  
(TREASURY BOARD) (T-205-00, 2001 FCT 568,  
Tremblay-Lamer J., order dated 31/5/01, 24 pp.)

**RCMP**

Application for judicial review of RCMP Commissioner's decision ordering applicant to resign within 14 days of receiving decision, or be dismissed from Force—Decision consequence of improper conduct towards his common law wife resulting in 3 counts of misconduct under RCMP Act, conviction of assault under Criminal Code, decision of Adjudication Board directing applicant resign from RCMP within 14 days or be dismissed, and imposing reprimand and fine of 3 days' pay—External Review Committee, to which appeal to Commissioner referred, recommended applicant's appeal be allowed and that Board's decision be set aside and varied to fine of 10 days' pay and professional counselling—Commissioner, after extensive review of facts, Adjudication Board's decision and Committee's report and recommendation, dismissed appeal and upheld Board's decision—Application dismissed—Fact dismissal not imposed in other cases of domestic violence involving RCMP members not discrimination against applicant, simply that in other cases, mitigating circumstances warranting less severe sanction—Finding herein of pattern of violence during evening in question, no mitigating circumstances—While parity of sanctions certainly relevant in context of disciplinary proceedings within RCMP, cannot be applied in such manner as to fetter discretion bestowed upon Commissioner by legislation—Although issue labour-related, matter before Court in context of judicial review of administrative decision—Accordingly, regard must be given to enabling legislation under which impugned decision of Commissioner made—Certainly within Commissioner's power to come to conclusion he did—Commissioner did not err in law by giving undue weight to public expectations in determining appropriate sanction to be imposed in cases of this nature—Weighing of various aggravating and mitigating factors falling within purview of Commissioner's expertise and discretion in disciplinary matters involving members criminally convicted of domestic assault—RCMP's zero

**RCMP—Concluded**

tolerance policy in domestic violence matters generally, and with respect to its members specifically, make it altogether reasonable for public expectations to have been one of considerations taken into account by Commissioner—Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C., 1985, c. R-10—Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46.

RENDELL v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)  
(T-1452-00, 2001 FCT 710, Rouleau J., order dated 27/6/01, 11 pp.)

**TRADE-MARKS****PRACTICE**

Motion for interim injunction enjoining group of defendants from infringing plaintiff's trade-marks or passing off their goods as goods of plaintiff—Plaintiff owner of unregistered trade-mark "Blue Maxx" and registered trade-mark "The Maxx" allegedly used in connection with insulated concrete forms—Prior motion for injunctive relief by plaintiff against defendants settled by written agreement in which defendants agreed to refrain from using or infringing plaintiff's trade-marks—Subsequent breach of settlement agreement—Motion dismissed—Unauthorized use of "Blue Maxx" occurred and use of "NuMaxx" persisted beyond execution of settlement agreement—Plaintiff's change of name did not divest it of its intellectual property—Law does not admit of monopoly *à deux*—As trade-mark contested, not appropriate to grant injunction which would require Court to decide issues of ownership and validity on interlocutory basis—Furthermore, all defendants have undertaken to either cease conduct of which plaintiff complains or claim to be entitled to act as did—If offending conduct has ceased, nothing for Court to enjoin—If conduct cloaked in claim of right, interlocutory proceedings not appropriate forum for determination of those issues—Also, none of authorities deal with situation where plaintiff has indicated, as here, intention to abandon use of unregistered trade-mark—Finally, some authority that injunction does not lie in circumstances where defendant able to pay any damages which may be assessed—Therefore, plaintiff has failed to establish its entitlement to injunction as against all defendants—Same conclusion with respect to plaintiff's complaint of passing off—While some evidence of passing off, in absence of evidence of lost sales, and in face of defendants' undertaking to cease using words to which objection taken, no basis

**TRADE-MARKS—Concluded**

for finding of irreparable harm—*Quia timet* does not lie where defendants have affirmed intention to avoid causing harm—Plaintiff awarded costs in amount of \$2,500 in any event of cause from original defendants—Costs of added defendants shall be costs in the cause.

ARXX BUILDING PRODUCTS INC. v. POLYFORM CELLULAR PLASTICS INC. (T-523-01, 2001 FCT 505, Pelletier J., order dated 17/5/01, 17 pp.)

**REGISTRATION**

Appeal from Trade-marks Opposition Board's dismissal of appellant's opposition to respondent's application to register trade-mark "The Stinking Rose" for use in association with restaurant in Coquitlam, British Columbia—Appellant owner of restaurant operating under trade-mark "The Stinking Rose" in San Francisco, having mainly Italian menu, emphasizing use of garlic—Board finding appellant's mark not well-known in Canada on August 30, 1993 when respondent opened restaurant in B.C.—Held evidence established at most 50 persons in Vancouver area aware of appellant's trade-mark prior to date of opposition—Sole issue before Court whether "The Stinking Rose" not distinctive of respondent's restaurant because appellant's trade-mark well-known in Canada—Standard of review of decisions of Registrar, whether of fact, law or discretion, within area of expertise, to be reviewed on standard of reasonableness *simpliciter*: *Molson Breweries v. John Labatt Ltd.*, [2000] 3 F.C. 145 (C.A.)—Reasonableness *simpliciter* meaning Court must look to see whether any reasons supporting conclusion: *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748—Lack of distinctiveness meaning other mark known sufficiently to negate distinctiveness of mark under attack: *Motel 6, Inc. v. No. 6. Motel Ltd.*, [1982] 1 F.C. 638 (T.D.)—Finding of lack of distinctiveness finding of fact—Standard of review of factual findings extremely deferential—Appeal dismissed—Evidence before Board upon which could base findings—Cannot say Board's findings clearly wrong (unreasonable)—Appellant asking Court to re-weigh factual findings which cannot do.

STINK INC. v. SALT & PEPPER HOLDING LTD.  
(T-406-00, 2001 FCT 549, Lemieux J., order dated 18/5/01, 16 pp.)

# FICHES ANALYTIQUES

*Les fiches analytiques résumant les décisions de la Cour fédérale qui ne satisfont pas aux critères rigoureux de sélection pour la publication intégrale mais qui sont suffisamment intéressantes pour faire l'objet d'un résumé sous forme de fiche analytique. On peut demander une copie du texte complet de toute décision de la Cour fédérale au bureau central du greffe à Ottawa ou aux bureaux locaux de Calgary, Edmonton, Fredericton, Halifax, Montréal, Québec, Toronto, Vancouver et Winnipeg.*

## BREVETS

### PRATIQUE

Requête en annulation d'une ordonnance par laquelle le protonotaire a rejeté la demande au motif qu'elle était frivole et vexatoire et qu'elle constituait un abus de procédure et a rejeté une requête visant à obtenir une ordonnance enjoignant aux déclarants de comparaître de nouveau pour répondre à certaines questions auxquelles ils avaient refusé de répondre lors du contre-interrogatoire—Par lettre en date du 1<sup>er</sup> août 2000, Apotex a produit un avis d'allégation dans lequel elle affirmait qu'aucune revendication portant sur le médicament lui-même ou sur l'utilisation du médicament visé par les brevets ne serait contrefaite par la production, la fabrication, l'utilisation ou la vente par Apotex de ses comprimés d'Apo-Oméprazole—Apotex a expliqué que les brevets visaient des compositions pharmaceutiques comportant un noyau renfermant un médicament, un sous-enrobage inerte et un enrobage extérieur gastro-résistant, mais que ses comprimés ne tombaient pas sous le coup des brevets et qu'ils ne les contreferaient pas en raison de l'absence de sous-enrobage entre le noyau et l'enrobage gastro-résistant—En réponse, les demanderesse ont introduit une instance visant à faire interdire au ministre de délivrer à Apotex un avis de conformité relativement à des comprimés d'oméprazole et/ou de magnésium d'oméprazole sous trois formes posologiques jusqu'à l'expiration des brevets et un jugement déclarant que la lettre du 1<sup>er</sup> août 2000 d'Apotex ne constitue pas un avis d'allégation—Apotex a présenté une demande en vue de faire rejeter la demande—Le protonotaire a conclu que le Règlement sur les médicaments brevetés (avis de conformité) n'exige pas de préciser quelle drogue est visée par les allégations et il a conclu qu'il n'y avait pas chose jugée, étant donné que l'instance avait été introduite en 1998 mais avait fait l'objet d'un désistement de consentement sans avoir été jugée sur le fond—Les demanderesse maintiennent que la réaction de l'enrobage extérieur gastro-résistant aux substances contenues dans le noyau se traduit par la présence d'un troisième enrobage intermédiaire—Le protonotaire a conclu que la procédure à deux étapes ne pouvait constituer une contrefaçon de la

## BREVETS—Suite

procédure à trois étapes, étant donné qu'elle ne donnerait pas lieu à l'application d'un enrobage central avant l'ajout de l'enrobage extérieur—Il a fait droit à la requête présentée par Apotex en vue de faire rejeter la demande—La demande est accueillie—1) Est-il hors de tout doute que les demanderesse n'ont pas la moindre chance d'obtenir gain de cause sur la question de savoir si l'avis d'allégation est conforme au Règlement au motif que: a) la drogue doit être identifiée dans l'avis d'allégation ; b) l'avis d'allégation constitue un abus de procédure—a) Le Règlement n'exige pas que la drogue ou l'ingrédient actif soient identifiés dans l'avis d'allégation—L'identité de l'ingrédient actif ne saurait avoir d'incidence sur la demande—L'allégation de non-contrefaçon et les raisons pour lesquelles le produit d'Apotex ne contreferait pas les brevets valent tant pour l'Oméprazole que pour les sels d'Oméprazole—b) Les demanderesse soutiennent que l'avis d'allégation constitue un abus de procédure étant donné qu'Apotex a formulé les mêmes allégations au sujet des brevets en 1998—Le protonotaire a eu raison d'affirmer que la question n'est pas chose jugée et qu'il n'y a pas eu d'abus de procédure—2) Est-il hors de tout doute que les demanderesse n'ont pas la moindre chance d'obtenir gain de cause au sujet de l'une ou l'autre des questions suivantes portant sur le bien-fondé de l'allégation de non-contrefaçon d'Apotex: a) l'allégation est-elle justifiée selon les moyens de droit et de fait précis qui sont articulés dans l'avis d'allégation?—Les demanderesse affirment que la question du sous-enrobage à génération spontanée doit être tranchée à l'audience—Apotex n'essaie pas d'invoquer d'autres questions ou moyens que ceux qui sont articulés dans l'avis d'allégation, étant donné que la question de la génération spontanée a été soulevée par les demanderesse—Il y a lieu de se demander si la question du sous-enrobage pourrait soulever une question sérieuse en ce qui concerne le bien-fondé de l'allégation de non-contrefaçon d'Apotex—Mais cette question et b) celle de savoir si le fait que les demanderesse ont déjà présenté une requête en divulgation empêche la présentation d'une requête en rejet sommaire se rapportent toutes les deux à l'interprétation du brevet—c) En ce qui concerne l'inter-

**BREVETS—Suite**

prétation des brevets: (i) Apotex a-t-elle exposé en détail son interprétation des brevets dans l'avis d'allégation?—Les demanderesses soutiennent que le protonotaire a tranché des questions d'interprétation qui ne figuraient pas dans l'avis d'allégation—Les demanderesses soutiennent qu'Apotex avance une interprétation des brevets qu'elle n'a pas exposée dans son énoncé détaillé—Le protonotaire a affirmé qu'Apotex avait allégué que l'enrobage gastro-résistant réagirait partiellement au contact du noyau, provoquant ainsi l'apparition d'une pellicule intermédiaire neutre entre le noyau et l'enrobage gastro-résistant—Bien qu'on ne puisse soulever de nouvelles questions qui n'ont pas été abordées dans l'avis d'allégation, Apotex n'a pas ajouté une nouvelle question, étant donné qu'elle affirme toujours qu'elle suivra une procédure en deux étapes et qu'il n'y aura pas de sous-enrobage entre le noyau et l'enrobage gastro-résistant—(ii) Dans l'affirmative, la question de l'interprétation devrait-elle être laissée aux soins du juge du fond?—L'interprétation du brevet fait toujours suite à une allégation de non-contrefaçon—De plus, les demanderesses ont eu l'occasion de faire entendre des experts au sujet de l'interprétation des brevets—Le protonotaire n'a pas commis d'erreur en se prononçant sur l'interprétation des brevets alors qu'il était saisi d'une requête en rejet sommaire—(iii) Dans la négative, l'examen de la question de l'interprétation nécessite-t-elle l'audition de témoins experts?—Le protonotaire a conclu qu'il n'était pas nécessaire de faire témoigner des experts au sujet du sens des mots «enrober», «disposer» ou «recouvrir»—Les demanderesses font valoir que, lorsque les experts ne s'entendent pas sur une question pertinente, il convient de laisser au juge du fond le soin de trancher la question—Le juge du fond est mieux placé pour découvrir, avec l'aide d'experts, le sens véritable des mots «enrober», «disposer» ou «recouvrir» au sens pharmaceutique—Le protonotaire a commis une erreur en rendant sa propre décision sans consulter d'experts—(iv) Dans l'affirmative, quelle est la bonne interprétation à retenir—Les demanderesses soutiennent que les revendications des brevets ne limitent pas la façon dont un sous-enrobage peut être formé—La question de l'interprétation qu'il convient de donner aux brevets devrait être laissée aux soins du juge qui instruira la cause sur le fond—(v) Si les revendications interprétées portent sur des compositions qui dépendent d'un procédé de fabrication, la présomption de contrefaçon s'applique-t-elle?—Apotex soutient que les demanderesses ne peuvent se contenter de soulever une simple possibilité hypothétique de contrefaçon et qu'elles doivent démontrer que si le ministre délivre un avis de conformité, il y aura une contrefaçon—Le protonotaire est allé trop loin et la question de savoir si l'interprétation avancée par Apotex et celle de savoir si les comprimés d'Apotex ne contreferaient pas les brevets, tels qu'ils ont été interprétés, devraient être laissées aux soins du juge entendra la cause sur le fond—La Cour enjoint aux déclarants de comparaître de nouveau pour répondre à certaines questions—Prorogation de délai de 30 jours accordée aux demanderesses pour présenter leur

**BREVETS—Fin**

requête—Règlement sur les médicaments brevetés (avis de conformité), DORS/93-133.

AB HASSLE C. APOTEX (T-1747-00, 2001 CFPI 530, juge Blais, ordonnance en date du 25-5-01, 40 p.)

**CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION****PRATIQUE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION**

Contrôle judiciaire de la décision d'un agent des visas de rejeter une demande de résidence permanente—Le demandeur a été reçu en entrevue le 19 avril 1999—Les notes de l'agent, datées du 9 février 2000, portent que la demande est rejetée, mais la lettre informant le demandeur de cette décision n'a été expédiée que le 6 juillet 2000—Dans un affidavit, le demandeur a déposé six documents antérieurs à la lettre du 6 juillet, qui ne se trouvent pas au dossier du tribunal—Demande accueillie—L'agent des visas avait l'obligation de tenir compte des lettres envoyées par le consultant en immigration qui lui ont été soumises après l'entrevue, mais avant la rédaction de la lettre rejetant la demande de visa—La décision est celle qui est contenue dans la lettre du 6 juillet 2000—Rien ne vient expliquer ce qui s'est passé entre la date de l'entrevue et la lettre—Les documents qui portent une date antérieure au 6 juillet 2000 auraient dû être présentés à l'agent des visas et il aurait dû en tenir compte—Les pièces sont recevables.

GHEBRE C. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (IMM-3735-00, 2001 CFPI 682, juge McKeown, ordonnance en date du 20-6-01, 4 p.)

**STATUT AU CANADA***Réfugiés au sens de la Convention*

Demande de contrôle judiciaire d'une décision de la SSR selon laquelle le demandeur n'était pas un réfugié au sens de la Convention compte tenu de l'art. 1Fa) de la Convention (complice de crimes contre l'humanité) et d'une conclusion défavorable de crédibilité—Le demandeur, qui avait collaboré avec un groupe de guérilla mexicain, l'EPR, (il avait fourni des renseignements au sujet de la corruption au sein du gouvernement et avait conduit des membres de l'EPR à leurs missions) alléguait avoir été enlevé et torturé par la police judiciaire—Question de savoir si la SSR avait commis une erreur en excluant le demandeur en vertu de l'art. 1Fa) de la Convention et si la SSR avait fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont elle disposait—Demande rejetée—La preuve mentionnée par la SSR était insuffisante pour étayer la conclusion selon laquelle l'EPR était une organisation visant des fins limitées et brutales—Examen des notions de «complicité dans la perpétration d'un crime contre l'humanité»: *Ramirez c.*

**CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION—Suite**

*Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 2 C.F. 306 (C.A.) et des «qualifications à satisfaire pour que des crimes soient considérés comme des crimes contre l'humanité»: *Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433 (C.A.)—La SSR a commis une erreur de droit en excluant le demandeur de la protection de la Convention en se fondant sur l'art. 1Fa) de la Convention—Toutefois, la conclusion défavorable de crédibilité de la SSR n'était pas abusive ou arbitraire, de sorte qu'il n'existait aucun motif justifiant l'intervention de la Cour—Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6, art. 1Fa).

MENDEZ-LEYVA C. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (IMM-4677-00, 2001 CFPI 523, juge Tremblay-Lamer, ordonnance en date du 24-5-01, 17 p.)

*Résidents permanents*

Contrôle judiciaire du rejet par une agente des visas d'une demande de résidence permanente pour le motif que, pour des raisons d'ordre médical, la demanderesse n'était pas admissible—La demanderesse avait subi une transplantation de rein en 1986—Elle prenait des médicaments immunosuppresseurs—Elle a présenté une demande de résidence permanente à titre de membre de la catégorie des immigrants indépendants en tant qu'analyste financière et en placements—La demanderesse a fait l'objet d'un rapport médical préparé par un médecin agréé, qui a fait remarquer qu'elle devrait prendre de la cyclosporine, un médicament anti-rejet coûteux pour une période indéfinie—L'auteur du rapport concluait qu'étant donné que la demanderesse pourrait obtenir gratuitement des immunosuppresseurs, son admission au Canada entraînerait un fardeau excessif pour les services de santé canadiens—La demanderesse a par la suite produit deux rapports médicaux dans lesquels on réitérait qu'elle était en bonne santé et qu'elle n'avait pas eu de problèmes depuis la transplantation—La demande de résidence permanente a été refusée pour le motif que la demanderesse appartenait à la catégorie non admissible visée à l'art. 19(1a)(ii) de la Loi sur l'immigration—L'art. 19(1a)(ii) interdit l'admission des personnes qui souffrent d'une invalidité dont la nature est telle que leur admission risquerait d'entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé—L'art. 114(1)m) autorise le gouverneur général, par règlement, à établir des critères permettant de déterminer si une personne constituera vraisemblablement, pour des raisons d'ordre médical, un danger pour la santé ou la sécurité publiques—L'art. 22 du Règlement sur l'immigration de 1978 énonce les facteurs dont il faut tenir compte afin de pouvoir déterminer si une personne est susceptible de constituer un danger pour la santé ou la sécurité publiques ou si l'admission d'une personne pourrait entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé—

**CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION—Suite**

Selon *Ismaili c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1995), 100 F.T.R. 139 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), l'art. 22 du Règlement est *ultra vires* en ce sens qu'il porte sur le «fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé» et n'est pas autorisé par l'art. 114(1)m) de la Loi—Un avis médical valable fondé sur l'art. 19(1a)(ii) lie l'agent des visas, mais uniquement lorsque le rapport médical est valable—L'avis fondé sur une erreur de fait manifestement déraisonnable, ou qui est incohérent ou encore formé en contravention des principes de justice naturelle n'est pas valable et donne lieu à un excès de compétence—Lorsqu'il détermine si un trouble médical particulier entraîne un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé, le médecin doit disposer de certains éléments de preuve se rapportant à la prestation des services sociaux ou de santé au Canada: *Ma c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1998), 140 F.T.R. 311 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.)—En l'espèce, l'appréciation, en ce qui concerne la question du fardeau excessif, était uniquement fondée sur ce qu'il en coûtait pour fournir ces services—Il n'est pas fait mention de la disponibilité ou de la fourniture des immunosuppresseurs utilisés par la demanderesse—Le rapport médical est insuffisant en ce sens qu'il n'y est pas question de la prestation des services, mais uniquement du coût—Le rapport n'était donc pas suffisamment étayé par la preuve et il ne constituait pas un avis valable conformément à l'art. 19(1a)(ii)—Étant donné que l'avis de l'agente des visas était fondé sur un rapport médical non valable, cette dernière avait commis une erreur de droit et sa décision était assujettie à un contrôle—Demande accueillie—Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 19(1a)(ii), 114(1)m) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 102)—Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, art. 22 (mod. par DORS/78-316, art. 2).

MANTO C. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (IMM-5841-99, 2001 CFPI 572, juge O'Keefe, ordonnance en date du 1-6-01, 18 p.)

*Raisons d'ordre humanitaire*

Contrôle judiciaire de la décision d'une agente des visas refusant d'accorder une dispense des exigences de l'art. 9(1) de la Loi sur l'immigration pour des raisons d'ordre humanitaire—Les notes de l'agente des visas portent que le demandeur a eu une fille au Canada à un moment où son statut d'immigration était incertain, situation dont il est seul responsable—La préoccupation porte sur le fait que cette déclaration se situe juste avant la déclaration portant sur l'intérêt supérieur de l'enfant qui est citoyenne canadienne, savoir qu'elle est assez jeune pour s'assimiler à un nouvel environnement et qu'elle ne serait pas soumise à des difficultés indues ou disproportionnées si elle était renvoyée en Inde—Il n'y a pas d'autre commentaire au dossier au sujet de la fille née au Canada, sauf un commentaire d'avocat voulant qu'il n'est pas dans son intérêt supérieur de la

**CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION—Fin**

renvoyer au Pendjab—Le manque de preuve au sujet de l'enfant vient indiquer qu'on a peu tenu compte des intérêts supérieurs de l'enfant née au Canada—L'arrêt *Baker c. Canada* (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 R.C.S. 817, établit que l'attention et la sensibilité à l'importance des droits des enfants, de leur intérêt supérieur, et de l'éprouver qui pourrait leur être infligée par une décision défavorable sont essentielles pour qu'une décision d'ordre humanitaire soit raisonnable—L'agente des visas ne s'est pas posée la question de savoir s'il était possible que l'enfant demeure au Canada au départ de ses parents, même s'il est rare qu'il soit dans l'intérêt supérieur d'un enfant de demeurer au Canada sans ses parents—La présence de la fille née au Canada et le fait qu'elle a besoin de ses parents sont des facteurs dont il faut tenir compte dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre—Dans le contexte des notes de l'agente des visas, la Cour s'inquiète du fait que celle-ci semble vouloir faire payer à l'enfant née au Canada les erreurs de ses parents—L'obligation de porter attention et d'être sensible aux intérêts de l'enfant n'est pas satisfaite lorsqu'on ne fait qu'identifier les raisons de ne pas leur accorder de poids—Le fait de suggérer que les intérêts de l'enfant seraient aussi bien servis si elle accompagnait ses parents en Inde alors qu'elle reste une citoyenne canadienne ne tient pas compte de l'art. 4(2) (le droit d'un citoyen canadien de demeurer au Canada)—Un agent examinant les raisons d'ordre humanitaire doit aller plus loin dans son enquête lorsqu'un enfant né au Canada est en cause, afin de démontrer l'attention et la sensibilité requises à l'importance des droits de l'enfant et de son intérêt supérieur, et à l'épreuve qui pourrait lui être infligée par une décision défavorable—Le fait de n'avoir pas examiné les questions relatives à l'intérêt supérieur de l'enfant ne répond pas aux exigences précisées dans l'arrêt *Baker*—L'approche adoptée par l'agente des visas fait peu de cas des intérêts de l'enfant née au Canada et elle est donc déraisonnable—Demande accueillie—Questions certifiées: 1) En décidant d'une demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire, un agent d'immigration peut-il tenir compte du fait qu'un demandeur savait que son statut d'immigration était incertain lorsqu'il a procédé à la conception de l'enfant né au Canada, dans la mesure où ce fait est lié aux épreuves qu'il doit subir? 2) au vu de l'arrêt *Baker*, quel est le sens de la déclaration qu'on doit porter attention et être sensible aux intérêts de l'enfant, et cette exigence vient-elle inverser le fardeau et imposer une obligation à l'agent d'immigration de s'enquérir des intérêts de l'enfant, en sus de ce qu'un demandeur peut alléguer?—Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 4(2) (mod. par L.R.C. (1985), (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 3), 9(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 4).

BASSAN C. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (IMM-3751-00, 2001 CFPI 742, juge McKeown, ordonnance en date du 3-7-01, 6 p.)

**DROIT ADMINISTRATIF****CONTRÔLE JUDICIAIRE***Certiorari*

Requête en annulation de l'ordonnance du protonotaire Morneau rejetant l'action simplifiée du demandeur (requérant)—Le requérant, qui est employé à l'Agence des Douanes et du Revenu du Canada, a échoué un concours de sélection en 1995 visant à combler des postes de gestionnaires de dossiers importants de groupe et niveau AU-04—Ce concours a été annulé par décision d'un comité d'appel en date du 6 janvier 1997—Des mesures correctives ont été prises en vue de la reprise de l'évaluation de tous les candidats—Le requérant a reproché à un membre du jury de sélection d'avoir abusé de son pouvoir en ne procédant pas, de façon intentionnelle et par mauvaise foi, à la réévaluation ordonnée par les mesures correctives—Suite à l'annulation du premier processus de sélection en raison de la décision de mai 1997, Revenu Canada a entrepris, en janvier 1998, un deuxième processus de sélection afin de combler les mêmes postes—Le requérant a subi deux épreuves, un examen écrit qu'il a réussi et une entrevue qu'il a échouée—Selon lui, les membres du jury auraient fait, sciemment et avec l'intention de nuire au requérant devant le comité d'appel, une série d'affirmations fausses et fallacieuses et tenu des propos diffamatoires—Les pouvoirs d'un protonotaire sont indiqués à la règle 50—L'appel de la décision d'un protonotaire est prévu à la règle 51—Une certaine déférence est accordée au protonotaire lors de l'appel d'une décision discrétionnaire—Un juge en appel n'interviendra que si la décision est entachée d'une erreur flagrante—Les critères habituels d'appel s'appliquent aux conclusions non discrétionnaires d'un protonotaire—Le protonotaire n'a pas fait erreur dans son appréciation de la preuve relative à la négligence de l'intimée—La preuve ne permet pas d'établir quelque abus de pouvoir ou négligence de l'intimée—Les différents témoignages n'étaient pas contradictoires et le fait qu'un jury de sélection n'ait pas de connaissance précise de l'expérience d'un individu ne signifie pas nécessairement que le jury de sélection n'a aucune connaissance du genre de travail qu'un individu effectue à un certain bureau—Le protonotaire a-t-il erré en concluant que les fausses déclarations imputées au jury de sélection étaient des faux témoignages au sens de l'art. 18.1(4)e) de la Loi sur la Cour fédérale?—Le simple fait qu'un témoignage ne soit pas sous serment ne fait pas en sorte qu'il ne constitue pas un témoignage selon l'art. 18.1(4)e)—Un tel témoignage constitue à tout le moins une fraude au sens de l'art. 18.1(4)e) parce qu'il s'agit d'un témoignage qui est fait de mauvaise foi dans le but de tromper—Le protonotaire a-t-il erré en décidant qu'une partie de l'action du requérant n'était pas recevable?—Selon le requérant, l'intimée a eu l'occasion, en déposant une requête en radiation en décembre 1999, de convaincre la Cour que l'action du requérant n'était pas recevable—Cette requête fut rejetée par le juge Pinard—Le protonotaire Morneau n'a pas commis d'erreur

**DROIT ADMINISTRATIF—Fin**

en concluant que la décision du juge Pinard ne l'empêchait pas de conclure qu'une partie de l'action n'était pas recevable et que cette décision ne liait en rien l'appréciation de la Cour quant au mérite de l'affaire au terme d'un procès—C'est à bon droit que le protonotaire Morneau n'a pas accordé l'autorité de la chose jugée à la décision du juge Pinard sur cette question—Un requérant ne peut être dédommagé pour des dommages que sa propre «omission» a créés—Le protonotaire n'a pas erré en concluant que le requérant se devait de soulever ses prétentions devant le comité d'appel et en révision judiciaire, compte tenu de l'art. 18.1(4)e) de la Loi sur la Cour fédérale—La preuve du requérant n'a pas établi de fausses déclarations—Le protonotaire n'a pas erré en concluant que l'action du demandeur ne saurait aller bien loin—Requête rejetée—Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5)—Règles de la Cour fédérale, 1998, DORS/98-106, règles 50, 51.

GIROUX C. CANADA (T-2004-99, 2001 CFPI 531, juge Blais, ordonnance en date du 25/5/01, 39 p.)

**DROITS DE LA PERSONNE**

Contrôle judiciaire du rejet par la Commission canadienne des droits de la personne (la CCDP) d'une plainte de discrimination en matière d'emploi en raison d'une déficience—En 1994, le demandeur s'était classé deuxième sur la liste d'admissibilité relative au poste d'agent principal des faillites, au ministère maintenant appelé Industrie Canada—Le candidat qui occupait la première place avait accepté l'emploi—Au mois de mai 1995, le demandeur a subi un léger accident cérébrovasculaire—Au mois d'avril 1996, Industrie Canada a tenu un concours à l'égard d'un poste d'agent principal des faillites—La liste d'admissibilité de 1994 avait expiré le 31 mars 1996—Si la durée de la liste avait été prolongée jusqu'au mois de septembre 1998 (soit le maximum de deux ans), le demandeur aurait été nommé au poste puisque seul son nom figurait sur la liste—Le demandeur ne s'est pas présenté au concours de 1996—Il a déposé une plainte en alléguant que la défenderesse avait agi d'une façon discriminatoire à son endroit en matière d'emploi en raison d'une déficience (un léger accident cérébrovasculaire) en refusant de le nommer à un poste de niveau plus élevé en violation de l'art. 7 de la Loi canadienne sur les droits de la personne—Il a allégué que la défenderesse n'avait pas prolongé la liste d'admissibilité de 1994 et qu'elle avait tenu le concours de 1996 parce qu'elle ne voulait pas l'embaucher puisqu'il était atteint d'une déficience par suite de l'accident cérébrovasculaire—L'enquêteur nommé par la CCDP en vue d'enquêter sur la plainte avait conclu que le fait que le demandeur ne s'était pas présenté au concours de 1996 n'influaient pas sur le bien-fondé de la plainte et avait recommandé la conciliation—Le rapport de l'enquêteur avait été envoyé aux deux parties pour commentaires—Les deux parties ont présenté des

**DROITS DE LA PERSONNE—Suite**

observations écrites—La CCDP a décidé de rejeter la plainte étant donné que la preuve n'était pas l'allégation selon laquelle la défenderesse avait agi d'une façon discriminatoire contre le plaignant à cause de la déficience; qu'aucun élément de preuve ne permettait de constater l'existence d'un lien entre l'accident cérébrovasculaire dont le plaignant avait été atteint et la décision de ne pas prolonger la durée de la liste d'admissibilité; que même si le plaignant était admissible au concours de 1996, il ne s'était pas porté candidat—Le demandeur a affirmé que la réponse de la défenderesse au rapport de l'enquêteur renfermait des éléments, et notamment des arguments, dont il n'avait été mis au courant qu'après que la CCDP eut décidé de rejeter la plainte—Les «nouveaux éléments» se rapportaient principalement à la position adoptée par la défenderesse, selon laquelle la décision en matière de dotation n'était pas fondée sur la déficience du demandeur—La défenderesse avait initialement adopté la position selon laquelle le gestionnaire n'était pas autorisé à prolonger la durée de la liste d'admissibilité—Ce n'est que dans la lettre du 28 mai 1998 envoyée en réponse au rapport de l'enquêteur que la question de la «présumée déficience» du demandeur avait été soulevée—De plus, la lettre du 28 mai 1998 renfermait des arguments fort convaincants selon lesquels c'était le demandeur qui s'était refusé la possibilité d'accéder au poste parce qu'il ne s'était pas porté candidat au concours de 1996—Il était important de donner au demandeur la possibilité de répondre pleinement avant que la CCDP prenne sa décision, puisque par cette décision, la plainte était rejetée—La lettre du 28 mai aurait dû être remise au demandeur pour commentaires—Elle soulevait la question de la «présumée déficience» du demandeur et avançait en outre un point de vue beaucoup plus fort en ce qui concerne l'omission du demandeur de se porter candidat au concours de 1996—De fait, la lettre disait qu'en ne se portant pas candidat au concours de 1996, le demandeur s'était refusé l'accès à une possibilité d'emploi—L'enquêteur avait dit que l'omission de se porter candidat n'influaient pas sur le bien-fondé de la plainte; pourtant, la CCDP s'est servie de cette omission pour justifier le rejet de la plainte—L'omission de divulguer la lettre du 28 mai constitue un manquement à l'équité procédurale—La décision de la CCDP a été annulée—Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 7.

MORAN C. CANADA (MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE) (T-1360-99, 2001 CFPI 561, juge O'Keefe, ordonnance en date du 31-5-01, 17 p.)

Appel d'une ordonnance de la Section de première instance de la C.F. ((1999), 20 Admin. L.R. (3d) 198) rejetant la demande que l'appelant avait présentée en vue du contrôle judiciaire d'une décision du TDP rejetant la requête qu'il avait présentée en vue du rejet de plaintes, l'appelant ayant allégué qu'il existait une crainte raisonnable de partialité de la part d'un comité du TDP compte tenu du

**DROITS DE LA PERSONNE—Fin**

libellé de l'art. 48.1(2) de la Loi sur les droits de la personne (les membres doivent avoir une expérience et des compétences dans le domaine des droits de la personne, y être sensibilisés et avoir un intérêt marqué pour ce domaine)—L'appelant avait soutenu que, compte tenu de la disposition, il était raisonnablement possible de craindre que les personnes nommées fassent preuve d'une partialité intrinsèque à l'égard des droits de la personne dans l'exercice de leurs fonctions décisionnelles—L'appel soulevait deux questions: à savoir si le Comité était assujéti aux dispositions de l'art. 48.1(2) de la Loi et si les conditions de nomination énoncées à l'art. 48.1(2) de la Loi donnaient lieu à une crainte raisonnable de partialité de la part des membres—Appel rejeté—Le Comité n'est pas assujéti à l'art. 48.1(2): *Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [2001] A.C.F. n° 791 (C.A.) (QL)—Remarque incidente: L'expression «y être sensibilisés» donne à entendre le fait que l'on est conscient des droits de la personne et que l'on y porte intérêt—Elle ne laisse pas entendre une prédilection en faveur des droits de la personne: *R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484—Dans le contexte des conditions de nomination, le fait d'être sensibilisé laisse tout au plus entendre la nécessité de reconnaître les droits de la personne au sens général du terme et d'en être conscient—Cette expression n'exige pas que les membres soient prédisposés à admettre les arguments à l'appui des droits de la personne ou qu'ils soient favorables à pareils arguments—Cela ne veut pas dire que l'on n'est pas sensibilisé à d'autres droits—Cette expression visait uniquement à exclure les gens qui font preuve d'étroitesse d'esprit à l'égard des questions de droits de la personne—Conclusion étayée par la version française: «être sensibilisés»—Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 48.1(2) (mod. par L.C. 1998, ch. 9, art. 27).

ZÜNDEL C. CITRON (A-25-00, 2001 CAF 212, juge Malone, J.C.A., jugement en date du 25-6-01, 10 p.)

**FONCTION PUBLIQUE****APPELS**

Contrôle judiciaire d'une décision d'un comité d'appel de la fonction publique—Transports Canada a lancé un concours interne ministériel pour combler le poste de directeur régional des ressources humaines—Le demandeur Maassen a interjeté appel de la nomination de la candidate retenue et son appel a été accueilli—La Commission a révoqué la nomination de la candidate retenue, ordonné à Transports Canada de tenir un nouveau concours dans une lettre, qui concluait en disant: [TRADUCTION] «le processus de sélection est un processus entièrement nouveau, et non une mesure correctrice»—Transports Canada a ensuite tenu un nouveau concours fondé sur une nouvelle combinaison d'expérience et de qualités, le jury de sélection étant formé de nouveaux membres, à l'exception d'un seul—Le comité d'appel a

**FONCTION PUBLIQUE—Suite**

rejeté l'appel interjeté par les demandeurs à l'encontre de la deuxième sélection—Le comité d'appel a statué que l'appel avait été interjeté en vertu de l'art. 21(1) de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, et non à titre de mesure correctrice prise par la Commission en vertu de l'art. 21(3)—L'appel n'était donc pas assujéti à l'art. 21(4)—L'art. 21(3) prévoit que la Commission peut prendre toute mesure qu'elle juge indiquée pour remédier à toute irrégularité signalée par le comité relativement à la procédure de sélection—Selon l'art. 21(4), une nomination consécutive à une mesure visée à l'art. 21(3) ne peut faire l'objet d'un appel conformément à l'art. 21(1) ou 21(1.1) qu'au motif que la mesure prise est contraire au principe de la sélection au mérite—Les demandeurs ont fait valoir que, malgré la conclusion de la lettre, son contenu substantiel commandait la prise de mesures correctrices—Ils ont soutenu que chacune des directives énoncées dans la lettre était attribuable aux irrégularités relevées par le premier comité d'appel—Ils ont plaidé que l'art. 21(3) exige que la Commission prenne des mesures correctrices après avoir révoqué une nomination visée par un appel accueilli par un comité d'appel—L'art. 21(3) confère un pouvoir discrétionnaire—La Commission n'était pas tenue de prendre une mesure pour remédier aux irrégularités—Elle pouvait tenir un processus de sélection entièrement nouveau et les appels n'étaient pas régis par l'art. 21(4)—L'art. 21(3) confère simplement à la Commission le pouvoir de remédier à une irrégularité signalée par le comité d'appel, sans l'obliger à y remédier—La Commission avait le pouvoir d'ordonner la tenue d'un processus entièrement nouveau—L'art. 10(1) exige que les nominations se fassent sur la base d'une sélection fondée sur le mérite—L'appel interjeté par les demandeurs était régi par l'art. 21(1.1)—Les seuls arguments qu'ils pouvaient faire valoir portaient que la Commission n'a pas tenu le concours en conformité avec le principe du mérite—Demande rejetée—Loi sur l'emploi dans la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-33, art. 10(1), 21 (mod. par L.C. 1992, ch. 54, art. 16).

MAASSEN C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (T-1608-99, 2001 CFPI 633, juge McKeown, ordonnance en date du 8-6-01, 11 p.)

**RELATIONS DU TRAVAIL**

Demande de contrôle judiciaire d'une décision du commissaire de la Commission canadienne des grains de mettre 69 employés de son installation de Thunder Bay en «situation d'inactivité» sans leur consentement et sans paie pendant trois mois à compter du 10 janvier 2000 jusqu'au 3 mars 2000 en raison de la réduction des volumes de céréales que l'on pouvait s'attendre à traiter à l'installation de Thunder Bay—Les employés «mis en situation d'inactivité» se sont retrouvés sans travail et sans paie—Par suite de la décision des défendeurs, la demanderesse a été privée d'une partie des cotisations syndicales payables par tous les employés qui travaillent plus de dix jours par mois—Les questions étaient de savoir si la demanderesse avait qualité

**FONCTION PUBLIQUE—Fin**

pour présenter la demande de contrôle judiciaire; et si la demande de contrôle judiciaire devait être radiée par suite de la procédure de règlement des griefs réglementaire prévue dans la LRTPF—La demande est rejetée—La demanderesse n'est pas directement touchée par la décision des défendeurs de mettre les employés d'exploitation en situation d'inactivité—La décision des défendeurs fait partie des questions pouvant être réglées au moyen de la procédure de règlement des griefs prévue à l'art. 91 de la LRTPF (et dans les deux conventions collectives) parce que cette décision porte atteinte aux conditions d'emploi des employés d'exploitation—La demanderesse ne peut se soustraire aux restrictions prévues dans la LRTPF et contourner la Loi en faisant appel à un mécanisme subsidiaire, c'est-à-dire la demande de contrôle judiciaire, en se nommant elle-même partie, et en prétendant qu'il n'y a pas de recours concernant le mécanisme de règlement des conflits prévu dans la LRTPF—En outre, aux termes de l'art. 99 de la LRTPF, la demanderesse pourrait renvoyer la question à la CRTFP parce que la perception des cotisations syndicales (ou la dénégation illicite à cet égard par suite de la décision des défendeurs) est prévue dans les deux conventions collectives, et que cette question ne peut être réglée au moyen du dépôt d'un grief par un employé—Pour ce qui est de la compétence de la Cour, la LRTPF établit un code complet pour le règlement des conflits liés à l'emploi entre les employés de la fonction publique fédérale et leur employeur—Il est clair que les employés d'exploitation pouvaient déposer un grief concernant cette question en invoquant l'art. 91 de la LRTPF—En outre, la demanderesse pouvait également renvoyer l'affaire à la CRTFP pour que celle-ci se penche sur la supposée dénégation de cotisations syndicales—Par conséquent, la demanderesse ne peut chercher à contourner la procédure de règlement des griefs prévue dans la LRTPF en déposant une demande de contrôle judiciaire contestant la légalité de la décision des défendeurs—Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-35, art. 91, 99 (mod. par L.C. 1992, ch. 54, art. 72).

ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA C. CANADA (CONSEIL DU TRÉSOR) (T-205-00, 2001 CFPI 568, juge Tremblay-Lamer, ordonnance en date du 31-5-01, 25 p.)

**GRC**

Demande de contrôle judiciaire de la décision du commissaire de la GRC ordonnant au demandeur de démissionner dans les 14 jours suivant la réception de la décision, à défaut de quoi il serait congédié—La décision résultait de la conduite honteuse du demandeur envers sa conjointe de fait, ce qui avait donné lieu à des accusations, sous trois chefs, d'inconduite en vertu de la Loi sur la GRC, à une déclaration de culpabilité pour voies de fait en vertu du Code criminel, à une décision du comité d'arbitrage ordonnant au demandeur de démissionner dans un délai de 14 jours, à

**GRC—Fin**

défaut de quoi il serait congédié, ainsi qu'à un avertissement et à une amende correspondant à 3 jours de solde—Le Comité externe d'examen, auquel le commissaire avait renvoyé l'appel, avait recommandé d'accueillir l'appel du demandeur et d'annuler la décision du comité d'arbitrage, cette décision devant par ailleurs être modifiée de façon que la peine imposée soit remplacée par une amende correspondant à 10 jours de solde et à des séances de counselling professionnel—Le commissaire, après avoir longuement examiné les faits, la décision du comité d'arbitrage ainsi que le rapport et la recommandation du Comité externe d'examen, avait rejeté l'appel et confirmé la décision du comité d'arbitrage—Demande rejetée—Le fait que le congédiement n'a pas été imposé dans d'autres cas d'agression familiale mettant en cause des membres de la GRC ne constitue pas de la discrimination à l'endroit du demandeur, car il existait des circonstances atténuantes justifiant une peine moins sévère—En l'espèce, il a été conclu à l'existence d'une tendance à la violence au cours de la soirée en question, et il n'y avait pas de circonstances atténuantes—Le principe de la parité des peines est certes pertinent dans le contexte des procédures disciplinaires au sein de la GRC, mais on ne peut pas l'appliquer de façon à porter atteinte au pouvoir discrétionnaire conféré au commissaire par la loi—Il s'agit d'une question de droit du travail, mais la Cour est saisie de l'affaire dans le contexte du contrôle judiciaire d'une décision administrative—Il faut donc tenir compte de la législation habilitante en vertu de laquelle le commissaire a rendu la décision contestée—Le commissaire pouvait à juste titre tirer la conclusion à laquelle il est arrivé—Le commissaire n'a pas commis d'erreur de droit en accordant trop d'importance aux attentes du public lorsqu'il a déterminé la peine qu'il convenait d'imposer dans les cas de ce genre—L'appréciation des diverses circonstances aggravantes et atténuantes relève de l'expertise et du pouvoir discrétionnaire du commissaire dans les affaires disciplinaires mettant en cause des membres qui sont reconnus coupables, au criminel, d'agression familiale—Compte tenu de la politique de tolérance zéro adoptée par la GRC en ce qui concerne les affaires de violence familiale en général, en particulier si des membres sont en cause, il était raisonnable pour le commissaire de tenir notamment compte des attentes du public—Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, L.R.C. (1985), ch. R-10—Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46.

RENDELL C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (T-1452-00, 2001 CFPI 710, juge Rouleau, ordonnance en date du 27-6-01, 11 p.)

**IMPÔT SUR LE REVENU****CALCUL DU REVENU***Déductions*

Appel d'une décision rendue par la C.C.I. qui a rejeté l'appel de l'appelant quant à une cotisation refusant la

**IMPÔT SUR LE REVENU—Suite**

déduction de pertes résultant de l'entreprise de distribution de produits Amway en 1993 et 1994, en raison du fait que l'appelant n'avait aucune expectative raisonnable de profit—Le critère de l'expectative raisonnable de profit qui a été énoncé dans l'arrêt *Moldowan c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 480, et explicité dans des jugements ultérieurs s'applique—L'appel est accueilli—En fondant sa décision sur les marges de profit, sur les débouchés et les coûts potentiels, ainsi que sur les méthodes de l'appelant quant à l'exploitation de son entreprise de distribution de produits Amway, le juge de la Cour de l'impôt a fait une appréciation rétrospective de la perspicacité commerciale de l'appelant—Ce faisant, le juge de la Cour de l'impôt a commis une erreur de droit—Malgré les marges de profit peu élevées, il existe des éléments de preuve quant à d'autres entreprises de distribution de produits Amway qui sont exploitées avec succès par des individus qui, comme l'appelant, suivent le plan d'affaires établi par Amway.

KEEPING C. CANADA (A-372-99, 2001 CAF 182, juge Rothstein, J.C.A., jugement en date du 4-6-01, 4 p.)

**PÉNALITÉS**

Contrôle judiciaire de décisions du directeur du Bureau des services fiscaux de Terre-Neuve et du Labrador, rejetant les demandes présentées en vertu de l'art. 220(3.1) de la Loi de l'impôt sur le revenu (disposition relative à l'équité) afin de faire annuler les pénalités et arriérés d'intérêts à l'égard des années d'imposition 1991, 1992 et 1993—L'art. 220(3.1) autorise le ministre à renoncer à tout moment à tout ou partie de quelque pénalité—Les demandes en vue d'obtenir un redressement en vertu de la disposition relative à l'équité ont été examinées par Joan Oxner, agente des appels—Elle a recommandé que la demande soit refusée—Alan Ross, chef des appels, a approuvé la recommandation—Il a avisé les demandeurs par lettre que les demandes avaient été refusées et qu'ils pouvaient solliciter un examen administratif du refus—Les demandeurs ont sollicité cet examen—Par la suite, les documents (également préparés par M<sup>me</sup> Oxner) ont été soumis et examinés par un comité d'examen composé de cinq directeurs adjoints, dont Alan Ross—Le comité d'examen a recommandé à l'unanimité le rejet des appels—Les demandeurs allèguent que la procédure suivie enfreint l'obligation d'équité—Demandes accueillies—La décision fondée sur la disposition relative à l'équité étant de nature discrétionnaire, la portée du contrôle judiciaire est assez restreinte—La procédure d'examen créant pour les demandeurs des attentes légitimes, il faut se demander si cette procédure ne mettrait pas en cause le décideur initial—Même si la doctrine des atteintes légitimes ne crée pas de droits matériels, elle peut créer des droits procéduraux qui sont régis par la norme de l'équité procédurale—Revenu Canada a envoyé, en 1996, une note de service énonçant les lignes directrices au sujet de l'application des dispositions relatives à l'équité aux pénalités et aux

**IMPÔT SUR LE REVENU—Suite**

intérêts—Il semble clair qu'un deuxième examen d'une décision en équité défavorable doit être impartial et que le décideur initial ne doit pas être en cause—Étant donné que la procédure à suivre en ce qui concerne la disposition relative à l'équité a été établie par le ministre, elle doit être suivie si les demandeurs s'attendent légitimement à ce qu'elle le soit—Les demandeurs s'attendaient de fait légitimement à ce que le deuxième examen soit effectué d'une façon impartiale et indépendante du premier examen—Quoique la crainte de partialité puisse être justifiée, puisque les fonctionnaires en cause au deuxième palier d'examen étaient également directement en cause au premier palier, la doctrine des attentes légitimes permet de conclure que l'absence d'indépendance est suffisante—M. Ross a présenté le cas au comité d'examen dont il était un membre actif—Il ne s'est pas récusé lors des délibérations du comité—Puisque le comité prend ses décisions à l'unanimité, M. Ross avait nécessairement un rôle primordial dans les décisions éventuelles du comité—M. Ross a eu un rôle important dans la procédure, et ce, tant au premier palier qu'au palier de l'examen—De plus, le fait que M<sup>me</sup> Oxner ait rédigé l'autorisation initiale et qu'elle ait préparé les documents aux fins de l'examen au deuxième palier, renforce encore plus la prétention selon laquelle l'examen effectué au deuxième palier n'était pas indépendant du premier—La doctrine de l'attente légitime vise à protéger l'intérêt public, à savoir la protection de l'individu contre l'abus de pouvoir—L'engagement implicite se rapporte à l'application non discriminatoire des normes procédurales énoncées dans les lignes directrices—Le deuxième examen n'a pas été effectué sans que le décideur initial soit en cause—Le manquement à l'obligation d'équité découle de l'omission de suivre les lignes directrices procédurales—Une fois qu'elles sont établies, pareilles lignes directrices doivent être respectées de façon du moins à répondre à l'attente légitime à laquelle donnent lieu lesdites normes procédurales—Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. (1985), (5<sup>e</sup> suppl.) ch. I, art. 220(3.1) (édicte par L.C. (1994), ch. 7, ann. VIII, art. 127).

EDISON C. CANADA (T-1056-00, T-1057-00, 2001 FCT 734, juge Blanchard, ordonnance en date du 3-7-01, 14 p.)

Appel d'une ordonnance de la Section de première instance rejetant une demande de contrôle judiciaire de la décision de Revenu Canada de ne pas annuler les intérêts et pénalités dont l'appelant faisait l'objet ou de ne pas y renoncer—Les déclarations de revenu pour les années 1989 à 1992 de l'appelant avaient été vérifiées en 1993—La découverte de certains revenus qui n'avaient pas été déclarés avait donné lieu à l'établissement de nouvelles cotisations en 1995—L'appelant s'était également vu imposer des pénalités et des intérêts—L'appelant a déposé des avis d'opposition—Par suite de changements de personnel, l'examen des oppositions a été entamé 31 mois après le dépôt des avis seulement—En 1998, des avis de nouvelles cotisations ont

**IMPÔT SUR LE REVENU—Suite**

été délivrés, réduisant le montant du revenu total fixé pour les années 1990 à 1992 et ratifiant la nouvelle cotisation relative à l'année 1989—En 1998, l'appelant a demandé au ministre d'annuler les pénalités et les intérêts imposés conformément à l'art. 220(3.1) de la Loi de l'impôt sur le revenu ou d'y renoncer—L'art. 220(3.1) permet au ministre, à tout moment, de renoncer à tout ou partie de quelque pénalité ou intérêt ou de l'annuler—Demande rejetée—Le juge des requêtes avait rejeté la demande de contrôle judiciaire—Appel accueilli—Seule la décision de ne pas renoncer aux intérêts ou de ne pas les annuler est en cause étant donné que les pénalités fixées se rapportaient à des revenus dont le montant n'avait été modifié par la nouvelle cotisation de 1998—L'art. 152(1) exige que le ministre, «avec diligence», examine la déclaration de revenu—L'art. 165(3) exige que le ministre, «avec diligence», examine de nouveau la cotisation—Dans *J. Stollar Construction Ltd. c. Ministre du Revenu national*, 89 D.T.C. 134 (C.C.I.), il a été statué que l'expression «avec toute la diligence possible» exprime une intention manifeste d'exiger que le ministre agisse dans un délai raisonnable dont la durée variera selon les circonstances—La période de 31 mois qui s'est écoulée avant le début de l'examen du dossier est injustifiable, compte tenu en particulier du fait qu'une fois commencé, l'examen a été mené de bonne fin en un peu plus de six mois—Les changements de personnel ne constituent pas une explication suffisante pour satisfaire à l'obligation qui incombe au ministre de démontrer que le retard n'était pas déraisonnable—En laissant une période déraisonnable s'écouler avant d'établir la nouvelle cotisation de l'appelant et d'informer celui-ci du résultat, le ministre n'a pas agi avec diligence comme l'exige la Loi—Le retard du ministre a entraîné l'accumulation de frais d'intérêt additionnels élevés contre l'appelant—L'intimé a soutenu que les dispositions en matière d'équité de l'art. 220 s'appliquent uniquement en vue de remédier aux iniquités qui se sont produites au cours de la période qui a précédé le moment où le contribuable a initialement fait l'objet d'une cotisation en vertu de l'art. 152—L'argument selon lequel, si la cotisation ne lui plaît pas, le contribuable peut interjeter appel devant la Cour de l'impôt est rejeté—Rien ne montre expressément que le législateur ait voulu que l'art. 220(3.1) s'applique uniquement aux mesures prises en vertu de l'art. 152—Si la position de l'intimé était retenue, le contribuable serait privé de tout recours dans le cas où son avis d'opposition ne serait pas examiné dans un délai raisonnable—Le délégué du ministre a tenu compte de facteurs non pertinents se rapportant à l'omission de l'appelant de déclarer tout son revenu dans chacune des années d'imposition—Ces facteurs ne peuvent pas se rapporter à l'iniquité alléguée, à savoir le retard—Il a également été dit que l'appelant n'avait pas contesté son obligation—En déposant des avis d'opposition, l'appelant a de fait contesté le montant de son obligation—Tant que la nouvelle cotisation finale n'avait pas été établie au mois d'août 1998, l'appelant ne savait pas quelle était son obligation réelle—Le montant total de l'obligation a été réduit de beaucoup—Toutefois, l'erreur cruciale se rapportait à l'omission de tenir compte d'un facteur perti-

**IMPÔT SUR LE REVENU—Fin**

nent fort important, à savoir les retards de traitement—Pareille omission rendait la décision déraisonnable—Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. (1985) (5<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 152(1) (mod. par L.C. 1998, ch. 19, art. 42), 165(3) (mod. par L.C. 1994, ch. 7, ann. VIII, art. 98), 220(3) (édicte par L.C. 1994, ch. 7, ann. VIII, art. 127).

HILLIER C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (A-837-00, 2001 CAF 197, juge Sexton, J.C.A., jugement en date du 11-6-01, 13 p.)

**MARQUES DE COMMERCE****ENREGISTREMENT**

Appel du rejet par la Commission des oppositions des marques de commerce de l'opposition de l'appelante visant la demande d'enregistrement de la marque de commerce «The Stinking Rose» présentée par l'intimée pour utilisation en liaison avec un restaurant à Coquitlam (Colombie-Britannique)—L'appelante est propriétaire d'un restaurant exploité à San Francisco sous la marque de commerce «The Stinking Rose», dont le menu, principalement italien, met l'accent sur l'ail—La Commission a conclu que la marque de l'appelante n'était pas bien connue au Canada le 30 août 1993, date d'ouverture du restaurant de l'intimée en C.-B.—La preuve établit que tout au plus 50 personnes dans la région métropolitaine de Vancouver connaissaient la marque de l'appelante avant la date de l'opposition—La seule question à trancher est celle de savoir s'il est vrai que la marque «The Stinking Rose» ne distingue pas réellement le restaurant de l'intimée parce que la marque de commerce de l'appelante est bien connue au Canada—La norme d'examen des décisions du registraire, qu'elles soient fondées sur les faits, sur le droit ou qu'elles résultent de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, est celle de la décision raisonnable *simpliciter*: *Brasseries Molson c. John Labatt Ltée*, [2000] 3 C.F. 145 (C.A.)—Suivant cette norme, la Cour doit se demander s'il existe quelque motif étayant la conclusion: *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748—Il y a absence de caractère distinctif lorsque l'autre marque est devenue suffisamment connue pour annuler le caractère distinctif de la marque attaquée: *Motel 6, Inc. c. No. 6 Motel Ltd.*, [1982] 1 C.F. 638 (1<sup>re</sup> inst.)—La conclusion d'absence de caractère distinctif est une conclusion de fait—La norme quant à la révision des conclusions de fait exige une extrême retenue—Appel rejeté—La preuve présentée à la Commission permettait à celle-ci de tirer les conclusions auxquelles elle est parvenue—On ne peut dire que les conclusions de la Commission sont manifestement erronées (déraisonnables)—L'appelante demande à la Cour de réévaluer les conclusions de fait, ce que la Cour ne peut faire.

STINK INC. C. SALT & PEPPER HOLDING LTD. (T-406-00, 2001 CFPI 549, juge Lemieux, ordonnance en date du 18-5-01, 17 p.)

## MARQUES DE COMMERCE—Fin

## PRATIQUE

Requête en vue d'obtenir une injonction provisoire enjoignant à un groupe de défendeurs de cesser de contrefaire les marques de commerce de la requérante ou de faire passer leurs marchandises pour celles de la requérante—La demanderesse est propriétaire de la marque de commerce non déposée «Blue Maxx» et de la marque de commerce déposée «The Maxx» qui auraient été employées en liaison avec des coffrages à béton isolés—Une requête antérieure visant à obtenir une injonction a été déposée par la demanderesse à l'encontre des défendeurs et s'est réglée par la signature d'une convention écrite aux termes de laquelle les défendeurs ont convenu de cesser d'utiliser ou de contrefaire les marques de commerce de la demanderesse—Manquement subséquent à la convention—Requête rejetée—Emploi non autorisé de «Blue Maxx» et le nom «NuMaxx» a continué d'être utilisé après la signature de la convention—Le changement de nom de la demanderesse n'a pas eu pour effet de la déposséder de ses droits de propriété intellectuelle—La loi n'admet pas le monopole à deux—La marque de commerce étant contestée, il n'est pas indiqué d'accorder une injonction qui obligerait la Cour à statuer sur les questions de propriété et de validité des marques sur une base interlocutoire—De plus, tous les défendeurs se sont engagés soit à mettre un terme aux agissements dont la demanderesse se plaint, soit à cesser de revendiquer le droit de faire ce qui leur est reproché—Si le comportement fautif a cessé, il n'y a pas lieu pour la Cour d'intervenir—Si le comportement est masqué par une action en revendication, la procédure interlocutoire n'est pas le recours indiqué pour statuer sur ces questions—De plus, aucune des décisions ne traite du cas où un requérant a manifesté son intention d'abandonner l'emploi d'une marque de commerce non déposée—Enfin, il existe une certaine jurisprudence selon laquelle il ne peut y avoir d'injonction lorsque le défendeur est en mesure de verser tous les dommages-intérêts qui pourraient être évalués—En conséquence, la demanderesse ne s'est pas acquittée de son obligation d'établir son droit à une injonction—La Cour arrive à la même conclusion quant à la plainte de la demanderesse fondée sur l'imitation frauduleuse—Même s'il existe des éléments de preuve permettant de conclure à l'imitation frauduleuse, en l'absence d'une preuve qu'il y a eu perte de ventes et compte tenu de l'engagement des défendeurs de cesser d'utiliser les mots contestés, rien ne permet de conclure au préjudice irréparable—Un recours préventif est recevable dans la mesure où une intention de se livrer à un comportement préjudiciable est démontrée—Les défendeurs originaux devront verser à la demanderesse la somme de 2 500 \$ à titre de dépens, quelle que soit l'issue de la cause—Les dépens des défendeurs joints suivront l'issue de la cause.

ARXX BUILDING PRODUCTS INC. C. POLYFORM CELLULAR PLASTICS INC. (T-523-01, 2001 FCT 505, juge Pelletier, ordonnance en date du 17-5-01, 17 p.)

## PÉNITENCIERS

Demande de contrôle judiciaire d'une décision définitive du sous-commissaire adjoint (Administration régionale de Laval) d'approuver le transfert non sollicité du demandeur de l'établissement Kent, en Colombie-Britannique, à l'établissement de Port Cartier, au Québec—Les défendeurs ont-ils fait fi de l'équité procédurale et des impératifs d'efficacité dans leur manière de traiter le demandeur?—Le demandeur a prétendu que les documents qui ont conduit à la décision étaient inexacts et mentionnaient aussi deux points qui n'avaient pas été évoqués dans les motifs des défendeurs—Demande rejetée—La norme de contrôle à appliquer était la norme de la décision raisonnable *simpliciter*—Les décisions de transfèrement sont prises dans un contexte difficile marqué par des intérêts rivaux (droits individuels du détenu, nécessité de préserver l'ordre)—Les autorités carcérales doivent agir en fonction des meilleurs renseignements disponibles, même s'ils sont parfois peu fiables, mais, étant donné la nature de la population carcérale et la nécessité de préserver l'ordre, il n'y a souvent pas d'autres solutions: *Bachynski c. William Head Institution*, [1995] B.C.J. n° 1715 (C.S.) (QL)—Une sensibilisation à la difficulté du contexte est particulièrement importante dans les cas de transfèrement, où il ne s'agit pas de déclarer quelqu'un coupable ou innocent—L'équité requiert qu'une personne accusée dispose de tous les détails connus de l'infraction, mais ce n'est pas le cas pour une décision de transfèrement, qui est prise pour assurer le bon fonctionnement de l'établissement: *Gallant c. Canada (Sous-commissaire, Service correctionnel du Canada)*, [1989] 3 C.F. 329 (C.A.)—Il n'y avait rien de déraisonnable dans la conclusion de la décision du sous-commissaire adjoint et dans les documents sur lesquels elle était fondée.

DUPRAS C. CANADA (DIRECTEUR DE L'ÉTABLISSEMENT KENT) (T-1188-00, 2001 CFPI 632, juge McKeown, ordonnance en date du 12-6-01, 15 p.)

## PENSIONS

Contrôle judiciaire d'une décision de la Commission d'appel des pensions que le demandeur n'est pas invalide au sens de l'art. 42(2) du Régime de pensions du Canada—L'appelant soutient que: 1) le fait que la Commission n'a pas fourni d'enregistrement de ses audiences constitue un déni de justice naturelle; 2) la Commission a enfreint l'équité procédurale en ne lui expliquant pas de façon adéquate certaines de ses décisions en matière de preuve prises lors de son témoignage, notamment parce que l'appelant se représentait lui-même; 3) la Commission a agi sans compétence parce qu'elle ne l'a pas informé de son droit à l'assistance d'un interprète; et 4) la Commission a commis une erreur de droit lorsqu'elle a implicitement imposé comme condition à l'octroi d'une pension d'invalidité l'obligation de se soumettre à toutes les possibilités de guérison—1) L'arrêt *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 301 c. Montréal (Ville)*, [1997] 1

**PENSIONS—Fin**

R.C.S. 793, fait ressortir qu'en l'absence d'un droit à un enregistrement reconnu par la loi, la Cour saisie du contrôle doit déterminer si le dossier dont elle dispose lui permet de statuer convenablement sur la demande d'appel ou de révision—L'affidavit de l'avocat du ministre à l'audience, qui vient s'ajouter à la demande de contrôle judiciaire, constitue un dossier qui permet à la Cour d'examiner les conclusions de fait afin de déterminer si un des motifs de révision est fondé—2) En l'absence d'une description des requêtes, directives et décisions dont l'appelant fait état, la Cour ne peut examiner la violation alléguée de l'équité procédurale—3) L'arrêt *R. c. Tran*, [1994] 2 R.C.S. 951, cité par l'appelant comme imposant l'obligation de soulever des questions au sujet du droit à l'assistance d'un interprète, précise qu'il ne traite que des procédures criminelles—La Cour a aussi clairement précisé dans *Tran* que les tribunaux n'étaient pas tenus d'informer systématiquement les accusés de l'existence du droit à un interprète ou d'examiner la capacité de tout accusé de comprendre la langue des procédures—L'appelant a procédé en anglais sans jamais faire état de difficultés linguistiques ou demander l'assistance d'un interprète—Il n'existe pas de fondement permettant de décider que la Commission a agi sans compétence—4) La Commission a cité un rapport d'un médecin généraliste chargé d'évaluer l'appelant pour la British Columbia Worker's Compensation Board (BCWCB)—Elle a souligné un passage du rapport d'un conseiller en prestations d'invalidité auprès de la BCWCB—Elle a cité un rapport subséquent du médecin généraliste ainsi que le témoignage d'un médecin convoqué comme témoin par le ministre pour réexaminer les rapports médicaux—Les motifs de la Commission ne permettent pas de déterminer jusqu'à quel point elle peut avoir imposé à l'appelant une obligation de se soumettre à tous les traitements ou thérapies possibles—Sans prendre de décision à ce sujet et sans conclure quant à la question de savoir si une telle obligation s'impose à l'appelant dans les circonstances, et jusqu'à quel point, la décision de la Commission contient une autre erreur de procédure en ce qu'elle ne fait que citer les trois rapports médicaux, ainsi qu'un bref avis exprimé oralement—Elle n'accepte pas, ne rejette pas, ou n'analyse pas cette preuve, concluant seulement que l'appelant ne satisfait pas aux exigences strictes de la Loi—Le raisonnement de la Commission qui fonde sa décision doit être pleinement expliqué au vu de son importance pour l'appelant—L'art. 83(11) porte expressément que la Commission doit donner un avis écrit de sa décision et des motifs la justifiant—Le fait que la Commission n'a pas motivé sa conclusion constitue, dans les circonstances, une erreur susceptible de révision qui justifie l'intervention de la Cour—Régime de pensions du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-8, art. 42(2) (mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 30, art. 12; L.C. 1992, ch. 1, art. 23), 83(11) (mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 30, art. 45).

GARCIA C. CANADA (PROCURER GÉNÉRAL) (A-218-00, juge Malone, J.C.A., jugement en date du 18-6-01, 8 p.)

**PEUPLES AUTOCHTONES****INSCRIPTION**

Requêtes de la bande défenderesse en vue de faire radier la déclaration; requête de la demanderesse en jugement sommaire—La demanderesse était membre de la Bande Sawridge jusqu'à ce qu'elle se marie avec un non-Indien en 1965, ce qui entraîna pour elle la perte de son appartenance à la Bande Sawridge et de son statut d'Indienne—Après les modifications de 1985 à la Loi sur les Indiens, la demanderesse a demandé d'être réintégrée dans son statut d'Indienne et dans son appartenance à la Bande Sawridge—La demanderesse a été réintégrée dans le registre général tenu par le Ministère, mais celui-ci lui a dit qu'il lui faudrait demander à la bande le rétablissement de son appartenance, car la bande avait présenté une proposition, conformément aux dispositions de la Loi sur les Indiens, en vue de pouvoir décider elle-même, à compter de juillet 1985, de l'appartenance à ses effectifs—L'action présente, introduite en 1988, visait à une déclaration selon laquelle la demanderesse était membre de la Bande Sawridge, à l'octroi de dommages-intérêts, à une reddition de compte et à divers autres recours s'y rapportant—Requête en radiation au motif que la déclaration aurait dû être faite au moyen d'une demande de contrôle judiciaire; aucune cause d'action valable—Requête en jugement sommaire placée sur un terrain très étroit, à savoir que la demanderesse, dont les parents figuraient sur la liste de bande, avait le droit d'être inscrite en vertu des Règles d'appartenance de la bande, règle 3b) (enfant naturel dont les deux parents avaient leurs noms consignés dans la liste de bande)—Les deux requêtes ont été rejetées—L'action actuelle a été engagée en 1988, sous une forme non seulement autorisée mais imposée par la loi telle qu'elle existait alors—Les modifications de 1992 à la Loi sur la Cour fédérale n'ont pas d'effet rétroactif, et la requête en radiation doit être rejetée avec dépens—Quant au jugement sommaire—L'application de la règle 3b) est discutable puisque le nom du père de la demanderesse a été supprimé de la liste de bande au moment de son décès en 1981—Il était probable que, au moment de la naissance de la demanderesse, les noms de ses deux parents figuraient sur la liste de bande ou sur la liste qui l'avait précédée, mais il n'existait aucune preuve concluante en ce sens—Et, si la règle est considérée comme une disposition ayant un effet rétroactif soit à la date de la naissance de la demanderesse soit à la date de l'établissement de la liste de bande de 1951, l'effet est maintenant épuisé car la demanderesse a effectivement été acceptée comme membre de la bande et son nom a été consigné dans la liste de bande jusqu'à son mariage avec un non-Indien—Même si l'effet du décès du père de la demanderesse est ignoré, la demanderesse cherche encore à bénéficier deux fois de l'application de la règle 3b): une fois lorsque son nom a été consigné pour la première fois dans la liste de bande, et de nouveau aujourd'hui—Il ne peut s'agir d'une interprétation juste des règles, car il en résulterait que des personnes qui ont volontairement quitté la bande ou qui en ont été valablement expulsées auraient le droit d'y

**PEUPLES AUTOCHTONES—Suite**

être admises de nouveau—De plus, le contexte est un argument solide à l'encontre de l'interprétation proposée par la demanderesse—Règles adoptées comme conséquence, et apparemment en application, des modifications de 1985 à la Loi sur les Indiens—Pour l'interprétation de la règle 3*b*), en particulier, le contexte comprend évidemment le reste des règles, dont elle ne constitue qu'une partie—La demanderesse a acquis le droit au rétablissement de son statut d'Indienne et le droit d'être admise de nouveau au sein de la bande par suite des modifications de 1985—La règle 3*a*) vise précisément de telles personnes et leur applique apparemment des conditions additionnelles qui doivent être remplies avant qu'elles ne puissent revendiquer l'appartenance—Que la règle 3*a*) soit valide ou non, son interprétation est essentielle pour une compréhension du sens et de l'esprit véritables de la règle 3*b*)—Il est tout simplement inconcevable que le rédacteur des deux règles ait voulu donner à la règle 3*b*) la portée que lui attribue la demanderesse—Une interprétation juste de la règle 3*b*) est que cette règle ne peut avoir qu'une portée prospective et ne s'applique pas aux personnes avec droits acquis dont parle l'art. 11(1) de la Loi—Le décès du père de la demanderesse en 1981 est sans rapport avec sa revendication d'appartenance—Comme la demanderesse est une personne qui aurait droit, en vertu de l'art. 11(1) de la Loi, à ce que son nom soit consigné dans la liste de bande, la règle 3*a*) dispose entièrement de son cas, et la règle 3*b*) ne s'applique tout simplement pas à elle—Comme l'avocat de la bande n'a été d'aucune aide dans l'audition de la requête, il n'a pas été adjugé de dépens sur la requête en jugement sommaire—Requête en radiation rejetée avec dépens—Loi sur les Indiens, L.R.C. (1985), ch. I-5, art. 11(1) (mod. par L.C. 1985, ch. 27, art. 4)—Loi sur les Indiens, S.R.C. 1970, ch. I-5—Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7 (mod. par L.C. 1990, ch. 8).

POITRAS C. BANDE DE SAWRIDGE (T-2655-89, 2001 CFPI 690, juge Hugessen, ordonnance en date du 22-6-01, 18 p.)

**TERRES**

Appel d'une décision de la Section de première instance ([1998] A.C.F. n° 1032 (QL)) déterminant les loyers annuels pour la période du 1<sup>er</sup> avril 1991 au 31 mars 1998 payables par 61 locataires de lots individuels dans la Réserve indienne de Whitefish n° 4 en Ontario—L'appelante conteste l'application du facteur d'escompte de 40 % à la juste valeur marchande des lopins de terre tel qu'il a été déterminé par le juge de première instance—Elle prétend qu'un escompte de 30 % est le facteur approprié à appliquer—Les lots sont assujettis à des baux distincts mais pratiquement identiques conclus entre le locateur appelant et les locataires intimés—La durée du bail est de 21 ans à compter du 1<sup>er</sup> avril 1977, avec possibilité de renouvellement pour trois périodes consécutives de sept ans—En décembre 1990, les

**PEUPLES AUTOCHTONES—Fin**

intimés ont été avisés par lettre que le loyer augmenterait à compter du 1<sup>er</sup> avril 1991—Le juge de première instance n'a pas accepté l'application d'un facteur d'escompte de 30 % par l'expert de l'appelante à la juste valeur marchande en fief simple des lots—Il a plutôt appliqué un escompte de 40 %—L'appelante a invoqué la décision récente de la Cour suprême du Canada dans *Bande indienne de Musqueam c. Glass*, [2000] 2 R.C.S. 633—Comme le bail dans *Musqueam*, le présent bail fait référence uniquement à la «valeur du terrain» et non pas à la valeur des terres louées—Le principe selon lequel, en l'absence d'une disposition contractuelle à l'effet contraire, les conditions du bail ne doivent pas être prises en compte pour déterminer la juste valeur marchande des terres cédées à bail est appliqué de façon constante dans la jurisprudence canadienne et par la Section de première instance de la Cour fédérale—L'évaluation acceptée par le juge de première instance a été faite en contravention de la démarche légale acceptée par les tribunaux canadiens depuis plusieurs décennies et récemment réaffirmée par la Cour suprême dans l'arrêt *Musqueam*—En acceptant le rapport de l'évaluateur de l'appelante et en agissant sur la foi de celui-ci, le juge de première instance a commis une erreur de droit—Un nouveau procès est nécessaire pour déterminer la juste valeur marchande des loyers conformément aux conditions du bail, et au principe établi par la Cour suprême dans *Musqueam* selon lesquels les conditions du bail ne sont pas pertinentes pour déterminer la juste valeur marchande des terres cédées à bail—La question était de savoir si le juge de première instance a commis une erreur en substituant un facteur d'escompte de 40 % à l'escompte de 30 % que l'expert de l'appelante avait appliqué—La question est rendue théorique par l'application de l'arrêt *Musqueam*—Dans son interprétation du changement de méthodologie adoptée par l'expert de l'appelante, le juge de première instance soit a mal interprété la nature du changement, soit l'a considéré comme n'étant pas autorisé au motif qu'un avantage fiscal ne pouvait être pris en compte pour la détermination de l'escompte—La Cour est d'accord avec la conclusion du juge de première instance sur la question du taux d'intérêt applicable—L'appel est accueilli en partie.

ST. MARTIN C. CANADA (MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN) (A-465-98, 2001 CAF 205, juge Isaac, J.C.A., jugement en date du 28-6-01, 21 p.)

**PRATIQUE**

Circonstances particulières—Requête pour obtenir une ordonnance de procéder à l'audition d'une requête en radiation de la déclaration; requête pour faire radier la défense—Au moment du dépôt de la déclaration (qui prétend que le demandeur s'est vu dénier un procès équitable en Cour supérieure du Québec par suite du défaut de la défenderesse de communiquer des documents importants),

## PRATIQUE—Suite

les tribunaux du Québec étaient toujours saisis de questions pertinentes à la réclamation du demandeur dans l'action—L'ordonnance du 12 avril 1999 a suspendu l'action jusqu'à ce que les procédures devant les tribunaux du Québec soient terminées—Le 16 août 1999, le juge en chef adjoint Richard a débouté le demandeur de son appel, vu le degré de chevauchement entre celui-ci et le procès criminel, mais il n'a rien dit au sujet de la requête en radiation—Le demandeur ayant souscrit un affidavit portant qu'il n'y avait plus aucune procédure devant une cour du Québec au sujet des questions criminelles, et qu'il n'avait aucune intention de présenter une requête devant la Cour suprême du Canada au sujet de toute décision en matière criminelle, le 20 décembre 1999 le juge Teitelbaum a ordonné la levée de toute suspension accordée précédemment—La défenderesse a déposé sa défense, mais elle a déposé une requête pour obtenir la suspension de l'action lorsqu'elle a été informée que le demandeur avait réintroduit des procédures devant les cours du Québec—Les procédures ont été suspendues par une ordonnance annulée par la suite—La requête en radiation de la déclaration a été rejetée; la requête en radiation de la défense a été ajournée *sine die*—La défenderesse sollicite une ordonnance de procéder à l'audition de la requête visant la radiation de la déclaration—Requête rejetée—L'ordonnance du 16 août 1999 ne porte pas que la requête en radiation de la défenderesse est ajournée *sine die*—À cette étape, il aurait été prématuré et préjudiciable au demandeur que la Cour se prononce sur une requête en radiation de la déclaration alors que des questions au cœur même de l'affaire étaient alors examinées par une autre cour—On doit interpréter l'ordonnance comme exprimant l'intention expliquée dans les motifs d'ordonnance de remettre l'audition de toute procédure pour trancher le bien fondé de la déclaration à un moment où les cours du Québec auront terminé leur examen—L'ordonnance du juge Teitelbaum ne vient que confirmer le droit de la défenderesse de présenter une requête en radiation de la déclaration—En réponse à la requête de la défenderesse en l'instance, le demandeur allègue qu'en présentant sa requête en radiation de la déclaration la défenderesse a commis un abus caractérisé des procédures de la Cour en remettant sur le tapis des questions déjà rejetées—Bien que la Cour soit de l'avis du demandeur que la défenderesse ne peut trouver d'issue au vu des ordonnances rendues, elle fait état des manœuvres de deux parties dont les multiples procédures sont venues compromettre l'administration efficace de la justice, à leur détriment—Dans les circonstances, le fait de trancher la question au vu des arguments quant à la validité de la requête en radiation constituerait le triomphe de la forme sur le fond—Le déroulement tortueux et compliqué des événements en l'instance constitue une situation qui est couverte par les «circonstances particulières» dans lesquelles la Cour peut exercer sa compétence en vertu de la règle 55 des Règles de la Cour fédérale de 1998—La règle 55 des Règles porte que la Cour peut, sur requête d'une partie, dispenser de l'observation d'une des dispositions des Règles—La

## PRATIQUE—Suite

partie qui présente la requête doit faire état de circonstances particulières—Le concept de circonstances particulières implique que l'ordonnance rende la justice dans le contexte et qu'il y ait absence de préjudice aux parties: *Chow c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1998), 161 F.T.R. 156 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.)—Les suspensions ont été accordées au motif que des procédures allant au fond de la déclaration étaient soumises au jugement d'autres cours—Il serait incongru de suggérer qu'on peut interpréter les ordonnances de la Cour de façon à assurer qu'aucun préjudice n'est causé à la déclaration, en suspendant la requête en radiation jusqu'à ce que les questions présentées aux autres cours soient tranchées, mais en même temps qu'on cause un préjudice à la défenderesse en la privant de son droit de contester la validité de la déclaration une fois que la Cour du Québec aura rendu sa décision—L'ordonnance du 16 août avait donc l'intention de protéger le droit de la défenderesse de déposer une requête en radiation de la déclaration—Une justification additionnelle d'accueillir la requête de radier la déclaration se trouve dans l'existence de «circonstances particulières»—Dans *Speedo Knitting Mills Pty., Ltd. c. Christina Canada Inc.* (1985), 3 C.P.R. (3d) 360 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), la demanderesse contestait le droit de la défenderesse de déposer une requête et la Cour a déclaré que le principe général veut qu'une procédure ne doit pas faire l'objet d'une série de requêtes, mais qu'il y avait en l'espèce des circonstances particulières suffisantes pour justifier l'audition de la requête et pour ne pas la rejeter pour des motifs d'ordre procédural—Le demandeur s'appuie sur *Horii c. Canada*, [2000] J.C.F. n° 1712 (1<sup>re</sup> inst.) (QL), pour étayer son argument que la défenderesse ne devrait pas être autorisée à déposer sa requête en radiation de la déclaration—Mais *Horii* peut être distingué en ce qu'il ne comportait pas de circonstances particulières qui auraient pu justifier une autre attaque contre les actes de procédure, alors qu'en l'instance, il y a un changement pertinent et significatif des circonstances puisque les cours du Québec ont terminé leur examen des questions criminelles visant le demandeur—Étant donné qu'il s'est passé un certain temps et que les circonstances ont changé, que le dossier n'est plus très frais et que la défenderesse n'a jamais eu l'occasion de plaider la requête au fond, il serait dans l'intérêt de la justice et des parties que la question soit entendue sur un dossier nouvellement constitué—Règles de la Cour fédérale de 1998, DORS/98-106, règle 55.

PEARSON C. CANADA (T-290-99, 2001 CFPI 692, juge Hansen, ordonnance en date du 21-6-01, 18 p.)

## ACTES DE PROCÉDURE

*Requête en radiation*

Le demandeur recherchait un bref de *mandamus* pour être autorisé à faire un usage sacramentel de marijuana, de même que des dommages-intérêts exemplaires considérables

## PRATIQUE—Suite

découlant du fait qu'il avait été privé de marijuana—Il a également déposé une requête visant à le dispenser de respecter les règles et à obtenir un jugement sommaire en vertu de la règle 213(1)—La Couronne a déposé une requête en radiation de la déclaration parce que celle-ci ne révélait aucune cause d'action valable, qu'elle était scandaleuse, frivole ou vexatoire—La demande de jugement sommaire doit se faire après le dépôt de la défense en vertu de la règle 213(1)—La requête du demandeur pour obtenir un jugement sommaire est prématurée et elle est ajournée *sine die*—La partie qui demande la radiation d'un acte de procédure a un lourd fardeau parce qu'elle doit établir qu'il est évident et manifeste et au-delà de tout doute raisonnable que la réclamation ne peut être accueillie—Une action frivole et vexatoire inclut une action qui ne mène à aucun résultat pratique—Les termes frivole et vexatoire définissent une réclamation qui ne peut manifestement pas être accueillie—La déclaration de 35 pages rédigées à simple interligne est impossible à traiter—Non seulement la déclaration ne donne-t-elle pas un énoncé précis des faits substantiels, mais en plus elle ne précise nullement les questions en litige et ne donne pas une idée raisonnable de la preuve réunie contre la partie adverse—Et comme elle est vexatoire et abusive, elle doit être radiée—La déclaration a un vice plus fondamental—Elle ne révèle aucune cause d'action valable au motif que le demandeur aurait d'abord dû épuiser ses recours administratifs, plus particulièrement présenter une demande au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social aux termes de l'art. 56 de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances—S'il existe une autre voie de droit appropriée, la Cour n'entendra pas l'affaire tant que ce recours n'aura pas été épuisé—L'action est radiée étant donné qu'elle ne révèle aucune cause d'action valable—Le recours judiciaire sera disponible une fois que le demandeur aura épuisé l'autre recours administratif parfaitement approprié—Loi réglementant certaines drogues et autres substances, L.C. 1996, ch. 19, art. 56—Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, règle 213.

YEARSLEY C. CANADA (T-816-01, 2001 CFPI 732, protonotaire Hargrave, ordonnance en date du 28-6-01, 12 p.)

## FRAIS ET DÉPENS

La règle 420(2)b) des Règles de la Cour fédérale (1998) prévoit que le défendeur peut se voir adjuger les dépens partie-partie et le double de ces dépens lorsqu'il a présenté par écrit une offre de règlement et que le demandeur n'obtient pas gain de cause—Bien que la défenderesse ait obtenu gain de cause sur une question qu'elle avait soulevée dans une lettre envoyée peu après le dépôt de la déclaration de l'action, cette question n'a pas été mentionnée de nouveau jusqu'au plaidoyer final—Il ne s'agit pas d'un cas où la défenderesse devrait être privée totalement des dépens, mais d'un cas où elle devrait recevoir 50 pour 100 des

## PRATIQUE—Suite

dépens partie-partie jusqu'au 7 janvier 2000—Sur la question de savoir si la défenderesse devrait recevoir le double des dépens, elle s'est vu adjuger 75 pour 100 des dépens du 7 janvier 2000 jusqu'au 28 novembre 2000, pour un total de 150 pour 100 des dépens partie-partie pour cette période—La défenderesse a droit à ses dépens à être taxés selon la colonne III du tableau du tarif B—Les dépens pour la présence du deuxième avocat de la défenderesse sont alloués—Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, règle 420(2)b), colonne III du tarif B.

CONOHAN C. THE COOPERATORS (T-2092-97, 2001 CFPI 658, juge O'Keefe, taxation en date du 14-6-01, 7 p.)

Requête en vue d'obtenir que la demanderesse fournisse un cautionnement pour les dépens—La défenderesse estime que le procès durera cinq jours et évalue ses dépens taxables à 28 219,65 \$—La règle 416(1)b) des Règles de la Cour fédérale permet à la Cour d'ordonner le versement d'un cautionnement pour les dépens lorsqu'il y a lieu de croire que la personne morale demanderesse ne détient pas au Canada des actifs suffisants pour payer les dépens du défendeur—La Règle 56.01(1) des Règles de procédure civile, R.R.O. 1990, Règl. 194 de l'Ontario, qui permet d'ordonner le dépôt d'un cautionnement pour dépens lorsqu'il existe de bonnes raisons de croire que la personne morale demanderesse ne possède pas suffisamment de biens au Canada pour payer les dépens du défendeur, est similaire à la règle 416—Dans l'ouvrage intitulé *Orkin on Costs*, 2<sup>e</sup> édition 2000, Canada Law Book Inc., Aurora (Ont.) 2000, qui traite de la règle ontarienne, il est indiqué que le défendeur doit d'abord établir qu'il existe une bonne raison de croire que la personne morale demanderesse ne possède pas suffisamment de biens; puis, la charge passe à la demanderesse qui doit établir soit qu'elle possède suffisamment de biens, soit qu'il y a lieu de lui permettre de faire instruire l'affaire malgré l'insuffisance de ses biens, le tout étant assujéti au pouvoir discrétionnaire de la Cour—Une fois que le défendeur a établi une preuve *prima facie* que le demandeur pourrait être incapable de payer les dépens, le demandeur est tenu de démontrer qu'il détient des actifs réalisables d'une valeur suffisante pour payer les dépens éventuels, voir la décision *Ruko of Canada Ltd. v. CIBC* (1991), 49 C.P.C. (2d) 105 (C.S.C.-B.)—La Cour n'accorde aucune importance à la prétention de la défenderesse selon laquelle la demanderesse est une compagnie privée, n'ayant aucun employé et exploitant son entreprise à partir d'une résidence familiale parce que le fait que la demanderesse exploite son entreprise à partir de la résidence de ces mandants n'est pas pertinent quant à la question d'établir une preuve *prima facie* de l'absence d'actifs réalisables—La défenderesse a établi que la demanderesse possédait une fourgonnette Ford 1997, une automobile Ford Taurus 1999, un bateau de travail de 22,2 pieds en aluminium et deux petits bâtiments dotés de permis—La demanderesse a refusé

## PRATIQUE—Suite

de fournir des dossiers financiers, une preuve de l'âge, du kilométrage, de l'état ou de la valeur marchande établie au moyen d'une évaluation indépendante—Il est établi une preuve *prima facie* que la demanderesse ne détient pas des actifs réalisables susceptibles de lui permettre de payer des dépens auxquels elle pourrait éventuellement être condamnée si elle était déboutée—La demanderesse conteste le déplacement du fardeau ou de la charge sur elle—La défenderesse n'est pas obligée, et n'a pas le fardeau, par l'intermédiaire de son avocat, d'introduire la preuve de la demanderesse au moyen d'un contre-interrogatoire en profondeur de celle-ci—La demanderesse aurait dû présenter une preuve de sa situation financière par affidavit, pour s'opposer à la requête—La demanderesse se fonde sur l'affidavit de la «co-propriétaire» de la demanderesse qui répertorie cinq éléments d'actif, s'appuyant sur les chiffres du vendeur pour établir la valeur des véhicules ainsi que sur sa propre appréciation de la valeur des bâtiments, bien qu'elle ne soit pas un évaluateur qualifié—Elle avait consulté son mari pour estimer la valeur des bateaux et elle s'était fondée sur son expérience de vingt ans—La valeur des actifs se monterait à 90 000 \$ selon l'affidavit, qui ne tient pas compte de la possibilité d'une revendication de privilège, notamment de privilèges maritimes, à l'égard des bateaux, qui pourraient ne pas figurer à un registre—Il existe aussi une certaine confusion en ce qui a trait à la documentation relative aux bateaux—Selon la décision *Ruko*, il faut que la demanderesse avance une preuve quelconque pour établir la nature de ses actifs, la mesure dans laquelle ils peuvent être grevés et s'ils sont réalisables—Le refus de la demanderesse de fournir une preuve de sa situation financière, son incapacité de fournir une preuve digne de foi relative à l'âge, à l'état et à la possibilité de vente de ses véhicules et de ses bateaux, de fournir une preuve du kilométrage des véhicules, une évaluation professionnelle désintéressée ou un document aidant à établir l'absence de créanciers jouissant d'un intérêt dans les actifs font échouer la tentative de la demanderesse de réfuter la preuve *prima facie* de la défenderesse—La règle 417 qui prévoit l'indigence parmi les motifs justifiant de refuser d'ordonner la fourniture d'un cautionnement pour les dépens—La demanderesse n'est probablement pas indigente étant donné le retrait de sa prétention d'indigence et l'établissement de la propriété de certains actifs—Aucune preuve n'indique si la demanderesse peut ou non obtenir du crédit pour emprunter des fonds—Le refus d'intervenir opposé par le ministère de la Justice fédéral indique que le gouvernement du Canada estime que les questions constitutionnelles soulevées par la demanderesse ne sont guère fondées—Selon le critère adopté en Ontario, pour permettre à une société demanderesse indigente d'instruire son affaire sans avoir à fournir de cautionnement pour les dépens, il faut qu'il s'agisse d'une demande qu'il est presque certain qu'elle n'échouera pas—Sans décider quel est le critère approprié, la Cour estime que la demanderesse est loin de satisfaire aux termes sans équivoque de la règle 417 parce qu'elle n'établit

## PRATIQUE—Suite

pas que cette affaire mérite d'être examinée sur la base d'un fondement, d'éléments ou de motifs de cause d'action, qui donnent droit à la demanderesse d'obtenir que la Cour examine l'affaire—Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, règles 416, 417—Règles de procédure civile, R.R.O. 1990, Règl. 194, Règle 56.01(1).

EARLY RECOVERED RESOURCES INC. C. GULF LOG SALVAGE CO-OPERATIVE ASSN. (T-588-00, 2001 CFPI 524, notaire Hargrave, ordonnance en date du 24-5-01, 22 p.)

## MODIFICATION DES DÉLAIS

Requête, présentée au nom d'un syndic de faillite polonais, en prorogation du délai d'appel d'une ordonnance de vente de navires et en suspension de la procédure—Requête rejetée—Trois navires de pêche usines polonais ont été saisis à Vancouver par la demanderesse, fournisseur d'approvisionnements nécessaires—Le propriétaire semblant avoir abandonné les navires, la demanderesse a présenté une requête sollicitant la vente des navires *pendente lite*, qui a été accueillie—Environ au même moment, un syndic de faillite semble avoir été nommé en Pologne—Le syndic de faillite a pris connaissance de l'ordonnance le 26 avril 2001 par l'entremise de son avocat—L'appel d'une ordonnance du notaire doit être formé dans un délai de 10 jours—Aucune explication du retard (un mois) avec lequel la requête a été présentée n'a été offerte—La Cour doit tenir compte de toutes les circonstances, prendre en compte et sopeser celles que la Cour a jugées pertinentes ou celles qui sont pertinentes dans une situation donnée—Le critère qu'il convient d'appliquer pour proroger un délai d'appel a été énoncé dans *Canada c. Hennelly* (1999), 244 N.R. 399 (C.A.F.): Le critère approprié est de savoir si le demandeur a démontré: 1) une intention constante de poursuivre sa demande; 2) que la demande est bien fondée; 3) que le défendeur ne subit pas de préjudice en raison du délai; et 4) qu'il existe une explication raisonnable justifiant le délai—1) Aucune preuve n'a établi l'intention constante d'interjeter appel—2) Rien dans les documents du syndic de faillite ne démontre l'existence d'un argument valable à l'appui de la prorogation de délai—3) Le demandeur n'avait produit aucun document portant sur la question du préjudice—De plus, il a été établi que le retard résultant de tout appel de l'ordonnance de vente pourrait compromettre irrémédiablement l'intérêt véritable de l'ensemble des créanciers et leur serait donc préjudiciable—4) Les négociations en cours avec les créanciers ne constituaient pas une excuse suffisante pour expliquer le retard—En résumé, le requérant n'avait satisfait convenablement, ni même du tout, à aucune des conditions auxquelles est assujettie une prolongation de délai—Quant à la suspension de la procédure, aucune assertion de l'affidavit produit au nom du requérant ne portait sur les conditions à remplir: une question sérieuse à trancher, un préjudice irréparable et la

**PRATIQUE—Suite**

prépondérance des inconvénients (*RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311)—Chaque partie et chaque créancier titulaire d'un privilège dont l'avocat avait participé à la requête et comparu à l'audition a eu droit à ses dépens, dont le montant global a été établi à 500 \$, payable par le syndic.

GLOBAL ENTERPRISES INTERNATIONAL INC. C. *AQUARIUS* (L') (T-16-01, 2001 CFPI 605, protonotaire Hargrave, ordonnance en date du 6-6-01, 13 p.)

**ORDONNANCES DE CONFIDENTIALITÉ**

Accès à l'information—Requête déposée en vertu de la règle 151 des Règles de la Cour fédérale (1998) en vue d'obtenir des instructions concernant la confidentialité de documents portant sur les mesures de sécurité au bureau de l'enquêteur du Bureau du Commissaire à l'information (l'enquêteur examine périodiquement les dossiers confidentiels)—Le Commissaire mène une enquête sur une plainte ayant trait au refus de l'administrateur général du MDN de divulguer des procès-verbaux ou des documents produits à l'issue de réunions entre le ministre et le sous-ministre de la Défense nationale, du chef de l'état-major de la Défense et les cadres supérieurs du ministre—Il faut mettre en balance le préjudice que pourrait causer la divulgation au regard de l'intérêt du public à la publicité des débats judiciaires—Sans disposer d'autres détails quant à la nature des mesures de sécurité, qu'elles soient administratives ou matérielles, le Commissaire n'a pas établi que l'intérêt du public à la confidentialité des documents l'emporte sur l'intérêt du public à la publicité des débats judiciaires—Il n'y a aucune raison de considérer comme confidentiels des certificats annexés à l'affidavit de Roy Hillier et signés par le brigadier général Ross qui s'oppose à la communication des renseignements aux termes des art. 37 et 38 de la Loi sur la preuve au Canada—Le principe de l'accessibilité du public au processus judiciaire est d'une importance suffisante pour limiter les ordonnances de confidentialité aux renseignements qui doivent demeurer confidentiels—Si le Commissaire souhaite préserver la confidentialité des mesures matérielles, administratives ou d'autres mesures de sécurité à son bureau, sur lesquelles il s'appuie pour la protection des renseignements, il devrait formuler sa demande en fonction de cet objectif précis—Requête rejetée—Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, règle 151—Loi sur la preuve au Canada, L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 37, 38.

CANADA (COMMISSAIRE À L'INFORMATION) C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (T-656-01, 2001 CFPI 599, juge Dubé, ordonnance en date du 7-6-01, 7 p.)

**OUTRAGE AU TRIBUNAL**

Les procédures d'outrage sont une affaire fort sérieuse, elles sont assimilées aux procédures criminelles—La Cour

**PRATIQUE—Suite**

a soulevé de son propre chef la question de savoir si la règle 467(1)b) avait été observée puisque l'ordonnance de justification qui a donné naissance à la présente instance ne décrit pas d'une façon suffisamment détaillée la nature des accusations portées contre M. Hart, M. Robinson et Hart Robinson Breweries—Étant donné cette incertitude, la Cour n'est pas prête à procéder à l'audition d'une affaire aussi grave—L'audience est ajournée au 14 septembre et la demanderesse est tenue de remettre et de signifier à l'avocat de M. Hart et de M. Robinson, dans un délai de 14 jours, un énoncé écrit indiquant en détail chaque acte qui constituerait censément un outrage au tribunal—Après cela, l'énoncé écrit doit être signifié personnellement le plus tôt possible à M. Hart, M. Robinson et Hart Robinson Breweries Ltd.—Comme il n'avait pas pu obtenir d'instructions de son client, M<sup>e</sup> Anissimoff a demandé de cesser d'occuper à titre d'avocat inscrit au dossier représentant Hart Robinson Breweries—L'ordonnance de sa destitution à titre d'avocat de Breweries prendra effet à la date du dépôt de la preuve de signification de l'ordonnance à son client—Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, règle 467(1)b).

DESNOES & GEDDES LTD. C. HART BREWERIES LTD. (T-1656-00, 2001 FCT 696, juge Dawson, ordonnance en date du 22-6-01, 4 p.)

**PARTIES***Jonction*

NAV Canada demande une ordonnance pour être constituée comme défenderesse en vertu des règles 303(1)a) et 104(1)b) des Règles de la Cour fédérale (1998) ou comme intervenante aux termes de la règle 109—Dans la présente instance, le Commissaire à l'information a déposé une demande aux termes de la Loi sur l'accès à l'information en vue d'obtenir une ordonnance exigeant que le défendeur communique certaines bandes-son des conversations entre les contrôleurs aériens de NAV CANADA et un équipage particulier relativement à un accident d'aviation—La demande allègue que le Bureau de la sécurité des transports a commis une erreur dans son application de l'art. 19—Les bandes-son en question ont été remises au Bureau de la sécurité des transports par NAV CANADA, et elles contiennent les voix des employés de NAV CANADA dans l'exercice de leurs fonctions—La règle 303(1)a) stipule que toute personne directement touchée par une ordonnance recherchée dans une demande doit être désignée à titre de défendeur dans la demande—La règle 104(1)b) stipule que la Cour peut à n'importe quel moment constituer comme partie à l'instance toute personne qui aurait dû l'être—*Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, (1994), 79 F.T.R. 235 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) énonce les facteurs pertinents à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Cour de désigner un défendeur dans une demande de contrôle judiciaire—1) En ce qui concerne l'état de la cause, la question n'est pas

## PRATIQUE—Suite

assez avancée pour refuser de constituer un deuxième défendeur—2) Pour ce qui concerne les incidences de la décision, les parties touchées, outre le pilote, seront NAV - CANADA, ses employés, les contrôleurs aériens dont les voix se retrouvent sur les bandes-son—3) Les droits que NAV CANADA fait valoir sont directs, et plus que des questions de procédure, étant donné que la communication des renseignements peut avoir des répercussions sur ses relations avec ses employés et le grand public—4) La nature de la preuve que NAV CANADA est en mesure de produire en raison de son expérience technique peut aider la Cour à prendre une décision—5) Les parties actuelles n'ont pas la capacité qu'a NAV CANADA de produire une partie de la preuve pertinente—Demande accueillie—NAV CANADA est directement touchée par l'ordonnance recherchée et devrait être autorisée à comparaître à titre de défenderesse—Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, règles 104(1)b), 109, 303(1)a).

CANADA (COMMISSAIRE À L'INFORMATION) C. CANADA (DIRECTEUR GÉNÉRAL DU BUREAU D'ENQUÊTE SUR LES ACCIDENTS DE TRANSPORT ET DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS) (T-465-01, 2001 CFPI 659, juge Dubé, ordonnance en date du 14-6-01, 10 p.)

## PREUVE

*Commission rogatoire*

Requête sollicitant la délivrance d'une commission rogatoire désignant un commissaire chargé de recueillir le témoignage de témoins résidant en Ukraine—Le défendeur contestait l'importance de l'un des neuf témoins du demandeur, soit M<sup>me</sup> Sivodid—Il soutenait en outre que le demandeur ne s'était pas acquitté du fardeau de démontrer que M<sup>me</sup> Sivodid et deux autres témoins, M. Meshok et M. Motyrev, ne pouvaient se déplacer pour venir témoigner au Canada—La règle 271(1) des Règles de la Cour fédérale (1998) permet à la Cour d'ordonner l'interrogatoire hors cour d'une personne—La jurisprudence révèle qu'un critère en quatre volets doit être appliqué: 1) la demande est présentée de bonne foi; 2) la Cour devrait trancher la question en litige; 3) les témoins nommés fourniront des dépositions pertinentes d'une grande importance pour les questions en litige; 4) il existe un motif valable expliquant que ces témoins ne peuvent être interrogés au Canada—La décision *M.R.N. c. Javelin Foundries Machine Works Ltd.*, [1978] C.T.C. 597 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) expose la position générale de la Cour sur la délivrance de commissions rogatoires aux fins de recueillir une preuve—L'avocat du demandeur a signé un affidavit dans lequel il affirmait que M<sup>me</sup> Sivodid est une survivante des camps de concentration—Le demandeur soutenait que le défendeur a été membre du département de l'unité de police auxiliaire locale dans la ville de Zaporozhye (connue comme le SD)—Compte tenu de cette prétention, le témoignage de M<sup>me</sup> Sivodid concernant la nature des camps de concentration et du SD pouvait être

## PRATIQUE—Suite

pertinent—Cela suffisait pour établir, selon la norme civile, qu'elle était un témoin important—Selon les derniers renseignements connus, M. Meshok était incapable de se déplacer pour venir au Canada en raison de son âge avancé et de sa santé chancelante—Rien ne permettait de croire que son état s'était amélioré—M. Motyrev souffrait de sclérose—Comme le témoignage de M<sup>me</sup> Sivodid était pertinent, la Cour devait se prononcer sur son état de santé—L'affidavit révélait que depuis sa dernière rencontre avec l'avocat du demandeur, elle avait perdu la vue et disait que son état de santé s'était aggravé—Le demandeur avait démontré selon la norme civile que trois des témoins étaient incapables de se déplacer en raison de leur âge avancé et de leur santé chancelante—Le préjudice que subirait le demandeur s'il était dans l'impossibilité de présenter ses témoins à la suite du refus de la Cour de délivrer une commission rogatoire serait plus grand que celui que subirait le défendeur du fait qu'il ne pourrait assister aux audiences tenues en Ukraine à la suite de la délivrance de la commission rogatoire—Étant donné que trois des témoins du demandeur devaient être interrogés en Ukraine, il était favorable à l'administration de la justice en général que les cinq autres témoins énumérés dans l'affidavit additionnel de l'avocat du demandeur soient aussi interrogés en Ukraine, d'autant plus qu'ils avaient une connaissance personnelle des quartiers généraux et de la prison du SD—Les facteurs de la distance et des frais liés à la présence de ces témoins d'Ukraine à l'instruction au Canada jouaient en faveur de la délivrance d'une commission rogatoire visant à recueillir leur témoignage—De plus, l'administration de la justice en général commandait la délivrance d'une commission rogatoire aux fins de recueillir la preuve pertinente en Ukraine—Requête accueillie—Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, règle 271(1).

CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) C. FAST (T-453-00, 2001 CFPI 594, juge McKeown, ordonnance en date du 5-6-01, 10 p.)

## RES JUDICATA

Requête présentée en vertu de la règle 399(2)a) des Règles de la Cour fédérale (1998) en vue de l'obtention d'une ordonnance annulant un jugement du 22 juin 2000, qui rejetait l'appel de Metro Can contre une décision de la Cour de l'impôt, ainsi qu'en vue de l'obtention d'une ordonnance prescrivant la tenue d'une nouvelle audience devant une formation composée de cinq juges de la Cour pour le motif que la Cour aurait rendu, le 22 décembre 2000, une décision incompatible dans l'affaire *Madsen c. Le Canada*, (2000), 196 D.L.R. (4th) 332 (C.A.F.)—Demande rejetée—Le réexamen est une exception stricte à la doctrine de la chose jugée—Aux termes de la règle 399(2)a), la Cour peut annuler ou modifier une ordonnance dans le cas où des faits nouveaux sont survenus ou ont été découverts après que l'ordonnance a été rendue—Dans l'affaire *Jhajj c. Canada (MEI)*, [1995] 2 C.F. 369 (1<sup>re</sup> inst.), il a été conclu

**PRATIQUE—Suite**

que les décisions ultérieures d'un tribunal d'instance supérieure ne constituent pas «des faits nouveaux qui sont survenus [. . .] après» au sens de la règle 399(2)a—Le même principe s'appliquerait aux décisions ultérieures de la même Cour—Dans l'affaire *Jhaji*, il a été décidé que le réexamen fondé sur des jugements subséquents n'est pas conciliable avec la doctrine de la chose jugée et que, dans ce contexte, un fait nouveau ne comprend pas les décisions subséquentes d'un tribunal d'instance supérieure—Si par fait nouveau on entendait des décisions subséquentes, le réexamen d'une affaire pourrait être demandé dès que le droit a été modifié et que la modification aurait pour effet d'entraîner un règlement différent de l'affaire—Cela créerait en outre une incertitude inacceptable pour les plaideurs et pour le public, qui doivent être convaincus qu'un jugement, une fois prononcé, est définitif—Il n'y a aucune raison de s'écarter de cette analyse et de cette conclusion—La demanderesse a cité des décisions de l'Ontario et de la Chambre des lords qui étayaient la thèse selon laquelle lorsque le droit a été modifié, la doctrine de la chose jugée n'empêche pas toujours une question réglée d'être de nouveau débattue dans une instance subséquente: *Minott v. O'Shanter Development Co.* (1999), 168 D.L.R. (4th) 270 (C.A. Ont.); *Robb v. St. Joseph's Health Care Centre*, 2001 O.J. n° 606 (QL) (C.A.); *Arnold v. National Westminster*

**PRATIQUE—Fin**

*Bank Plc.*, [1991] 2 A.C. 93 (H.L.)—Toutefois, aucune de ces décisions ne se rapporte à un réexamen et aucune n'étaye la thèse que des décisions subséquentes qui ont pour effet de changer le droit devraient servir de fondement aux fins du réexamen d'affaires qui ont déjà été tranchées—Il y a une différence fondamentale entre le fait de permettre qu'une question litigieuse qui a été réglée soit de nouveau débattue et réexaminée dans un litige subséquent pour le motif que le droit a été modifié, et la réouverture d'une affaire qui a déjà été tranchée pour le motif que le droit a été modifié—Ce n'est que dans ce dernier cas qu'il y aurait réexamen d'un nombre infini de décisions antérieures, résultat qui n'est pas conciliable avec le fondement de la doctrine de la chose jugée—Quant à la question de l'injustice si la Cour ne rouvre pas son appel, il faut remarquer que la Cour suprême du Canada a rejeté la demande d'autorisation d'interjeter appel même si la demanderesse avait invoqué la présumée incompatibilité entre les jugements—Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, règle 399(2)a).

METRO CAN CONSTRUCTION LTD. C. CANADA  
(A-652-98, 2001 CAF 227, juge Rothstein, J.C.A.,  
jugement en date du 28-6-01, 4 p.)



## 2001 Volume 3

# Canada Federal Court Reports

# Recueil des arrêts de la Cour fédérale du Canada

EDITOR/ARRÊTISTE EN CHEF

WILLIAM J. RANKIN, B.A., LL.B.

ADVISORY COMMITTEE/COMITÉ CONSULTATIF

MARTIN W. MASON, Gowling Lafleur Henderson LLP

DOUGLAS H. MATHEW, Thorsteinssons, Tax Lawyers

A. DAVID MORROW, Smart & Biggar

SUZANNE THIBAudeau, Q.C./c.r., Heenan Blaikie

LORNE WALDMAN, Jackman, Waldman & Associates

---

LEGAL STAFF

Senior Legal Editor  
GILLES DES ROSIERS, B.A., LL.L.

Legal Editors  
PATRICIA PRITCHARD, B.A., LL.B.  
RICHARD BEAUDOIN, B.A., LL.L.

---

PRODUCTION STAFF

Production Manager  
LAURA VANIER

Legal Research Editors

LYNNE LEMAY  
PAULINE BYRNE

Publications Specialist  
JEAN-PIERRE LEBLANC

Assistant Publications Specialist  
DIANE DESFORGES

Internet and CRIS Coordinator  
LISE LEPAGE-PELLETIER

Editorial Assistant  
PIERRE LANDRIAULT

ARRÊTISTES

Arrêtiste principal  
GILLES DES ROSIERS, B.A., LL.L.

Arrêtistes  
PATRICIA PRITCHARD, B.A., LL.B.  
RICHARD BEAUDOIN, B.A., LL.L.

---

SERVICES TECHNIQUES

Gestionnaire, production et publication  
LAURA VANIER

Préposées à la recherche et à la documentation  
juridiques

LYNNE LEMAY  
PAULINE BYRNE

Spécialiste des publications  
JEAN-PIERRE LEBLANC

Spécialiste adjointe des publications  
DIANE DESFORGES

Coordonnatrice, Internet et SIRC  
LISE LEPAGE-PELLETIER

Adjoint à l'édition  
PIERRE LANDRIAULT

---

The *Canada Federal Court Reports* are published and the Editor and Advisory Committee appointed pursuant to the *Federal Court Act*. The Reports are prepared for publication by the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs.

Le *Recueil des arrêts de la Cour fédérale* est publié, et son arrêtiste en chef et le comité consultatif nommés conformément à la *Loi sur la Cour fédérale*. Le Recueil est préparé pour la publication par le Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale.

# JUDGES OF THE FEDERAL COURT OF CANADA

(DURING THE PERIOD COVERED BY THIS VOLUME)

## CHIEF JUSTICE

The Honourable JOHN D. RICHARD  
(*Appointed Associate Chief Justice June 23, 1998;*  
*Appointed November 4, 1999*)

## ASSOCIATE CHIEF JUSTICE

The Honourable ALLAN F. LUTFY  
(*Appointed to the Trial Division August 7, 1996;*  
*Appointed December 8, 1999*)

## COURT OF APPEAL JUDGES

The Honourable ARTHUR J. STONE  
(*Appointed July 18, 1983; Supernumerary July 18, 1998*)

The Honourable BARRY L. STRAYER  
(*Appointed to the Trial Division July 18, 1983;*  
*Appointed August 30, 1994; Supernumerary September 1, 1998*)

The Honourable ALICE DESJARDINS  
(*Appointed June 29, 1987; Supernumerary August 11, 1999*)

The Honourable ROBERT DÉCARY  
(*Appointed March 14, 1990*)

The Honourable ALLEN M. LINDEN  
(*Appointed July 5, 1990; Supernumerary January 7, 2000*)

The Honourable JULIUS A. ISAAC  
(*Appointed December 24, 1991; Supernumerary September 1, 1999*)

The Honourable GILLES LÉTOURNEAU  
(*Appointed May 13, 1992*)

The Honourable MARSHALL E. ROTHSTEIN  
(*Appointed to the Trial Division June 24, 1992;*  
*Appointed January 21, 1999*)

The Honourable MARC NOËL  
(*Appointed to the Trial Division June 24, 1992;*  
*Appointed June 23, 1998*)

The Honourable F. JOSEPH McDONALD  
(*Appointed April 1, 1993; Supernumerary December 27, 1998*)

The Honourable J. EDGAR SEXTON  
(*Appointed June 23, 1998*)

The Honourable JOHN M. EVANS  
(*Appointed to the Trial Division June 26, 1998;*  
*Appointed December 8, 1999*)

The Honourable KAREN R. SHARLOW  
*(Appointed to the Trial Division January 21, 1999;  
Appointed November 4, 1999)*

The Honourable J. BRIAN D. MALONE  
*(Appointed November 4, 1999)*

### **TRIAL DIVISION JUDGES**

The Honourable JEAN-EUDES DUBÉ, P.C.  
*(Appointed April 9, 1975; Supernumerary November 6, 1991)*

The Honourable PAUL ROULEAU  
*(Appointed August 5, 1982; Supernumerary July 28, 1996)*

The Honourable JAMES KNATCHBULL HUGESSEN  
*(Appointed to the Court of Appeal on July 18, 1983;  
Appointed to Trial Division on June 23, 1998;  
Supernumerary July 26, 1998)*

The Honourable FRANCIS CREIGHTON MULDOON  
*(Appointed July 18, 1983; Supernumerary November 9, 1998)*

The Honourable PIERRE DENAULT  
*(Appointed June 29, 1984)*

The Honourable YVON PINARD, P.C.  
*(Appointed June 29, 1984)*

The Honourable MAX M. TEITELBAUM  
*(Appointed October 29, 1985; Supernumerary October 30, 2000)*

The Honourable W. ANDREW MACKAY  
*(Appointed September 2, 1988; Supernumerary June 1, 2000)*

The Honourable DONNA C. MCGILLIS  
*(Appointed May 13, 1992)*

The Honourable WILLIAM P. MCKEOWN  
*(Appointed April 1, 1993)*

The Honourable FREDERICK E. GIBSON  
*(Appointed April 1, 1993)*

The Honourable SANDRA J. SIMPSON  
*(Appointed June 10, 1993)*

The Honourable MARC NADON  
*(Appointed June 10, 1993)*

The Honourable DANIELE TREMBLAY-LAMER  
*(Appointed June 16, 1993)*

The Honourable DOUGLAS R. CAMPBELL  
*(Appointed December 8, 1995)*

The Honourable PIERRE BLAIS  
*(Appointed June 23, 1998)*

The Honourable FRANÇOIS LEMIEUX  
*(Appointed January 21, 1999)*

The Honourable DENIS PELLETIER  
*(Appointed February 16, 1999)*

The Honourable JOHN A. O'KEEFE  
*(Appointed June 30, 1999)*

The Honourable MARY ELIZABETH HENEGHAN  
*(Appointed November 15, 1999)*

The Honourable DOLORES HANSEN  
*(Appointed December 8, 1999)*

The Honourable ELEANOR R. DAWSON  
*(Appointed December 8, 1999)*

The Honourable EDMOND P. BLANCHARD  
*(Appointed October 5, 2000)*

The Honourable MICHAEL A. KELEN  
*(Appointed July 31, 2001)*

# JUGES DE LA COUR FÉDÉRALE DU CANADA

(EN FONCTION AU COURS DE LA PÉRIODE VISÉE PAR LE PRÉSENT VOLUME)

## LE JUGE EN CHEF

L'honorable JOHN D. RICHARD  
*(nommé juge en chef adjoint le 23 juin 1998;  
nommé le 4 novembre 1999)*

## LE JUGE EN CHEF ADJOINT

L'honorable ALLAN F. LUTFY  
*(nommé à la Section de première instance le 7 août 1996;  
nommé le 8 décembre 1999)*

## LES JUGES DE LA COUR D'APPEL

L'honorable ARTHUR J. STONE  
*(nommé le 18 juillet 1983; surnuméraire le 18 juillet 1998)*

L'honorable BARRY L. STRAYER  
*(nommé à la Section de première instance le 18 juillet 1983;  
nommé le 30 août 1994; surnuméraire le 1<sup>er</sup> septembre 1998)*

L'honorable ALICE DESJARDINS  
*(nommée le 29 juin 1987; surnuméraire le 11 août 1999)*

L'honorable ROBERT DÉCARY  
*(nommé le 14 mars 1990)*

L'honorable ALLEN M. LINDEN  
*(nommé le 5 juillet 1990; surnuméraire le 7 janvier 2000)*

L'honorable JULIUS A. ISAAC  
*(nommé le 24 décembre 1991; surnuméraire le 1<sup>er</sup> septembre 1999)*

L'honorable GILLES LÉTOURNEAU  
*(nommé le 13 mai 1992)*

L'honorable MARSHALL E. ROTHSTEIN  
*(nommé à la Section de première instance le 24 juin 1992;  
nommé le 21 janvier 1999)*

L'honorable MARC NOËL  
*(nommé à la Section de première instance le 24 juin 1992;  
nommé le 23 juin 1998)*

L'honorable F. JOSEPH McDONALD  
*(nommé le 1<sup>er</sup> avril 1993; surnuméraire le 27 décembre 1998)*

L'honorable J. EDGAR SEXTON  
*(nommé le 23 juin 1998)*

L'honorable JOHN M. EVANS  
*(nommé à la Section de première instance le 26 juin 1998;  
nommé le 8 décembre 1999)*

L'honorable KAREN R. SHARLOW  
*(nommée à la Section de première instance le 21 janvier 1999;  
nommée le 4 novembre 1999)*

L'honorable J. BRIAN D. MALONE  
*(nommé le 4 novembre 1999)*

## **LES JUGES DE LA SECTION DE PREMIÈRE INSTANCE**

L'honorable JEAN-EUDES DUBÉ, C.P.  
*(nommé le 9 avril 1975; surnuméraire le 6 novembre 1991)*

L'honorable PAUL ROULEAU  
*(nommé le 5 août 1982; surnuméraire le 28 juillet 1996)*

L'honorable JAMES KNATCHBULL HUGESSEN  
*(nommé à la Cour d'appel le 18 juillet 1983;  
nommé à la Section de première instance le 23 juin 1998;  
surnuméraire le 26 juillet 1998)*

L'honorable FRANCIS CREIGHTON MULDOON  
*(nommé le 18 juillet 1983; surnuméraire le 9 novembre 1998)*

L'honorable PIERRE DENAULT  
*(nommé le 29 juin 1984)*

L'honorable YVON PINARD, C.P.  
*(nommé le 29 juin 1984)*

L'honorable MAX M. TEITELBAUM  
*(nommé le 29 octobre 1985; surnuméraire le 30 octobre 2000)*

L'honorable W. ANDREW MACKAY  
*(nommé le 2 septembre 1988; surnuméraire le 1<sup>er</sup> juin 2000)*

L'honorable DONNA C. MCGILLIS  
*(nommée le 13 mai 1992)*

L'honorable WILLIAM P. MCKEOWN  
*(nommé le 1<sup>er</sup> avril 1993)*

L'honorable FREDERICK E. GIBSON  
*(nommé le 1<sup>er</sup> avril 1993)*

L'honorable SANDRA J. SIMPSON  
*(nommée le 10 juin 1993)*

L'honorable MARC NADON  
*(nommé le 10 juin 1993)*

L'honorable DANIELLE TREMBLAY-LAMER  
*(nommée le 16 juin 1993)*

L'honorable DOUGLAS R. CAMPBELL  
*(nommé le 8 décembre 1995)*

L'honorable PIERRE BLAIS  
*(nommé le 23 juin 1998)*

L'honorable FRANÇOIS LEMIEUX

*(nommé le 21 janvier 1999)*

L'honorable DENIS PELLETIER

*(nommé le 16 février 1999)*

L'honorable JOHN A. O'KEEFE

*(nommé le 30 juin 1999)*

L'honorable MARY ELIZABETH HENEGHAN

*(nommée le 15 novembre 1999)*

L'honorable DOLORES HANSEN

*(nommée le 8 décembre 1999)*

L'honorable ELEANOR R. DAWSON

*(nommée le 8 décembre 1999)*

L'honorable EDMOND P. BLANCHARD

*(nommé le 5 octobre 2000)*

L'honorable MICHAEL A. KELEN

*(nommé le 31 juillet 2001)*



## APPEALS NOTED

### FEDERAL COURT OF APPEAL

*Fédération Franco-Ténoise v. Canada*, [2001] 1 F.C. 241 (T.D.), has been reversed on appeal (A-555-00). The reasons for judgment, handed down 4/7/01, will be published in the *Federal Court Reports*.

*Shilling v. M.N.R.*, [1999] 4 F.C. 178 (T.D.), has been reversed on appeal (A-558-99). The reasons for judgment, handed down 4/6/01, will be published in the *Federal Court Reports*.

### SUPREME COURT OF CANADA

*Ludco Enterprises Ltd. v. Canada*, [1999] 2 F.C. D-69 (C.A.), was reversed by a decision dated 28/9/01, and will be published in the *Supreme Court Reports*.

*Singleton v. Canada*, [1999] 4 F.C. 484 (C.A.), was affirmed by a decision dated 28/9/01, and will be published in the *Supreme Court Reports*.

#### *Applications for Leave to Appeal*

*Asselin v. Canada (Minister of Transport)*, A-191-00, Desjardins J.A., judgment dated 16/1/01 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 6/9/01.

*Eli Lilly and Co. v. Novopharm Ltd.*, [2001] 2 F.C. 502 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 21/6/01.

*Canada (Attorney General) v. Canada (Information Commissioner)*, A-674-00, 2001 FCA 25, judgment by the Court dated 1/3/01 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 13/9/01.

*Canada (Commissioner of Competition) v. Superior Propane Inc.*, [2001] 3 F.C. 185 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 13/9/01.

## APPELS NOTÉS

### COUR D'APPEL FÉDÉRALE

La décision *Fédération Franco-Ténoise c. Canada*, [2001] 1 C.F. 241 (1<sup>re</sup> inst.), a été infirmée en appel (A-555-00). Les motifs du jugement, prononcés le 4-7-01, seront publiés dans le *Recueil des arrêts de la Cour fédérale*.

La décision *Shilling c. M.R.N.*, [1999] 4 C.F. 178 (1<sup>re</sup> inst.), a été infirmée en appel (A-558-99). Les motifs du jugement, prononcés le 4-6-01, seront publiés dans le *Recueil des arrêts de la Cour fédérale*.

### COUR SUPRÊME DU CANADA

*Enterprises Ludco Ltée c. Canada*, [1999] 2 C.F. F-90 (C.A.), a été infirmé par une décision en date du 28-9-01, qui sera publiée dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême*.

*Singleton c. Canada*, [1999] 4 C.F. 484 (C.A.), a été confirmé par une décision en date du 28-9-01, qui sera publiée dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême*.

#### *Demandes d'autorisation de pourvoi*

*Asselin c. Canada (Ministre des Transports)*, A-191-00, le juge Desjardins, J.C.A., jugement en date du 16-1-01 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 6-9-01.

*Eli Lilly and Co. c. Novopharm Ltd.*, [2001] 2 C.F. 502 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 21-6-01.

*Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire à l'information)*, A-674-00, 2001 CAF 25, jugement de la Cour en date du 1-3-01 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 13-9-01.

*Canada (Commissaire de la concurrence) c. Supérieur Propane Inc.*, [2001] 3 C.F. 185 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 13-9-01.

*Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, [2001] 3 F.C. 70 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. granted, 13/9/01.

*Cardella v. Canada*, [2001] 3 F.C. D-11 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 30/8/01.

*Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 2 F.C. 297 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 16/8/01.

*Federated Co-operatives Ltd. v. Canada*, [2001] 3 F.C. D-15 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 30/8/01

*Figueroa v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 3 F.C. D-22 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 27/9/01.

*Gagnon v. Transport Thom Ltée*, A-786-99, Létourneau J.A., judgment dated 26/1/01 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 6/9/01.

*Hodgson v. Ermineskin Indian Band No. 942*, [2001] 1 F.C. D-48 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 6/9/01.

*Hiebert v. Canada (Correctional Service)*, A-461-00, 2001 FCA 50, Richard C.J., judgment dated 6/3/01 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 30/8/01.

*ITV Technologies Inc. v. WIC Television Ltd.*, A-513-99, 2001 FCA 11, Sharlow J.A., judgment dated 8/2/01 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 6/9/01.

*Madsen v. Canada*, A-267-98, Linden J.A., judgment dated 22/12/00 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 23/8/01.

*McLean v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 3 F.C. 127 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 30/8/01.

*Millette v. M.N.R.*, A-593-99, 2001 FCA 91, Noël J.A., judgment dated 2/4/01 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 27/9/01.

*Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, [2001] 3 C.F. 70 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. accordée, 13-9-01.

*Cardella c. Canada*, [2001] 3 C.F. F-13 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 30-8-01.

*Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 2 C.F. 297 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 16-8-01.

*Federated Co-operatives Ltd. c. Canada*, [2001] 3 C.F. F-20 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 30-8-01.

*Figueroa c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 3 C.F. F-30 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 27-9-01.

*Gagnon c. Transport Thom Ltée*, A-786-99, le juge Létourneau, J.C.A., jugement en date du 26-1-01 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 6-9-01.

*Hodgson c. Bande indienne d'Ermineskin n° 942*, [2001] 1 C.F. F-65 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 6-9-01.

*Hiebert c. Canada (Service correctionnel)*, A-461-00, 2001 CAF 50, le juge en chef Richard, jugement en date du 6-3-01 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 30-8-01.

*ITV Technologies Inc. c. WIC Television Ltd.*, A-513-99, 2001 CAF 11, le juge Sharlow, J.C.A., jugement en date du 8-2-01 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 6-9-01.

*Madsen c. Canada*, A-267-98, le juge Linden, J.C.A., jugement en date du 22-12-00 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 23-8-01.

*McLean c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 3 C.F. 127 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 30-8-01.

*Millette c. M.N.R.*, A-593-99, 2001 CAF 91, le juge Noël, J.C.A., jugement en date du 2-4-01 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 27-9-01.,

*Oxford Building Maintenance Engineering v. Canada (Public Works and Government Services)*, A-577-99, Rothstein J.A., judgment dated 24/10/00 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 6/9/01.

*Pasquan v. Canada (Deputy Attorney General)*, A-518-99, Noël J.A., judgment dated 23/1/01 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 30/8/01.

*Pfizer Canada Inc. v. Apotex Inc.*, [2001] 2 F.C. D-27 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 27/9/01.

*Scheuneman v. Canada (Attorney General)*, [2001] 1 F.C. D-53 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 21/6/01.

*Toyota Jidosha Kabushiki Kaisha v. Lexus Foods Inc.*, [2001] 2 F.C. 15 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 12/6/01.

*United Grain Growers Ltd. v. Lang Michener*, [2001] 3 F.C. 102 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. granted, 13/9/01.

*Weeks v. Canada*, A-158-99, Sharlow J.A., judgment dated 12/12/00 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 30/8/01.

*Wellcome Foundation Ltd. v. Apotex Inc.*, [2001] 2 F.C. 618 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 30/8/01.

*Windsor (City) v. Canadian Pacific Railway Co.*, [2001] 1 F.C. D-11 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, 21/6/01.

*Z.I. Pompey Industries v. Canmar Fortune (The)*, [2001] 2 F.C. D-23 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. granted, 6/9/01.

*Oxford Building Maintenance Engineering c. Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux)*, A-577-99, le juge Rothstein, J.C.A., jugement en date du 24-10-00 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 6-9-01.

*Pasquan c. Canada (Sous-procureur général)*, A-518-99, le juge Noël, J.C.A., jugement en date du 23-1-01 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 30-8-01.

*Pfizer Canada Inc. c. Apotex Inc.*, [2001] 2 C.F. F-25 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 27-9-01.

*Scheuneman c. Canada (Procureur général)*, [2001] 1 C.F. F-56 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 21-6-01.

*Toyota Jidosha Kabushiki Kaisha c. Lexus Foods Inc.*, [2001] 1 C.F. 15 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 12-6-01.

*United Grain Growers Ltd. c. Lang Michener*, [2001] 3 C.F. 102 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. accordée, 13-9-01.

*Weeks c. Canada*, A-158-99, le juge Sharlow, J.C.A., jugement en date du 12-12-00 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 30-8-01.

*Wellcome Foundation Ltd. c. Apotex Inc.*, [2001] 2 C.F. 618 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 30-8-01.

*Windsor (Ville) c. Cie de chemin de fer canadien pacifique*, [2001] 1 C.F. F-2 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 21-6-01.

*Z.I. Pompey Industries c. Canmar Fortune (Le)*, [2001] 2 C.F. F-30 (C.A.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. accordée, 6-9-01.



**TABLE  
OF THE NAMES OF THE CASES REPORTED  
IN THIS VOLUME**

	PAGE
<b>A</b>	
Abbott v. Canada (T.D.) .....	342
Access International Automotive Ltd. (C.A.), Volkswagen Canada Inc. v. ....	311
Ahumada v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (C.A.) .....	605
Athabasca Chipewyan First Nation v. British Columbia Hydro and Power Authority (C.A.) .....	412
<b>B</b>	
Bell Canada v. Canada (Human Rights Commission) (C.A.) .....	481
Bhagwandass v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (C.A.) .....	3
British Columbia Hydro and Power Authority (C.A.), Athabasca Chipewyan First Nation v. ....	412
<b>C</b>	
Canada (Attorney General) (T.D.), McCabe v. ....	430
Canada (C.A.), Fédération Franco-ténoise v. ....	641
Canada (C.A.), Markevich v. ....	449
Canada (C.A.), Michelin Tires (Canada) Ltd. v. ....	552
Canada (Commissioner of Competition) v. Superior Propane Inc. (C.A.) .....	175, 185
Canada (Commissioner of the Plant Breeders' Rights Office) (T.D.), University of Saskatchewan v. ....	247
Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police) (C.A.), Canada (Information Commissioner) v. ....	70
Canada (Dairy Commission) (T.D.), Canadian Restaurant and Foodservices Assn. v. ....	20
Canada (Human Rights Commission) (C.A.), Bell Canada v. ....	481
Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police) (C.A.) .....	70
Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (T.D.) .....	384
Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of the Environment) (T.D.) .....	514
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Ekuban (T.D.) .....	85
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Lai (T.D.) .....	326
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (C.A.), Ahumada v. ....	605

	PAGE
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (C.A.), <i>Bhagwandass v.</i> . . . .	3
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (C.A.), <i>McLean v.</i> . . . . .	127
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (T.D.), <i>Canada (Information Commissioner) v.</i> . . . . .	384
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (T.D.), <i>Legault v.</i> . . . . .	277
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (T.D.), <i>Man v.</i> . . . . .	629
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (T.D.), <i>Wang v.</i> . . . . .	682
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (T.D.), <i>Wishart v.</i> . . . . .	111
Canada (Minister of the Environment) (T.D.), <i>Canada (Information Commissioner) v.</i> . . . . .	514
Canada (T.D.), <i>Abbott v.</i> . . . . .	342
Canadian Restaurant and Foodservices Assn. v. <i>Canada (Dairy Commission) (T.D.)</i> . . . . .	20
<b>E</b>	
<i>Ekuban (T.D.), Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v.</i> . . . . .	85
<b>F</b>	
<i>Fédération Franco-ténoise v. Canada (C.A.)</i> . . . . .	641
<b>L</b>	
<i>Lai (T.D.), Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v.</i> . . . . .	326
<i>Lang Michener (C.A.), United Grain Growers Ltd. v.</i> . . . . .	102
<i>Legault v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (T.D.)</i> . . . . .	277
<b>M</b>	
<i>Man v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (T.D.)</i> . . . . .	629
<i>Markevich v. Canada (C.A.)</i> . . . . .	449
<i>McCabe v. Canada (Attorney General) (T.D.)</i> . . . . .	430
<i>McKeown v. Royal Bank of Canada (T.D.)</i> . . . . .	139
<i>McLean v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (C.A.)</i> . . . . .	127
<i>Michelin Tires (Canada) Ltd. v. Canada (C.A.)</i> . . . . .	552
<i>Mys Chikhacheva (The) (T.D.), Richardson International, Ltd. v.</i> . . . . .	41
<b>N</b>	
<i>Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada (C.A.)</i> . . . . .	566
<i>Novartis Pharmaceuticals Canada Inc. v. RhoxalPharma Inc. (T.D.)</i> . . . . .	163
<b>P</b>	
<i>Public Service Alliance of Canada (C.A.), Northwest Territories v.</i> . . . . .	566
<b>R</b>	
<i>RhoxalPharma Inc. (T.D.), Novartis Pharmaceuticals Canada Inc. v.</i> . . . . .	163
<i>Richardson International, Ltd. v. Mys Chikhacheva (The) (T.D.)</i> . . . . .	41
<i>Royal Bank of Canada (T.D.), McKeown v.</i> . . . . .	139

**S**

Superior Propane Inc. (C.A.), Canada (Commissioner of Competition) v. ....	175, 185
--	----------

**U**

United Grain Growers Ltd. v. Lang Michener (C.A.) .....	102
University of Saskatchewan v. Canada (Commissioner of the Plant Breeders' Rights Office) (T.D.) .....	247

**V**

Volkswagen Canada Inc. v. Access International Automotive Ltd. (C.A.) .....	311
---	-----

**W**

Wang v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (T.D.) .....	682
Wishart v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (T.D.) .....	111



**TABLE**  
**DES DÉCISIONS PUBLIÉES**  
**DANS CE VOLUME**

	PAGE
<b>A</b>	
Abbott c. Canada (1 <sup>re</sup> inst.) .....	342
Access International Automotive Ltd. (C.A.), Volkswagen Canada Inc. c. ....	311
Ahumada c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.A.) ..	605
Alliance de la fonction publique du Canada (C.A.), Territoires du Nord- Ouest c. ....	566
Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires c. Canada (Commission du lait) (1 <sup>re</sup> inst.) .....	20
<b>B</b>	
Banque Royale du Canada (1 <sup>re</sup> inst.), McKeown c. ....	139
Bell Canada c. Canada (Commission des droits de la personne) (C.A.) .....	481
Bhagwandass c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.A.) .....	3
British Columbia Hydro and Power Authority (C.A.), Première nation des Chipewyans d'Athabasca c. ....	412
<b>C</b>	
Canada (C.A.), Fédération Franco-ténoise c. ....	641
Canada (C.A.), Markevich c. ....	449
Canada (C.A.), Société canadienne des pneus Michelin Ltée c. ....	552
Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gen- darmarie royale du Canada) (C.A.) .....	70
Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1 <sup>re</sup> inst.) .....	384
Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de l'Environne- ment) (1 <sup>re</sup> inst.) .....	514
Canada (Commissaire de la concurrence) c. Supérieur Propane Inc. (C.A.) ..	175, 185
Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada) (C.A.), Canada (Commissaire à l'information) c. ....	70
Canada (Commission des droits de la personne) (C.A.), Bell Canada c. ....	481
Canada (Commission du lait) (1 <sup>re</sup> inst.), Association canadienne des restaura- teurs et des services alimentaires c. ....	20
Canada (Directrice du Bureau de la protection des obtentions végétales) (1 <sup>re</sup> inst.), University of Saskatchewan c. ....	247

	PAGE
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Ekuban (1 <sup>re</sup> inst.) ..	85
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Lai (1 <sup>re</sup> inst.) .....	326
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.A.), Ahumada c. .	605
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.A.), Bhagwandass c. ....	3
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.A.), McLean c. ..	127
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1 <sup>re</sup> inst.), Canada (Commissaire à l'information) c. ....	384
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1 <sup>re</sup> inst.), Legault c.	277
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1 <sup>re</sup> inst.), Man c. ...	629
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1 <sup>re</sup> inst.), Wang c. ..	682
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1 <sup>re</sup> inst.), Wishart c.	111
Canada (Ministre de l'Environnement) (1 <sup>re</sup> inst.), Canada (Commissaire à l'information) c. ....	514
Canada (1 <sup>re</sup> inst.), Abbott c. ....	342
Canada (Procureur général) (1 <sup>re</sup> inst.), McCabe c. ....	430
<b>E</b>	
Ekuban (1 <sup>re</sup> inst.), Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c.	85
<b>F</b>	
Fédération Franco-ténoise c. Canada (C.A.) .....	641
<b>L</b>	
Lai (1 <sup>re</sup> inst.), Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. ....	326
Lang Michener (C.A.), United Grain Growers Ltd. c. ....	102
Legault c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1 <sup>re</sup> inst.) ..	277
<b>M</b>	
Man c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1 <sup>re</sup> inst.) .....	629
Markevich c. Canada (C.A.) .....	449
McCabe c. Canada (Procureur général) (1 <sup>re</sup> inst.) .....	430
McKeown c. Banque Royale du Canada (1 <sup>re</sup> inst.) .....	139
McLean c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.A.) ....	127
<i>Mys Chikhacheva</i> (Le) (1 <sup>re</sup> inst.), Richardson International, Ltd. c. ....	41
<b>N</b>	
Novartis Pharmaceuticals Canada Inc. c. RhoxalPharma Inc. (1 <sup>re</sup> inst.) .....	163
<b>P</b>	
Première nation des Chipewyans d'Athabasca c. British Columbia Hydro and Power Authority (C.A.) .....	412
<b>R</b>	
RhoxalPharma Inc. (1 <sup>re</sup> inst.), Novartis Pharmaceuticals Canada Inc. c. ....	163
Richardson International, Ltd. c. <i>Mys Chikhacheva</i> (Le) (1 <sup>re</sup> inst.) .....	41

**S**

Société canadienne des pneus Michelin Ltée c. Canada (C.A.) .....	552
Supérieur Propane Inc. (C.A.), Canada (Commissaire de la concurrence) c. .	175, 185

**T**

Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada (C.A.) .....	566
---	-----

**U**

United Grain Growers Ltd. c. Lang Michener (C.A.) .....	102
University of Saskatchewan c. Canada (Directrice du Bureau de la protection des obtentions végétales) (1 <sup>re</sup> inst.) .....	247

**V**

Volkswagen Canada Inc. c. Access International Automotive Ltd. (C.A.) .....	311
---	-----

**W**

Wang c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1 <sup>re</sup> inst.) ...	682
Wishart c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1 <sup>re</sup> inst.) .	111



## CONTENTS OF THE VOLUME

	PAGE
<b>ACCESS TO INFORMATION</b>	
<i>See also:</i> Practice, D-51, D-53	
Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police) (C.A.) (A-820-99, 2001 FCA 56) .....	70
Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (T.D.) (T-1569-99, 2001 FCT 231) .....	384
Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of the Environment) (T.D.) (T-1125-99, 2001 FCT 277) .....	514
Rubin v. Canada (Minister of Foreign Affairs and International Trade) (T-2304-98, 2001 FCT 440) .....	D-20
Yeager v. Canada (Correctional Services) (T-549-98, 2001 FCT 434) .....	D-19
 <b>ADMINISTRATIVE LAW</b>	
<i>See also:</i> Armed Forces, D-3; Citizenship and Immigration, D-4, D-6, D-23, D-43; Income Tax, D-46; Practice, D-39; Public Service, D-40	
Bell Canada v. Canada (Human Rights Commission) (C.A.) (A-698-00, 2001 FCA 161) .....	481
 <b>Judicial Review</b>	
Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of the Environment) (T.D.) (T-1125-99, 2001 FCT 277) .....	514
Kalke v. Canada (T-1948-99, 2001 FCT 251) .....	D-1
Westshore Terminals Ltd. v. Vancouver Port Authority (T-68-00, 2001 FCT 312) .....	D-2
 <i>Certiorari</i>	
Ahumada v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (C.A.) (A-838-99, 2001 FCA 94) (See also: Reyes v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (C.A.) A-838-99, 2001 FCA 94) .....	605
Athabasca Chipewyan First Nation v. British Columbia Hydro and Power Authority (C.A.) (A-331-99, 2001 FCA 62) .....	412
Canada (Commissioner of Competition) v. Superior Propane Inc. (C.A.) (A-539-00, 2001 FCA 104) .....	185
Canadian Pacific Railway v. Dunn (T-845-99, 2001 FCT 449) .....	D-20
Giroux v. Canada (T-2004-99, 2001 FCT 531) .....	D-43
University of Saskatchewan v. Canada (Commissioner of the Plant Breeders' Rights Office) (T.D.) (T-547-00, 2001 FCT 134) .....	247
Wishart v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (T.D.) (IMM-64-00, 2001 FCT 91) .....	111
 <i>Declarations</i>	
McCabe v. Canada (Attorney General) (T.D.) (T-398-00, 2001 FCT 309) ....	430

	PAGE
<b>ADMINISTRATIVE LAW—Concluded</b>	
<b>Judicial Review—Concluded</b>	
<i>Mandamus</i>	
Schwarz Hospitality Group Ltd. v. Canada (Minister of Canadian Heritage) (T-1552-98, T-34-00, 2001 FCT 112) .....	D-2
<i>Practice</i>	
Smith v. Canada (A-154-00, 2001 FCA 86) .....	D-2
<i>Quo Warranto</i>	
Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada (C.A.) (A-13-00, 2001 FCA 162) .....	566
<b>AGRICULTURE</b>	
University of Saskatchewan v. Canada (Commissioner of the Plant Breeders' Rights Office) (T.D.) (T-547-00, 2001 FCT 134) .....	247
<b>ARMED FORCES</b>	
Rushnell v. Canada (Attorney General) (T-349-01, 2001 FCT 199) .....	D-3
<b>BILL OF RIGHTS</b>	
<i>See also:</i> Trade-Marks, D-41	
Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada (C.A.) (A-13-00, 2001 FCA 162) .....	566
<b>CITIZENSHIP AND IMMIGRATION</b>	
<i>See also:</i> Practice, D-38	
<b>Exclusion and Removal</b>	
<i>Immigration Inquiry Process</i>	
Chu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (A-614-97, 2001 FCA 113) .....	D-3
Jessani v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (A-242-00, 2001 FCA 127) .....	D-21
Wang v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (T.D.) (IMM-484-01, 2001 FCT 148) .....	682
Wishart v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (T.D.) (IMM-64-00, 2001 FCT 91) .....	111
<i>Inadmissible Persons</i>	
Au v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-946-00, 2001 FCT 243) .....	D-4
Biao v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (A-752-99, 2001 FCA 43) .....	D-21
Haljiti v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-1916-00, 2001 FCT 287) .....	D-21
Mo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-4082-98, 2001 FCT 66) .....	D-4

**CITIZENSHIP AND IMMIGRATION—Continued****Exclusion and Removal—Concluded***Removal of Permanent Residents*

Bhagwandass v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (C.A.) (A-850-99, 2001 CAF 49) .....	3
Grandison v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-6308-98, 2001 FCT 300) .....	D-4
Hernandez-Andasol v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-331-00, 2001 FCT 349) .....	D-5
Man v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (T.D.) (IMM-1618-00, 2001 FCT 487) .....	629
McLaren v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-1241-00, 2001 FCT 373) .....	D-22

*Removal of Refugees*

Obasohan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-694-01, 2001 FCT 92) .....	D-5
---	-----

*Removal of Visitors*

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Lai (T.D.) (IMM-486-01, 2001 FCT 118) .....	326
--	-----

**Immigration Practice**

Cove v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-934-01, 2001 FCT 266) .....	D-6
Ghebre v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-3735-00, 2001 FCT 682) .....	D-43
Li v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-5879-98) .....	D-5
Mai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (A-599-99, 2001 FCA 100) .....	D-6
Sidhu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-2345-00, 2001 FCT 197) .....	D-22
Varnosfaderani v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-91-00, 2001 FCT 109) .....	D-5
Yang v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-4408-00, 2001 FCT 219) .....	D-6

**Judicial Review**

Ahumada v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (C.A.) (A-838-99, 2001 FCA 94) (See also: Reyes v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (C.A.) (A-838-99, 2001 FCA 94) .....	605
--	-----

**Status in Canada***Citizens*

McLean v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (C.A.) (A-794-99, 2001 FCA 10) .....	127
Poon v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (T-545-00, 2001 FCT 232) .....	D-6

**CITIZENSHIP AND IMMIGRATION—Concluded****Status in Canada—Concluded***Convention Refugees*

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Ekuban (T.D.) (IMM-6132-99, 2001 FCT 65) .....	85
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Li (IMM-2893-99) .....	D-24
Figueroa v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (A-138-00, 2001 FCA 112) .....	D-22
Horvath v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-4335-99, 2001 FCT 398) .....	D-24
Mendez-Leyva v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-4677-00, 2001 FCT 523) .....	D-44
Orgona v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-4517-99, 2001 FCT 346) .....	D-25
Sabirova v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-3748-00, 2001 FCT 367) .....	D-23
Thanni v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-2132-00, 2001 FCT 353) .....	D-23
Yogo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-4151-99, 2001 FCT 390) .....	D-24

*Permanent Residents*

An v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-1613-00, 2001 FCT 387) .....	D-25
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Pownall (A-783-99, 2001 FCA 37) .....	D-7
Fernando v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-5899-99, 2001 FCT 205) .....	D-7
Manto v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-5841-99, 2001 FCT 572) .....	D-44
Onofre v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-1842-00, 2001 FCT 293) .....	D-25

## Humanitarian and Compassionate Considerations

Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-1154-00, 2001 FCT 371) .....	D-25
Bassan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-3751-00, 2001 FCT 742) .....	D-45
Legault v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (T.D.) (IMM-4742-99, 2001 FCT 315) .....	277

**CIVIL CODE**

*See:* Income Tax, D-32

**COMPETITION**

Canada (Commissioner of Competition) v. Superior Propane Inc. (C.A.) (A-533-00, A-539-00) .....	175
--	-----

**COMPETITION—Concluded**

Canada (Commissioner of Competition) v. Superior Propane Inc. (C.A.) (A-533-00, 2001 FCA 104) .....	185
Volkswagen Canada Inc. v. Access International Automotive Ltd. (C.A.) (A-403-99, 2001 FCA 79) .....	311

**CONFLICT OF LAWS**

Richardson International, Ltd. v. <i>Mys Chikhacheva</i> (The) (T.D.) (T-1944-98, 2001 FCT 13) .....	41
---	----

**CONSTITUTIONAL LAW**

*See also:* Administrative Law, D-1; Labour Relations, D-13; Official Languages, D-35; Pensions, D-13; Public Service, D-40; Trade-Marks, D-41; Unemployment Insurance, D-42

**Charter of Rights***Equality Rights*

McLean v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (C.A.) (A-794-99, 2001, CAF 10) .....	127
---	-----

**Distribution of Powers**

Fédération Franco-ténoise v. Canada (C.A.) (2001 FCA 220, A-555-00, A-558-00) .....	641
--	-----

**CONSTRUCTION OF STATUTES**

*See also:* Citizenship and Immigration, D-44; Native Peoples, D-48

Abbott v. Canada (T.D.) (T-1168-86, 2001 FCT 242) .....	342
Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (T.D.) (T-1569-99, 2001 FCT 231) .....	384

**COPYRIGHT****Infringement**

Volkswagen Canada Inc. v. Access International Automotive Ltd. (C.A.) (A-403-99, 2001 FCA 79) .....	311
--	-----

**CROWN**

*See:* Practice, D-16, D-40

**Practice**

Aviation Roger Forgues Inc. v. Canada (Attorney General) (T-1245-00, 2001 FCT 196) .....	D-26
Markevich v. Canada (C.A.) (A-174-99, 2001 FCA 144) .....	449

**Real Property**

Abbott v. Canada (T.D.) (T-1168-86, 2001 FCT 242) .....	342
---	-----

**CRIMINAL JUSTICE**

*See:* Official Languages, D-35

	PAGE
<b>CUSTOMS AND EXCISE</b>	
<i>See: Practice, D-15, D-16</i>	
<b>Excise Tax Act</b>	
GKO Engineering v. Canada (A-384-00) .....	D-26
Michelin Tires (Canada) Ltd. v. Canada (C.A.) (A-775-98, 2001 FCA 145) ..	552
Mitchell Verification Services Group Inc. v. Canada (Attorney General) (A-615-98, 2001 FCA 101) .....	D-26
<b>EMPLOYMENT INSURANCE</b>	
Canada (Attorney General) v. Dupéré (A-774-99) .....	D-27
Canada (Attorney General) v. Geoffroy (A-113-00, 2001 FCA 105) .....	D-27
Canada (Attorney General) v. Radigan (A-567-99) .....	D-7
<b>ENERGY</b>	
Athabasca Chipewyan First Nation v. British Columbia Hydro and Power Authority (C.A.) (A-331-99, 2001 FCA 62) .....	412
<b>ENVIRONMENT</b>	
<i>See also: Administrative Law, D-2</i>	
Tsawwassen Indian Band v. Canada (Minister of Finance) (A-257-98, 2001 FCA 58) .....	D-8
<b>EQUITY</b>	
Volkswagen Canada Inc. v. Access International Automotive Ltd. (C.A.) (A-403-99, 2001 FCA 79) .....	311
<b>EVIDENCE</b>	
<i>See also: Practice, D-53</i>	
Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of the Environment) (T.D.) (T-1125-99, 2001 FCT 277) .....	514
<b>FEDERAL COURT JURISDICTION</b>	
<b>Trial Division</b>	
Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of the Environment) (T.D.) (T-1125-99, 2001 FCT 277) .....	514
Canadian Restaurant and Foodservices Assn. v. Canada (Dairy Commission) (T.D.) (T-1916-99, 2001 FCT 34) .....	20
Chavali v. Canada (T-824-00, 2001 FCT 268) .....	D-9
Fédération Franco-ténoise v. Canada (C.A.) (2001 FCA 220, A-555-00, A-558-00) .....	641
Inter Atlantic Canada Ltd. v. <i>Rio Cuyaguateje</i> (The) (T-2282-99, 2001 FCT 306) .....	D-9
McCabe v. Canada (Attorney General) (T.D.) (T-398-00, 2001 FCT 309) ....	430
R.L.P. Machine & Steel Fabrication Inc. v. DiTullio (T-961-99, 2001 FCT 245) .....	D-8
<b>HEALTH AND WELFARE</b>	
<i>See also: Practice, D-53</i>	
Crompton Co. v. Canada (Minister of Health) (T-585-01, 2001 FCT 435) ....	D-27

**HUMAN RIGHTS**

Bell Canada v. Canada (Human Rights Commission) (C.A.) (A-698-00, 2001 FCA 161) .....	481
Canadian Broadcasting Corp. v. Paul (A-132-99, 2001 FCA 93) .....	D-29
Moran v. Canada (Department of Industry) (T-1360-99, 2001 FCT 561) .....	D-45
Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada (C.A.) (A-13-00, 2001 FCA 162) .....	566
Singh v. Canada (Attorney General) (T-2259-99, 2001 FCT 198) .....	D-9
Zündel v. Citron (A-25-00, 2001 FCA 212) .....	D-46

**INCOME TAX****Corporations**

Smith v. Canada (A-154-00, 2001 FCA 84) .....	D-10
---	------

**Income Calculation***Capital Cost Allowance*

Du Pont Canada Inc. v. Canada (A-527-99) .....	D-29
--	------

*Capital Gains and Losses*

Nussey Estate v. Canada (A-687-99, 2001 FCA 99) .....	D-10
---	------

*Deductions*

Canada v. Title Estate (A-196-00, 2001 FCA 106) .....	D-12
Cardella v. Canada (A-213-99, 2001 FCA 39) .....	D-12
Fédération des caisses populaires Desjardins de Montréal et de l'Ouest-du-Québec v. Canada (A-739-99, 2001 FCA 27) .....	D-30
Jazairi v. Canada (A-782-99, 2001 FCA 31) .....	D-12
Keeping v. Canada (A-372-99, 2001 FCA 182) .....	D-46
Wawang Forest Products Ltd. v. Canada (A-153-99, A-154-99, 2001 FCA 80) .....	D-11

*Farming*

Watt v. Canada (A-834-99) .....	D-12
---------------------------------	------

**Penalties**

Edison v. Canada (T-1056-00, T-1057-00, 2001 FCT 734) .....	D-46
Hillier v. Canada (Attorney General) (A-837-00, 2001 FCA 197) .....	D-47

**Practice**

Canada v. Langevin (ITA-5685-99, 2001 FCT 18) .....	D-13
Markevich v. Canada (C.A.) (A-174-99, 2001 FCA 144) .....	449

**Reassessment**

Mitchell v. Canada (Attorney General) (T-1761-99) .....	D-31
---	------

**Reserves**

Wolofsky v. Canada (A-778-99, A-779-99, A-777-99, 2001 FCA 119) .....	D-32
---	------

**Seizures**

Marcoux v. Canada (Attorney General) (A-816-99, 2001 FCA 92) .....	D-32
--	------

	PAGE
<b>LABOUR RELATIONS</b>	
<i>See also:</i> Administrative Law, D-20	
Augustine's School Bus Inc. v. Asher (A-48-00, 2001 FCA 109) .....	D-13
International Longshore and Warehouse Union, Canada v. British Columbia Terminal Elevator Operators' Assn. (A-233-99, 2001 FCA 78) .....	D-32
McKeown v. Royal Bank of Canada (T.D.) (T-273-99, 2001 CFPI 81) .....	139
<b>MARITIME LAW</b>	
<i>See also:</i> Federal Court Jurisdiction, D-9; Practice, D-37	
<b>Liens and Mortgages</b>	
Richardson International, Ltd. v. <i>Mys Chikhacheva</i> (The) (T.D.) (T-1944-98, 2001 CFPI 13) .....	41
<b>Practice</b>	
Richardson International, Ltd. v. <i>Mys Chikhacheva</i> (The) (T.D.) (T-1944-98, 2001 CFPI 13) .....	41
<b>NATIVE PEOPLES</b>	
<i>See also:</i> Practice, D-40	
Cameron v. Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development) (T-1097-96, 2001 FCT 484) .....	D-33
<b>Elections</b>	
Simon v. Samson Cree Nation (T-994-99, 2001 FCT 467) .....	D-33
<b>Lands</b>	
St. Martin v. Canada (Ministry of Indian Affairs and Northern Development) (A-465-98, 2001 FCA 205) .....	D-47
<b>Registration</b>	
Poitras v. Sawridge Band (T-2655-89, 2001 FCT 690) .....	D-48
<b>Taxation</b>	
Huyck v. Musqueam Indian Band (A-388-00, 2001 FCA 150) .....	D-33
<b>OFFICIAL LANGUAGES</b>	
Canada (Commissioner of Official Languages) v. Canada (Department of Justice) (T-2170-98, 2001 FCT 239) .....	D-35
<b>PAROLE</b>	
McCabe v. Canada (Attorney General) (T.D.) (T-398-00, 2001 FCT 309) ....	430
<b>PATENTS</b>	
<i>See also:</i> Federal Court Jurisdiction, D-8; Practice, D-14, D-16	
<b>Infringement</b>	
Glaxo Group Ltd. v. Canada (Minister of National Health and Welfare) (A-233-00, 2001 FCA 96) .....	D-35

**PATENTS—Concluded****Infringement—Concluded**

Monsanto Canada Inc. v. Schmeiser (T-1593-98, 2001 FCT 256) .....	D-36
Novartis Pharmaceuticals Canada Inc. v. RhoxalPharma Inc. (T.D.) (T-936-99, 2001 CFPI 137) .....	163

**Practice**

AB Hassle v. Apotex (T-1747-00, 2001 FCT 530) .....	D-49
---	------

**PENITENTIARIES**

Dupras v. Canada (Warden of Kent Institution) (T-1188-00, 2001 FCT 632) ..	D-49
--	------

**PENSIONS**

Garcia v. Canada (Attorney General) (A-218-00) .....	D-50
Margolis v. Canada (T-40-98, 2001 FCT 85) .....	D-13

**PRACTICE**

*See also:* Administrative Law, D-1, D-2; Citizenship and Immigration, D-5; Crown, D-26; Federal Court Jurisdiction, D-9; Health and Welfare, D-27; Human Rights, D-29; Public Service, D-40; Trade-Marks, D-41

Pearson v. Canada (T-290-99, 2001 FCT 692) .....	D-51
--	------

**Affidavits**

Unitor ASA v. <i>Seabreeze I</i> (The) (T-1705-00, 2001 FCT 416) .....	D-37
Poitras v. Sawridge Band (T-2655-89, 2001 FCT 456) .....	D-37

**Confidentiality Orders**

Canada (Information Commissioner) v. Canada (Attorney General) (T-656-01, 2001 FCT 599) .....	D-51
--	------

**Contempt of Court**

Desnoes & Geddes Ltd. v. Hart Breweries Ltd. (T-1656-00, 2001 FCT 696) ..	D-51
---	------

**Costs**

Apotex Inc. v. Syntex Pharmaceuticals International Ltd. (A-637-99, 2001 FCA 137) .....	D-37
Conohan v. The Cooperators (T-2092-97, 2001 FCT 658) .....	D-51
Dee v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (IMM-5178-97, 2001 FCT 454) .....	D-38
Early Recovered Resources Inc. v. Gulf Log Salvage Co-Operative Assn. (T-588-00, 2001 FCT 524) .....	D-52
Sun Construction Co. v. Canada (T-1420-96, 2001 FCT 447) .....	D-38
Wellcome Foundation Ltd. v. Apotex Inc. (T-80-83, 2001 FCT 174) .....	D-14
Williams v. M.N.R. (T-1646-97, 2001 FCT 106) .....	D-15

**Discovery*****Production of Documents***

AFS and Co. Limited Partnership No. 5 v. Canada (T-1336-00, 2001 FCT 422) .....	D-38
--	------

**PRACTICE—Continued****Discovery—Concluded***Production of Documents—Concluded*

- Human Rights Institute of Canada v. Canada (Minister of Public Works and  
Government Services) (T-1639-99, 2001 FCT 71) ..... D-15

**Evidence***Commission Evidence*

- Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Fast (T-453-00, 2001  
FCT 594) ..... D-53

**Judgments and Orders**

- Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Assn. (A-491-00, 2001 FCA  
140) ..... D-38

*Reversal or Variation*

- Blueberry River Indian Band v. Canada (Department of Indian Affairs and  
Northern Development) (A-649-99, 2001 FCA 69) ..... D-15
- Minnesota Mining and Manufacturing Co. v. Chemque, Inc. (T-748-98, 2001  
FCT 216) ..... D-39

**Limitation of Actions**

- Federated Co-operatives Ltd. v. Canada (A-594-99, 2001 FCA 23) ..... D-16
- Markevich v. Canada (C.A.) (A-174-99, 2001 FCA 144) ..... 449
- McKeown v. Royal Bank of Canada (T.D.) (T-273-99, 2001 CFPI 81) ..... 139
- Michelin Tires (Canada) Ltd. v. Canada (C.A.) (A-775-98, 2001 FCA 145) .. 552

**Parties***Intervention*

- Benoit v. Canada (A-464-00, 2001 FCA 71) ..... D-16
- Canada (Attorney General) v. S.D. Myers, Inc. (T-225-01, 2001 FCT 317) ... D-39
- Eli Lilly Canada Inc. v. Canada (Minister of Health) (T-1212-00, 2001 FCT  
56) ..... D-16

*Joinder*

- Canada (Information Commissioner) v. Canada (Executive Director of the  
Transportation Accident Investigation and Safety Board) (T-465-01,  
2001 FCT 659) ..... D-53

*Standing*

- Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada (C.A.) (A-13-00,  
2001 FCA 162) ..... 566

**Pleadings**

- Bovar Waste Management Inc. v. Canada (Minister of the Environment)  
(T-1859-00, 2001 FCT 279) ..... D-39

**PRACTICE—Concluded****Pleadings—Concluded***Amendments*

MacNeil v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs) (T-1482-91, 2001 FCT 470) .....	D-40
--	------

*Motion to Strike*

Volkswagen Canada Inc. v. Access International Automotive Ltd. (C.A.) (A-403-99, 2001 FCA 79) .....	311
Yearsley v. Canada (T-816-01, 2001 FCT 732) .....	D-53

**Privilege**

Caricline Ventures Ltd. v. ZZTY Holdings Ltd. (T-1608-97, T-1609-97, 2001 FCT 340) .....	D-40
Québec (Attorney General) v. Canada (T-2834-96, 2001 FCT 51) .....	D-17

*Res Judicata*

Metro Can Construction Ltd. v. Canada (A-652-98, 2001 FCA 227) .....	D-54
--	------

**Stay of Proceedings**

Fédération Franco-ténoise v. Canada (C.A.) (2001 FCA 220, A-555-00, A-558-00) .....	641
--	-----

**Variation of Time**

Global Enterprises International Inc. v. <i>Aquarius</i> (The) (T-16-01, 2001 FCT 605) .....	D-54
---	------

**PRIVACY**

Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police) (C.A.) (A-820-99, 2001 FCA 56) .....	70
Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (T.D.) (T-1569-99, 2001 FCT 231) .....	384

**PUBLIC SERVICE**

*See also:* Administrative Law, D-43

**Appeals**

Maassen v. Canada (Attorney General) (T-1608-99, 2001 FCT 633) .....	D-55
--	------

**Labour Relations**

Pieters v. Canada (T-817-00, 2001 FCT 496) .....	D-40
Public Service Alliance of Canada v. Canada (Treasury Board) (T-205-00, 2001 FCT 568) .....	D-55

**Selection Process***Merit Principle*

Nelson v. Canada (Attorney General) (T-2027-99, 2001 FCT 237) .....	D-41
---	------

	PAGE
<b>RCMP</b>	
Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police) (C.A.) (A-820-99, 2001 FCA 56) .....	70
Rendell v. Canada (Attorney General) (T-1452-00, 2001 FCT 710) .....	D-56
<b>RESTITUTION</b>	
Michelin Tires (Canada) Ltd. v. Canada (C.A.) (A-775-98, 2001 FCA 145) ..	552
<b>TRADE-MARKS</b>	
<i>See also:</i> Practice, D-40	
<b>Expungement</b>	
United Grain Growers Ltd. v. Lang Michener (C.A.) (A-356-00, 2001 FCA 66) .....	102
<b>Infringement</b>	
Vulcan Northwest Inc. v. Vulcan Ventures Corp. (T-2285-00) .....	D-41
<b>Practice</b>	
Arxx Building Products Inc. v. Polyform Cellular Plastics Inc. (T-523-01, 2001 FCT 505) .....	D-56
Canada Post Corp. v. Epost Innovations Inc. (T-1022-99, 2001 FCT 305) ....	D-41
<b>Registration</b>	
N.V. Sumatra Tobacco Trading Co. v. Imperial Tobacco Ltd. (T-1855-99, 2001 FCT 250) .....	D-42
Stink Inc. v. Salt & Pepper Holding Ltd. (T-406-00, 2001 FCT 549) .....	D-56
<b>TRUSTS</b>	
Michelin Tires (Canada) Ltd. v. Canada (C.A.) (A-775-98, 2001 FCA 145) ..	552
<b>UNEMPLOYMENT INSURANCE</b>	
Nishri v. Canada (A-302-99, 2001 FCA 115) .....	D-42

## TABLE DES MATIÈRES DU VOLUME

	PAGE
<b>ACCÈS À L'INFORMATION</b>	
<i>Voir aussi: Pratique, F-70, F-71</i>	
Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada) (C.A.) (A-820-99, 2001 CAF 56) .....	70
Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1 <sup>re</sup> inst.) (T-1569-99, 2001 CFPI 231) .....	384
Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de l'Environnement) (1 <sup>re</sup> inst.) (T-1125-99, 2001 CFPI 277) .....	514
Rubin c. Canada (Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international) (T-2304-98, 2001 CFPI 440) .....	F-24
Yeager c. Canada (Service correctionnel) (T-549-98, 2001 CFPI 434) .....	F-23
<b>AGRICULTURE</b>	
University of Saskatchewan c. Canada (Directrice du Bureau de la protection des obtentions végétales) (1 <sup>re</sup> inst.) (T-547-00, 2001 CFPI 134) .....	247
<b>ASSURANCE-CHÔMAGE</b>	
Nishri c. Canada (A-302-99, 2001 CAF 115) .....	F-25
<b>ASSURANCE-EMPLOI</b>	
Canada (Procureur général) c. Dupéré (A-774-99) .....	F-25
Canada (Procureur général) c. Geoffroy (A-113-00, 2001 CAF 105) .....	F-25
Canada (Procureur général) c. Radigan (A-567-99) .....	F-1
<b>BREVETS</b>	
<i>Voir: Compétence de la Cour fédérale, F-7; Pratique, F-19, F-20</i>	
<b>Contrefaçon</b>	
Glaxo Group Ltd. c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social) (A-233-00, 2001 CAF 96) .....	F-26
Monsanto Canada Inc. c. Schmeiser (T-1593-98, 2001 CFPI 256) .....	F-27
Novartis Pharmaceuticals Canada Inc. c. RhoxalPharma Inc. (1 <sup>re</sup> inst.) (T-936-99, 2001 CFPI 137) .....	163
<b>Pratique</b>	
AB Hassle c. Apotex (T-1747-00, 2001 CFPI 530) .....	F-56
<b>CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION</b>	
<i>Voir aussi: Pratique, F-50</i>	

**CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION—Suite****Contrôle judiciaire**

Ahumada c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.A.) (A-838-99, 2001 CAF 94) (Voir aussi: Reyes c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.A.) (A-838-99, 2001 CAF 94) . . . .	605
--	-----

**Exclusion et renvoi***Personnes non admissibles*

Au c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et Immigration) (IMM-946-00, 2001 CFPI 243) . . . . .	F-2
Biao c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (A-752-99, 2001 CAF 43) . . . . .	F-27
Haljiti c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-1916-00, 2001 CFPI 287) . . . . .	F-28
Mo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-4082-98, 2001 CFPI 66) . . . . .	F-2

*Processus d'enquête en matière d'immigration*

Chu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (A-614-97, 2001 CAF 113) . . . . .	F-3
Jessani c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (A-242-00, 2001 CAF 127) . . . . .	F-28
Wang c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1 <sup>re</sup> inst.) (IMM-484-01, 2001 CFPI 148) . . . . .	682
Wishart c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1 <sup>re</sup> inst.) (IMM-64-00, 2001 CFPI 91) . . . . .	111

*Renvoi de résidents permanents*

Bhagwandass c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.A.) (A-850-99, 2001 CAF 49) . . . . .	3
Grandison c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-6308-98, 2001 CFPI 300) . . . . .	F-4
Hernandez-Andasol c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigra- tion) (IMM-331-00, 2001 CFPI 349) . . . . .	F-4
Man c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1 <sup>re</sup> inst.) (IMM-1618-00, 2001 CFPI 487) . . . . .	629
McLaren c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-1241-00, 2001 CFPI 373) . . . . .	F-29

*Renvoi de réfugiés*

Obasohan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-694-01, 2001 CFPI 92) . . . . .	F-4
---	-----

**Pratique en matière d'immigration**

Cove c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-934-01, 2001 CFPI 266) . . . . .	F-5
Ghebre c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-3735-00, 2001 CFPI 682) . . . . .	F-56
Li c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-5879-98)	F-4
Mai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (A-599-99, 2001 CAF 100) . . . . .	F-5

**CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION—Suite****Pratique en matière d'immigration—Fin**

Sidhu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-2345-00, 2001 CFPI 197) .....	F-30
Varnosfaderani c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-91-00, 2001 CFPI 109) .....	F-5
Yang c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-4408-00, 2001 CFPI 219) .....	F-5

***Renvoi de visiteurs***

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Lai (1 <sup>re</sup> inst.) (IMM-486-01, 2001 CFPI 118) .....	326
---	-----

**Statut au Canada*****Citoyens***

McLean c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.A.) (A-794-99, 2001 CAF 10) .....	127
Poon c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (T-545-00, 2001 CFPI 232) .....	F-6

***Réfugiés au sens de la Convention***

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Ekuban (1 <sup>re</sup> inst.) (IMM-6132-99, 2001 CFPI 205) .....	85
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Li (IMM-2893-99)	F-31
Figueroa c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (A-138-00, 2001 CAF 112) .....	F-30
Horvath c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-4335-99, 2001 CFPI 398) .....	F-32
Mendez-Leyva c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-4677-00, 2001 CFPI 523) .....	F-57
Orgona c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-4517-99, 2001 CFPI 346) .....	F-33
Sabirova c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-3748-00, 2001 CFPI 367) .....	F-31
Thanni c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-2132-00, 2001 CFPI 353) .....	F-30
Yogo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-4151-99, 2001 CFPI 390) .....	F-32

***Résidents permanents***

An c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-1613-00, 2001 CFPI 387) .....	F-33
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Pownall (A-783-99, 2001 CAF 37) .....	F-7
Fernando c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-5899-99, 2001 CFPI 205) .....	F-6
Manto c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-5841-99, 2001 CFPI 572) .....	F-57
Onofre c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-1842-00, 2001 CFPI 293) .....	F-33

**CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION—Fin****Statut au Canada—Fin***Résidents permanents—Fin*

## Raisons d'ordre humanitaire

Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-1154-00, 2001 CFPI 371) .....	F-34
Bassan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-3751-00, 2001 CFPI 742) .....	F-58
Legault c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1 <sup>re</sup> inst.) (IMM-4742-99, 2001 CFPI 315) .....	277

**CODE CIVIL**

*Voir:* Impôt sur le revenu, F-42

**COMPÉTENCE DE LA COUR FÉDÉRALE****Section de première instance**

Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires c. Canada (Commission du lait) (1 <sup>re</sup> inst.) (T-1916-99, 2001 CFPI 34) ....	20
Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de l'Environnement) (1 <sup>re</sup> inst.) (T-1125-99, 2001 CFPI 277) .....	514
Chavali c. Canada (T-824-00, 2001 CFPI 268) .....	F-8
Fédération Franco-ténoise c. Canada (C.A.) (2001 CAF 220, A-555-00, A-558-00) .....	641
Inter Atlantic Canada Ltd. c. <i>Rio Cuyagueteje</i> (Le) (T-2282-99, 2001 CFPI 306) .....	F-8
McCabe c. Canada (Procureur général) (1 <sup>re</sup> inst.) (T-398-00, 2001 CFPI 309) .	430
R.L.P. Machine & Steel Fabrication Inc. c. Ditullio (T-961-99, 2001 CFPI 245) .....	F-7

**CONCURRENCE**

Canada (Commissaire de la concurrence) c. Supérieur Propane Inc. (C.A.) (A-533-00/A-539-00) .....	175
Canada (Commissaire de la concurrence) c. Supérieur Propane Inc. (C.A.) (A-533-00, 2001 CAF 104) .....	185
Volkswagen Canada Inc. c. Access International Automotive Ltd. (C.A.) (A-403-99, 2001 CAF 79) .....	311

**CONFLIT DE LOIS**

Richardson International, Ltd. c. <i>Mys Chikhacheva</i> (Le) (1 <sup>re</sup> inst.) (T-1944-98, 2001 CFPI 13) .....	41
---	----

**COURONNE**

*Voir:* Pratique, F-21, F-47

**Biens immeubles**

Abbott c. Canada (1 <sup>re</sup> inst.) (T-1168-86, 2001 CFPI 242) .....	342
---	-----

**COURONNE—Fin****Pratique**

Aviation Roger Forgues Inc. c. Canada (Procureur général) (T-1245-00, 2001 CFPI 96) .....	F-34
Markevich c. Canada (C.A.) (A-174-99, 2001 CAF 144) .....	449

**DÉCLARATION DES DROITS**

*Voir aussi:* Marques de commerce, F-45

Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada (C.A.) (A-13-00, 2001 CAF 162) .....	566
--	-----

**DOUANES ET ACCISE**

*Voir:* Pratique, F-19, F-21

**Loi sur la taxe d'accise**

GKO Engineering c. Canada (A-384-00) .....	F-35
Mitchell Verification Services Group Inc. c. Canada (Procureur général) (A-615-98, 2001 CAF 101) .....	F-35
Société canadienne des pneus Michelin Ltée c. Canada (C.A.) (A-775-98, 2001 CAF 145) .....	552

**DROIT ADMINISTRATIF**

*Voir aussi:* Citoyenneté et Immigration, F-2, F-6, F-30, F-56; Couronne, F-34; Fonction publique, F-38; Forces armées, F-12; Impôt sur le revenu, F-62; Pratique, F-47

Bell Canada c. Canada (Commission des droits de la personne) (C.A.) (A-698-00, 2001 CAF 161) .....	481
--	-----

**Contrôle judiciaire**

Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de l'Environnement) (1 <sup>re</sup> inst.) (T-1125-99, 2001 CFPI 277) .....	514
Kalke c. Canada (T-1948-99, 2001 CFPI 251) .....	F-9
Westshore Terminals Ltd. c. Administration portuaire de Vancouver (T-68-00, 2001 CFPI 312) .....	F-10

***Certiorari***

Ahumada c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.A.) (A-838-99, 2001 CAF 94) (Voir aussi Reyes c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.A.) (A-838-99, 2001 CAF 94) ....	605
Canada (Commissaire de la concurrence) c. Supérieur Propane Inc. (C.A.) (A-533-00, 2001 CFPI 104) .....	185
Chemin de fer canadien Pacifique c. Dunn (T-845-99, 2001 CFPI 449) .....	F-35
Giroux c. Canada (T-2004-99, 2001 CFPI 531) .....	F-59
Première nation des Chipewyans d'Athabasca c. British Columbia Hydro and Power Authority (C.A.) (2001 CAF 62, A-331-99, A-328-99) .....	412
University of Saskatchewan c. Canada (Directrice du Bureau de la protection des obtentions végétales) (1 <sup>re</sup> inst.) (T-547-00, 2001 CFPI 134) .....	247
Wishart c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1 <sup>re</sup> inst.) (IMM-64-00, 2001 CFPI 91) .....	111

***Jugements déclaratoires***

McCabe c. Canada (Procureur général) (1 <sup>re</sup> inst.) (T-398-00, 2001 CFPI 309) .	430
--	-----

**DROIT ADMINISTRATIF—Fin****Contrôle judiciaire—Fin***Mandamus*

- Schwarz Hospitality Group Ltd. c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)  
(T-1552-98, T-34-00, 2001 CFPI 112) ..... F-10

*Pratique*

- Smith c. Canada (A-154-00, 2001 CAF 86) ..... F-10

*Quo warranto*

- Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada  
(C.A.) (A-13-00, 2001 CAF 162) ..... 566

**DROIT CONSTITUTIONNEL**

*Voir:* Assurance-chômage, F-25; Droit administratif, F-9; Fonction publique, F-38; Langues officielles, F-44; Marques de commerce, F-45; Pensions, F-17; Relations du travail, F-21

**Charte des droits***Droits à l'égalité*

- McLean c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.A.)  
(A-794-99, 2001 CAF 10) ..... 127

**Partage des pouvoirs**

- Fédération Franco-ténoise c. Canada (C.A.) (2001 CAF 220, A-555-00,  
A-558-00) ..... 641

**DROIT D'AUTEUR****Violation**

- Volkswagen Canada Inc. c. Access International Automotive Ltd. (C.A.)  
(A-403-99, 2001 CAF 79) ..... 311

**DROIT MARITIME**

*Voir aussi:* Compétence de la Cour fédérale, F-8; Pratique, F-48

**Pratique**

- Richardson International, Ltd. c. *Mys Chikhacheva* (Le) (1<sup>re</sup> inst.) (T-1944-98,  
2001 CFPI 13) ..... 41

**Privilèges et hypothèques**

- Richardson International, Ltd. c. *Mys Chikhacheva* (Le) (1<sup>re</sup> inst.) (T-1944-98,  
2001 CFPI 13) ..... 41

**DROITS DE LA PERSONNE**

- Bell Canada c. Canada (Commission des droits de la personne) (C.A.)  
(A-698-00, 2001 CAF 161) ..... 481
- Moran c. Canada (Ministère de l'Industrie) (T-1360-99, 2001 CFPI 561) ..... F-59
- Singh c. Canada (Procureur général) (T-2259-99, 2001 CFPI 198) ..... F-11
- Société Radio-Canada c. Paul (A-132-99, 2001 CAF 93) ..... F-37
- Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada  
(C.A.) (A-13-00, 2001 CAF 162) ..... 566
- Zündel c. Citron (A-25-00, 2001 CAF 212) ..... F-60

**ÉNERGIE**

Première nation des Chipewyans d'Athabasca c. British Columbia Hydro and Power Authority (C.A.) (2001 CAF 62, A-331-99, A-328-99) .....	412
---	-----

**ENVIRONNEMENT**

*Voir aussi:* Droit administratif, F-10

Bande indienne des Tsawwassen c. Canada (Ministre des Finances) (A-257-98, 2001 CAF 58) .....	F-11
---	------

**EQUITY**

Volkswagen Canada Inc. c. Access International Automotive Ltd. (C.A.) (A-403-99, 2001 CAF 79) .....	311
---	-----

**FIDUCIE**

Société canadienne des pneus Michelin Ltée c. Canada (C.A.) (A-775-98, 2001 CAF 145) .....	552
--	-----

**FONCTION PUBLIQUE**

*Voir aussi:* Droit administratif, F-59

**Appels**

Maassen c. Canada (Procureur général) (T-1608-99, 2001 CFPI 633) .....	F-60
--	------

**Procédure de sélection***Principe du mérite*

Nelson c. Canada (Procureur général) (T-2027-99, 2001 CFPI 237) .....	F-37
---	------

**Relations du travail**

Alliance de la fonction publique du Canada c. Canada (Conseil du Trésor) (T-205-00, 2001 CFPI 568) .....	F-61
Pieters c. Canada (T-817-00, 2001 CFPI 496) .....	F-38

**FORCES ARMÉES**

Rushnell c. Canada (Procureur général) (T-349-01, 2001 CFPI 199) .....	F-12
--	------

**GRC**

Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada) (C.A.) (A-820-99, 2001 CAF 56) .....	70
Rendell c. Canada (Procureur général) (T-1452-00, 2001 CFPI 710) .....	F-61

**IMPÔT SUR LE REVENU****Calcul du revenu***Allocation du coût en capital*

Du Pont Canada Inc. c. Canada (A-527-99) .....	F-39
--	------

*Déductions*

Canada c. Title, succession (A-196-00, 2001 CAF 106) .....	F-14
--	------

	PAGE
<b>IMPÔT SUR LE REVENU—Fin</b>	
<b>Calcul du revenu—Fin</b>	
<i>Déductions—Fin</i>	
Cardella c. Canada (A-213-99, 2001 CAF 39) .....	F-14
Fédération des caisses populaires Desjardins de Montréal et de l'Ouest-du- Québec c. Canada (A-739-99, 2001 CAF 27)) .....	F-40
Jazairi c. Canada (A-782-99, 2001 CAF 31) .....	F-14
Keeping c. Canada (A-372-99, 2001 CAF 182) .....	F-62
Wawang Forest Products Ltd. c. Canada (A-153-99, A-154-99, 2001 CAF 80) .....	F-13
<i>Entreprises agricoles</i>	
Watt c. Canada (A-834-99) .....	F-14
<i>Gains et pertes en capital</i>	
Nussey, succession c. Canada (A-687-99, 2001 CAF 99) .....	F-15
<b>Nouvelle cotisation</b>	
Mitchell c. Canada (Procureur général) (T-1761-99) .....	F-41
<b>Pénalités</b>	
Edison c. Canada. (T-1056-00, T-1057-00, 2001 FCT 734) .....	F-62
Hillier c. Canada (Procureur général) (A-837-00, 2001 CAF 197) .....	F-63
<b>Pratique</b>	
Canada c. Langevin (ITA-5685-99, 2001 CFPI 18) .....	F-15
Markevich c. Canada (C.A.) (A-174-99, 2001 CAF 144) .....	449
<b>Réserves</b>	
Wolofsky c. Canada (A-778-99, A-779-99, A-777-99, 2001 CAF 119) .....	F-42
<b>Saisies</b>	
Marcoux c. Canada (Procureur général) (A-816-99, 2001 CAF 92) .....	F-42
<b>Sociétés</b>	
Smith c. Canada (A-154-00, 2001 CAF 84) .....	F-16
<b>INTERPRÉTATION DES LOIS</b>	
<i>Voir:</i> Citoyenneté et Immigration, F-57; Peuples autochtones, F-66	
Abbott c. Canada (1 <sup>re</sup> inst.) (T-1168-86, 2001 CFPI 242) .....	342
Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1 <sup>re</sup> inst.) (T-1569-99, 2001 CFPI 231) .....	384
<b>JUSTICE CRIMINELLE ET PÉNALE</b>	
<i>Voir:</i> Langues officielles, F-44	
<b>LANGUES OFFICIELLES</b>	
Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministère de la Justice) (T-2170-98, 2001 CFPI 239) .....	F-44

**LIBÉRATION CONDITIONNELLE**

McCabe c. Canada (Procureur général) (1 <sup>re</sup> inst.) (T-398-00, 2001 CFPI 309) .	430
--	-----

**MARQUES DE COMMERCE**

*Voir aussi:* Pratique, F-49

**Contrefaçon**

Vulcan Northwest Inc. c. Vulcan Ventures Corp. (T-2285-00) .....	F-44
--	------

**Enregistrement**

N.V. Sumatra Tobacco Trading Co. c. Imperial Tobacco Ltd. (T-1855-99, 2001 CFPI 250) .....	F-45
Stink Inc. c. Salt & Pepper Holding Ltd. (T-406-00, 2001 CFPI 549) .....	F-63

**Pratique**

Arxx Building Products Inc. c. Polyform Cellular Plastics Inc. (T-523-01, 2001 FCT 505) .....	F-64
Dupras c. Canada (Directeur de l'établissement Kent) (T-1188-00, 2001 CFPI 632) .....	F-64
Société canadienne des postes c. Epost Innovations Inc. (T-1022-99, 2001 CFPI 305) .....	F-45

**Radiation**

United Grain Growers Ltd. c. Lang Michener (C.A.) (A-356-00, 2001 CAF 66) .....	102
--	-----

**PENSIONS**

Garcia c. Canada (Procureur général) (A-218-00) .....	F-65
Margolis c. Canada (T-40-98, T-1639-99, 2001 CFPI 85) .....	F-17

**PEUPLES AUTOCHTONES**

*Voir aussi:* Pratique, F-47

Cameron c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord Canadien) (T-1097-96, 2001 CFPI 484) .....	F-46
---	------

**Élections**

Simon c. Nation Crie de Samson (T-994-99, 2001 CFPI 467) .....	F-46
--	------

**Inscription**

Poitras c. Bande Sawridge (T-2655-89, 2001 CFPI 690) .....	F-66
--	------

**Taxation**

Huyck c. Bande indienne de Musqueam (A-388-00, 2001 CAF 150) .....	F-47
--	------

**Terres**

St. Martin c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien) (A-465-98, 2001 CAF 205) .....	F-66
--	------

**PRATIQUE**

*Voir aussi:* Citoyenneté et Immigration, F-4; Compétence de la Cour fédérale, F-8; Couronne, F-34; Droit administratif, F-9, F-10; Droits de la personne, F-37; Fonction publique, F-38; Marques de commerce, F-45; Santé et bien-être, F-53

	PAGE
<b>PRATIQUE—Suite</b>	
Pearson c. Canada (T-290-99, 2001 CFPI 692) .....	F-67
<b>Actes de procédure</b>	
Bovar Waste Management Inc. c. Canada (Ministre de l'Environnement) (T-1859-00, 2001 CFPI 279) .....	F-47
<i>Modifications</i>	
MacNeil c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien) (T-1482-91, 2001 CFPI 470) .....	F-47
<i>Requête en radiation</i>	
Volkswagen Canada Inc. c. Access International Automotive Ltd. (C.A.) (A-403-99, 2001 CAF 79) .....	311
Yearsley c. Canada (T-816-01, 2001 CFPI 732) .....	F-68
<b>Affidavits</b>	
Poitras c. Bande de Sawridge (T-2655-89, 2001 CFPI 456) .....	F-48
Unitor ASA c. <i>Seabreeze I</i> (Le) (T-1705-00, 2001 CFPI 416) .....	F-48
<b>Communication de documents et interrogatoire préalable</b>	
<i>Production de documents</i>	
Institut canadien des droits humains c. Canada (Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux) (T-1639-99, 2001 CFPI 71) .....	F-17
<b>Communications privilégiées</b>	
AFS and Co. Limited Partnership No. 5 c. Canada (T-1336-00, 2001 CFPI 422) .....	F-49
Caricline Ventures Ltd. c. ZZTY Holdings Ltd. (T-1608-97, T-1609-97, 2001 CFPI 340) .....	F-49
Québec (Procureur général) c. Canada (T-2834-96, 2001 CFPI 51) .....	F-18
<b>Frais et dépens</b>	
Apotex Inc. c. Syntex Pharmaceuticals International Ltd. (A-637-99, 2001 CAF 137) .....	F-50
Conohan c. The Cooperators (T-2092-97, 2001 CFPI 658) .....	F-68
Dee c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (IMM-5178-97, 2001 CFPI 454) .....	F-50
Early Recovered Resources Inc. c. Gulf Log Salvage Co-Operative Assn. (T-588-00, 2001 CFPI 524) .....	F-69
Sun Construction Co. c. Canada (T-1420-96, 2001 CFPI 447) .....	F-50
Wellcome Foundation Ltd. c. Apotex Inc. (T-80-83, 2001 CFPI 174) .....	F-19
Williams c. M.R.N. (T-1646-97, 2001 CFPI 106) .....	F-19
<b>Jugements et ordonnances</b>	
Bell Canada c. Assoc. canadienne des employés de téléphone (A-491-00, 2001 CAF 140) .....	F-51
<i>Annulation ou modification</i>	
Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien) (A-649-99, 2001 CAF 69) .....	F-20

**PRATIQUE—Suite****Jugements et ordonnances—Fin***Annulation ou modification—Fin*

Minnesota Mining and Manufacturing Co. c. Chemque, Inc. (T-748-98, 2001 CFPI 216) .....	F-51
---	------

**Modification des délais**

Global Enterprises International Inc. c. <i>Aquarius</i> (L') (T-16-01, 2001 CFPI 605) .....	F-70
--	------

**Ordonnances de confidentialité**

Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Procureur général) (T-656-01, 2001 CFPI 599) .....	F-70
--	------

**Outrage au tribunal**

Desnoes & Geddes Ltd. c. Hart Breweries Ltd. (T-1656-00, 2001 FCT 696) ..	F-70
---	------

**Parties***Intervention*

Benoit c. Canada (A-464-00, 2001 CAF 71) .....	F-20
Canada (Procureur général) c. S.D. MYERS, INC. (T-225-01, 2001 CFPI 317) .....	F-52
Eli Lilly Canada Inc. c. Canada (Ministre de la Santé) (T-1212-00, 2001 CFPI 56) .....	F-20

*Jonction*

Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Directeur général du bureau d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports) (T-465-01, 2001 CFPI 659) .....	F-71
--	------

*Qualité pour agir*

Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada (C.A.) (A-13-00, 2001 CAF 162) .....	566
--	-----

**Prescription**

Augustine's School Bus Inc. c. Asher (A-48-00, 2001 CAF 109) .....	F-21
Federated Co-operatives Ltd. c. Canada (A-594-99, 2001 CFA 23) .....	F-21
Markevich c. Canada (C.A.) (A-174-99, 2001 CAF 144) .....	449
McKeown c. Banque Royale du Canada (1 <sup>re</sup> inst.) (T-273-99, 2001 CFPI 81) ..	139
Société canadienne des pneus Michelin Ltée c. Canada (C.A.) (A-775-98, 2001 CAF 145) .....	552

**Preuve***Commission rogatoire*

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Fast (T-453-00, 2001 CFPI 594) .....	F-71
---	------

*Res judicata*

Metro Can Construction Ltd. c. Canada (A-652-98, 2001 CAF 227) .....	F-72
--	------

**PRATIQUE—Fin****Suspension d'instance**

- Fédération Franco-ténoise c. Canada (C.A.) (A-555-00, A-558-00,  
2001 CAF 220) ..... 641

**PREUVE**

*Voir aussi:* Pratique, F-71

- Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de l'Environnement) (1<sup>re</sup> inst.) (T-1125-99, 2001 CFPI 277) ..... 514

**PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS**

- Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada) (C.A.) (A-820-99, 2001 CAF 56) ..... 70
- Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1<sup>re</sup> inst.) (T-1569-99, 2001 CFPI 231) ..... 384

**RELATIONS DU TRAVAIL**

*Voir aussi:* Droit administratif, F-35

- Augustine's School Bus Inc. c. Asher (A-48-00, 2001 CAF 109) ..... F-21
- McKeown c. Banque Royale du Canada (1<sup>re</sup> inst.) (T-273-99, 201 CFPI 81) .. 139
- Syndicat international des débardeurs et magasiniers—Canada c. British Columbia Terminal Elevator Operators' Assn. (A-233-99, 2001 CAF 78) ..... F-52

**RESTITUTION**

- Société canadienne des pneus Michelin Ltée c. Canada (C.A.) (A-775-98, 2001 CAF 145) ..... 552

**SANTÉ ET BIEN-ÊTRE**

*Voir:* Pratique, F-68

- Crompton Co. c. Canada (Ministre de la Santé) (T-585-01, 2001 CFPI 435) .. F-53

**TABLE  
OF CASES DIGESTED  
IN THIS VOLUME**

	PAGE
<b>A</b>	
AB Hassle v. Apotex .....	D-49
AFS and Co. Limited Partnership No. 5 v. Canada .....	D-38
An v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-25
Apotex Inc. v. Syntex Pharmaceuticals International Ltd. ....	D-37
Arxx Building Products Inc. v. Polyform Cellular Plastics Inc. ....	D-56
Au v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-4
Augustine’s School Bus Inc. v. Asher .....	D-13
Aviation Roger Forgues Inc. v. Canada (Attorney General) .....	D-26
<b>B</b>	
Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-25
Bassan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-45
Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Assn. ....	D-38
Benoit v. Canada .....	D-16
Biao v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-21
Blueberry River Indian Band v. Canada (Department of Indian Affairs and Northern Development) .....	D-15
Bovar Waste Management Inc. v. Canada (Minister of the Environment) .....	D-39
<b>C</b>	
Cameron v. Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development) ....	D-33
Canada v. Langevin .....	D-13
Canada v. Title Estate .....	D-12
Canada (Attorney General) v. Dupéré .....	D-27
Canada (Attorney General) v. Geoffroy .....	D-27
Canada (Attorney General) v. Radigan .....	D-7
Canada (Attorney General) v. S.D. Myers, Inc. ....	D-39
Canada (Commissioner of Official Languages) v. Canada (Department of Justice) .....	D-35
Canada (Information Commissioner) v. Canada (Attorney General) .....	D-51
Canada (Information Commissioner) v. Canada (Executive Director of the Transportation Accident Investigation and Safety Board) .....	D-53
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Fast .....	D-53
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Li .....	D-24
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Pownall .....	D-7

	PAGE
Canada Post Corp. v. Epost Innovations Inc. ....	D-41
Canadian Broadcasting Corp. v. Paul .....	D-29
Canadian Pacific Railway v. Dunn .....	D-20
Cardella v. Canada .....	D-12
Caricline Ventures Ltd. v. ZZTY Holdings Ltd. ....	D-40
Chavali v. Canada .....	D-9
Chu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-3
Conohan v. The Cooperators .....	D-51
Cove v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-6
Crompton Co. v. Canada (Minister of Health) .....	D-27
<b>D</b>	
Dee v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-38
Desnoes & Geddes Ltd. v. Hart Breweries Ltd. ....	D-51
Du Pont Canada Inc. v. Canada .....	D-29
Dupras v. Canada (Warden of Kent Institution) .....	D-49
<b>E</b>	
Early Recovered Resources Inc. v. Gulf Log Salvage Co-Operative Assn. ....	D-52
Edison v. Canada .....	D-46
Eli Lilly Canada Inc. v. Canada (Minister of Health) .....	D-16
<b>F</b>	
Federated Co-operatives Ltd. v. Canada .....	D-16
Fédération des caisses populaires Desjardins de Montréal et de l'Ouest-du- Québec v. Canada .....	D-30
Fernando v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-7
Figuroa v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-22
<b>G</b>	
GKO Engineering v. Canada .....	D-26
Garcia v. Canada (Attorney General) .....	D-50
Ghebre v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-43
Giroux v. Canada .....	D-43
Glaxo Group Ltd. v. Canada (Minister of National Health and Welfare) .....	D-35
Global Enterprises International Inc. v. <i>Aquarius</i> (The) .....	D-54
Grandison v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-4
<b>H</b>	
Haljiti v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-21
Hernandez-Andasol v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-5
Hillier v. Canada (Attorney General) .....	D-47
Horvath v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-24
Human Rights Institute of Canada v. Canada (Minister of Public Works and Government Services) .....	D-15
Huyck v. Musqueam Indian Band .....	D-33

**I**

Inter Atlantic Canada Ltd. v. <i>Rio Cuyaguatete</i> (The) .....	D-9
International Longshore and Warehouse Union, Canada v. British Columbia Terminal Elevator Operators' Assn. ....	D-32

**J**

Jazairi v. Canada .....	D-12
Jessani v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-21

**K**

Kalke v. Canada .....	D-1
Keeping v. Canada .....	D-46

**L**

Li v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-5
--	-----

**M**

Maassen v. Canada (Attorney General) .....	D-55
MacNeil v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs) .....	D-40
Mai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-6
Manto v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-44
Marcoux v. Canada (Attorney General) .....	D-32
Margolis v. Canada .....	D-13
McLaren v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-22
Mendez-Leyva v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-44
Metro Can Construction Ltd. v. Canada .....	D-54
Minnesota Mining and Manufacturing Co. v. Chemque, Inc. ....	D-39
Mitchell v. Canada (Attorney General) .....	D-31
Mitchell Verification Services Group Inc. v. Canada (Attorney General) .....	D-26
Mo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-4
Monsanto Canada Inc. v. Schmeiser .....	D-36
Moran v. Canada (Department of Industry) .....	D-45

**N**

N.V. Sumatra Tobacco Trading Co. v. Imperial Tobacco Ltd. ....	D-42
Nelson v. Canada (Attorney General) .....	D-41
Nishri v. Canada .....	D-42
Nussey Estate v. Canada .....	D-10

**O**

Obasohan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-5
Onofre v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-25
Orgona v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-25

**P**

Pearson v. Canada .....	D-51
Pieters v. Canada .....	D-40
Poitras v. Sawridge Band .....	D-37, D-48
Poon v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-6
Public Service Alliance of Canada v. Canada (Treasury Board) .....	D-55

**Q**

Québec (Attorney General) v. Canada .....	D-17
---	------

**R**

R.L.P. Machine & Steel Fabrication Inc. v. DiTullio .....	D-8
Rendell v. Canada (Attorney General) .....	D-56
Rubin v. Canada (Minister of Foreign Affairs and International Trade) .....	D-20
Rushnell v. Canada (Attorney General) .....	D-3

**S**

Sabirova v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-23
Schwarz Hospitality Group Ltd. v. Canada (Minister of Canadian Heritage) ....	D-2
Sidhu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-22
Simon v. Samson Cree Nation .....	D-33
Singh v. Canada (Attorney General) .....	D-9
Smith v. Canada .....	D-2, D-10
St. Martin v. Canada (Ministry of Indian Affairs and Northern Development) ..	D-47
Stink Inc. v. Salt & Pepper Holding Ltd. ....	D-56
Sun Construction Co. v. Canada .....	D-38

**T**

Thanni v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-23
Tsawwassen Indian Band v. Canada (Minister of Finance) .....	D-8

**U**

Unitor ASA v. <i>Seabreeze I</i> (The) .....	D-37
--	------

**V**

Varnosfaderani v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-5
Vulcan Northwest Inc. v. Vulcan Ventures Corp. ....	D-41

**W**

Watt v. Canada .....	D-12
Wawang Forest Products Ltd. v. Canada .....	D-11
Wellcome Foundation Ltd. v. Apotex Inc. ....	D-14
Westshore Terminals Ltd. v. Vancouver Port Authority .....	D-2
Williams v. M.N.R. ....	D-15
Wolofsky v. Canada .....	D-32

TABLE OF CASES DIGESTED IN THIS VOLUME

xlix

PAGE

**Y**

Yang v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-6
Yeager v. Canada (Correctional Services) .....	D-19
Yearsley v. Canada .....	D-53
Yogo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) .....	D-24

**Z**

Zündel v. Citron .....	D-46
------------------------	------



**TABLE**  
**DES FICHES ANALYTIQUES PUBLIÉES**  
**DANS CE VOLUME**

	PAGE
<b>A</b>	
AB Hassle c. Apotex .....	F-56
AFS and Co. Limited Partnership No. 5 c. Canada .....	F-49
Alliance de la fonction publique du Canada c. Canada (Conseil du Trésor) .....	F-61
An c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-33
Apotex Inc. c. Syntex Pharmaceuticals International Ltd. ....	F-50
Arxx Building Products Inc. c. Polyform Cellular Plastics Inc. ....	F-64
Au c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et Immigration) .....	F-2
Augustine's School Bus Inc. c. Asher .....	F-21
Aviation Roger Forgues Inc. c. Canada (Procureur général) .....	F-34
<b>B</b>	
Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-34
Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien) .....	F-20
Bande indienne des Tsawwassen c. Canada (Ministre des Finances) .....	F-11
Bassan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-58
Bell Canada c. Assoc. canadienne des employés de téléphone .....	F-51
Benoit c. Canada .....	F-20
Biao c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-27
Bovar Waste Management Inc. c. Canada (Ministre de l'Environnement) .....	F-47
<b>C</b>	
Cameron c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien) .....	F-46
Canada c. Langevin .....	F-15
Canada c. Title, succession .....	F-14
Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Directeur général du bureau d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports) ....	F-71
Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Procureur général) .....	F-70
Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministère de la Justice) .....	F-44
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Fast .....	F-71
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Li .....	F-31
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Pownall .....	F-7
Canada (Procureur général) c. Dupéré .....	F-25

	PAGE
Canada (Procureur général) c. Geoffroy .....	F-25
Canada (Procureur général) c. Radigan .....	F-1
Canada (Procureur général) c. S.D. Myers, Inc. ....	F-52
Cardella c. Canada .....	F-14
Caricline Ventures Ltd. c. ZZTY Holdings Ltd. ....	F-49
Chavali c. Canada .....	F-8
Chemin de fer canadien Pacifique c. Dunn .....	F-35
Chu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-3
Conohan c. The Cooperators .....	F-68
Cove c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-5
Crompton Co. c. Canada (Ministre de la Santé) .....	F-53
<b>D</b>	
Dee c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-50
Desnoes & Geddes Ltd. c. Hart Breweries Ltd. ....	F-70
Du Pont Canada Inc. c. Canada .....	F-39
Dupras c. Canada (Directeur de l'établissement Kent) .....	F-64
<b>E</b>	
Early Recovered Resources Inc. c. Gulf Log Salvage Co-Operative Assn. ....	F-69
Edison c. Canada. ....	F-62
Eli Lilly Canada Inc. c. Canada (Ministre de la Santé) .....	F-20
<b>F</b>	
Federated Co-operatives Ltd. c. Canada .....	F-21
Fédération des caisses populaires Desjardins de Montréal et de l'Ouest-du-Québec c. Canada .....	F-40
Fernando c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-6
Figueroa c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-30
<b>G</b>	
Garcia c. Canada (Procureur général) .....	F-65
Ghebre c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-56
Giroux c. Canada .....	F-59
GKO Engineering c. Canada .....	F-35
Glaxo Group Ltd. c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social) .....	F-26
Global Enterprises International Inc. c. <i>Aquarius</i> (L') .....	F-70
Grandison c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-4
<b>H</b>	
Haljiti c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-28
Hernandez-Andasol c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-4
Hillier c. Canada (Procureur général) .....	F-63
Horvath c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-32
Huyck c. Bande indienne de Musqueam .....	F-47

**I**

Institut canadien des droits humains c. Canada (Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux) .....	F-17
Inter Atlantic Canada Ltd. c. <i>Rio Cuyaguaje (Le)</i> .....	F-8

**J**

Jazairi c. Canada .....	F-14
Jessani c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-28

**K**

Kalke c. Canada .....	F-9
Keeping c. Canada .....	F-62

**L**

Li c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-4
---	-----

**M**

Maassen c. Canada (Procureur général) .....	F-60
MacNeil c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien) .....	F-47
Mai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-5
Manto c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-57
Marcoux c. Canada (Procureur général) .....	F-42
Margolis c. Canada .....	F-17
McLaren c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-29
Mendez-Leyva c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-57
Metro Can Construction Ltd. c. Canada .....	F-72
Minnesota Mining and Manufacturing Co. c. Chemque, Inc. ....	F-51
Mitchell c. Canada (Procureur général) .....	F-41
Mitchell Verification Services Group Inc. c. Canada (Procureur général) .....	F-35
Mo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-2
Monsanto Canada Inc. c. Schmeiser .....	F-27
Moran c. Canada (Ministère de l'Industrie) .....	F-59

**N**

N.V. Sumatra Tobacco Trading Co. c. Imperial Tobacco Ltd. ....	F-45
Nelson c. Canada (Procureur général) .....	F-37
Nishri c. Canada .....	F-25
Nussey, succession c. Canada .....	F-15

**O**

Obasohan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-4
Onofre c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-33
Orgona c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-33

## P

Pearson c. Canada .....	F-67
Pieters c. Canada .....	F-38
Postras c. Bande de Sawridge .....	F-48, F-66
Poon c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-6

## Q

Québec (Procureur général) c. Canada .....	F-18
--	------

## R

R.L.P. Machine & Steel Fabrication Inc. c. Ditullio .....	F-7
Rendell c. Canada (Procureur général) .....	F-61
Rubin c. Canada (Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international) .....	F-24
Rushnell c. Canada (Procureur général) .....	F-12

## S

Sabirova c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-31
Schwarz Hospitality Group Ltd. c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien) ..	F-10
Sidhu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-30
Simon c. Nation Crie de Samson .....	F-46
Singh c. Canada (Procureur général) .....	F-11
Smith c. Canada .....	F-10, F-16
Société canadienne des postes c. Epost Innovations Inc. ....	F-45
Société Radio-Canada c. Paul .....	F-37
St. Martin c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien) ....	F-66
Stink Inc. c. Salt & Pepper Holding Ltd. ....	F-63
Sun Construction Co. c. Canada .....	F-50
Syndicat international des débardeurs et magasiniers—Canada c. British Columbia Terminal Elevator Operators' Assn. ....	F-52

## T

Thanni c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-30
---	------

## U

Unitor ASA c. <i>Seabreeze I</i> (Le) .....	F-48
---	------

## V

Varnosfaderani c. Canada .....	F-5
Vulcan Northwest Inc. c. Vulcan Ventures Corp. ....	F-44

## W

Watt c. Canada .....	F-14
Wawang Forest Products Ltd. c. Canada .....	F-13
Wellcome Foundation Ltd. c. Apotex Inc. ....	F-19

TABLE DES FICHES ANALYTIQUES PUBLIÉES DANS CE VOLUME

iv

PAGE

Westshore Terminals Ltd. c. Administration portuaire de Vancouver .....	F-10
Williams c. M.R.N. ....	F-19
Wolofsky c. Canada .....	F-42

**Y**

Yang c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-5
Yeager c. Canada (Service correctionnel) .....	F-23
Yearsley c. Canada .....	F-68
Yogo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) .....	F-32

**Z**

Zündel c. Citron .....	F-60
------------------------	------



**CASES JUDICIALLY CONSIDERED**  
**TABLE DE LA JURISPRUDENCE CITÉE**

PAGE

**A**

<i>A. E. Stanley Mfg. Co. v. Federal Trade Commission</i> , 135 F.2d 453 (7th Cir. 1943) .....	185
<i>Abel et al. and Advisory Review Board et al., (Re)</i> (1980), 31 O.R. (2d) 520; 119 D.L.R. (3d) 101; 56 C.C.C. (2d) 153 (C.A.) .....	430
<i>Air Canada v. British Columbia</i> , [1989] 1 S.C.R. 1161; (1989), 59 D.L.R. (4th) 161; [1989] 4 W.W.R. 97; 36 B.C.L.R. (2d) 145; 41 C.R.R. 308; 95 N.R. 1; 2 T.C.T. 4178 .....	552
<i>Air Canada v. Davis</i> (1994), 72 F.T.R. 283 (F.C.T.D.) .....	139
<i>Air Canada v. Ontario (Liquor Control Board)</i> (1994), 2 G.T.C. 7186 (Ont. Gen. Div.) .....	552
<i>Air Canada v. Ontario (Liquor Control Board)</i> , [1997] 2 S.C.R. 581; (1997), 33 O.R. (3d) 479; 214 N.R. 1; 102 O.A.C. 1 .....	552
<i>Alberta Wilderness Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)</i> , [1999] 1 F.C. 483; (1998), 29 C.E.L.R. (N.S.) 21; 238 N.R. 88 (C.A.) .....	430
<i>Alex Couture Inc. v. Canada (Attorney-General)</i> (1991), 83 D.L.R. (4th) 577; [1991] R.J.Q. 2534; 38 C.P.R. (3d) 293; 41 Q.A.C. 1 (C.A.) .....	566
<i>Allen v. Hay</i> (1922), 64 S.C.R. 76; 69 D.L.R. 193; [1922] 3 W.W.R. 366 .....	41
<i>Andrews v. Law Society of British Columbia</i> , [1989] 1 S.C.R. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 25 C.C.E.L. 255; 10 C.H.R.R. D/5719; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255 .....	127
<i>Archbolds (Freightage) Ltd. v. S. Spanglett Ltd.</i> , [1961] 1 Q.B. 374 (C.A.) .....	342
<i>Arduengo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [1997] 3 F.C. 468; (1997), 132 F.T.R. 281; 38 Imm. L.R. (2d) 217 (T.D.) .....	682
<i>Athlumney, In re. Ex parte Wilson</i> , [1898] 2 Q.B. 547 .....	342
<i>Atomic Energy of Canada Ltd. v. Jindal</i> (1996), 110 F.T.R. 221 (F.C.T.D.); affd (1998), 229 N.R. 212 (F.C.A.) .....	139
<i>Attorney General of Canada v. Newfield Seeds Ltd.</i> (1989), 63 D.L.R. (4th) 644; 80 Sask. R. 134 (C.A.) .....	566
<i>Attorney General of Quebec v. Labrecque et al.</i> , [1980] 2 S.C.R. 1057; (1980), 81 CLLC 14,119 .....	566
<i>Aylward v. McMaster University</i> (1991), 79 D.L.R. (4th) 119; 47 Admin. L.R. 198 (Ont. Gen. Div.) .....	139

**B**

<i>Backman v. Canada</i> , [2001] 1 S.C.R. 367; (2001), 196 D.L.R. (4th) 193; 2001 DTC 5149 .....	449
---	-----

	PAGE
<i>Bains v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> (1989), 47 Admin. L.R. 317; 109 N.R. 239 (F.C.A.) .....	326
<i>Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22 .....	3, 111, 247, 682
<i>Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; [1997] 2 F.C. 127; (1996), 209 N.R. 348 (C.A.); affg (1995), 101 F.T.R. 110; 31 Imm. L.R. (2d) 150 (F.C.T.D.) .....	277
<i>Bank of Montreal v. Attorney General (Que.)</i> , [1979] 1 S.C.R. 565; (1978), 96 D.L.R. (3d) 586; 25 N.R. 330 .....	342
<i>Bayat v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1995), 96 F.T.R. 76 (F.C.T.D.); revd [1999] 4 F.C. 343; (1999), 2 Imm. L.R. (3d) 1; 246 N.R. 185 (C.A.) .....	85
<i>Beecham Group Ltd. v. Bristol Laboratories Ltd.</i> , [1978] R.P.C. 153 (H.L.) ...	163
<i>Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Assn.</i> , [1998] 3 F.C. 244; (1998), 143 F.T.R. 241 (T.D.) .....	481, 566
<i>Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Assn.</i> (1999), 246 N.R. 368 (F.C.A.) .....	481
<i>Bell Canada v. Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada</i> , [1999] 1 F.C. 113; 167 D.L.R. (4th) 432; 13 Admin. L.R. (3d) 64 (C.A.) .	481
<i>Benner v. Canada (Secretary of State)</i> , [1997] 1 S.C.R. 358; (1997), 143 D.L.R. (4th) 577; 42 C.R.R. (2d) 1; 37 Imm. L.R. (2d) 195; 208 N.R. 81 .	127
<i>Berardinelli v. Ontario Housing Corp'n. et al.</i> , [1979] 1 S.C.R. 275; (1978), 90 D.L.R. (3d) 481; 8 C.P.C. 100; 23 N.R. 298 .....	449
<i>Bethany Care Centre v. United Nurses of Alberta, Local 91</i> (1983), 50 A.R. 250; 5 D.L.R. (4th) 54; 29 Alta. L.R. (2d) 3; 6 Admin. L.R. 80; 84 CLLC 14,032 (C.A.) .....	605
<i>Bhagwandass v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2000] 1 F.C. 619; (1999), 5 Imm. L.R. (3d) 189 (T.D.) .....	111
<i>Bradasch v. Warren</i> , [1990] 3 F.C. 32; (1990), 111 N.R. 149 (C.A.) .....	566
<i>British Columbia (Milk Marketing Board) v. Aquilini</i> , [1997] B.C.J. No. 843 (S.C.) (QL); affd in part (1998), 165 D.L.R. (4th) 626; 9 Admin. L.R. (3d) 1; 112 B.C.A.C. 119; 59 B.C.L.R. (3d) 143 (C.A.) .....	20
<i>Brosseau v. Alberta Securities Commission</i> , [1989] 1 S.C.R. 301; (1989), 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 93 N.R. 1 .....	481, 566
<i>Browne v. Dunn</i> (1893), 6 R. 67 (H.L.) .....	139

## C

<i>Caimaw v. Paccar of Canada Ltd.</i> , [1989] 2 S.C.R. 983; (1989), 62 D.L.R. (4th) 437; [1989] 6 W.W.R. 673; 40 B.C.L.R. (2d) 1; 40 Admin. L.R. 181; 89 CLLC 14,050 .....	185
<i>Canada (Attorney General) v. Central Cartage Co.</i> , [1990] 2 F.C. 641; (1990), 71 D.L.R. (4th) 253; 45 Admin. L.R. 1; 32 C.P.R. (3d) 308; 109 N.R. 357 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused [1991] 1 S.C.R. vii; (1991), 74 D.L.R. (4th) viii; 128 N.R. 319 .....	514

<i>Canada (Attorney General) v. Central Cartage Co.</i> , [1990] 2 F.C. 641; (1990), 71 D.L.R. (4th) 253; 45 Admin. L.R. 1; 109 N.R. 357 (C.A.) .....	566
<i>Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada</i> , [2000] 1 F.C. 146; (1999), 180 D.L.R. (4th) 95; 176 F.T.R. 161 (T.D.) .....	481
<i>Canada (Commissioner of Competition) v. Superior Propane Inc.</i> , [2000] C.C.T.D. No. 15 (QL) .....	175
<i>Canada (Director of Investigation and Research) v. Hillsdown Holdings (Canada) Ltd.</i> (1992), 41 C.P.R. (3d) 289 (Comp. Trib.) .....	175, 185
<i>Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.</i> , [1995] 3 F.C. 557; (1995), 127 D.L.R. (4th) 263; 21 B.L.R. (2d) 1; 63 C.P.R. (3d) 1; 185 N.R. 321 (C.A.) .....	185
<i>Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.</i> , [1997] 1 S.C.R. 748; (1997), 144 D.L.R. (4th) 1; 71 C.P.R. (3d) 417; 209 N.R. 20. ....	412
<i>Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.</i> , [1997] 1 S.C.R. 748; (1997), 144 D.L.R. (4th) 1; 71 C.P.R. (3d) 417; 209 N.R. 20; affg (1995), 127 D.L.R. (4th) 329; 21 B.L.R. (2d) 68; 63 C.P.R. (3d) 67; 185 N.R. 291 (C.A.) .....	185
<i>Canada (Information Commissioner) v. Canada (Solicitor General)</i> , [1988] 3 F.C. 551; (1988), 32 Admin. L.R. 103; 20 F.T.R. 314 (T.D.) .....	70
<i>Canada Labour Relations Board et al. v. Yellowknife</i> , [1977] 2 S.C.R. 729; (1977), 76 D.L.R. (3d) 85; 77 CLLC 14,073; 14 N.R. 72 .....	641
<i>Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Salinas-Mendoza</i> , [1995] 1 F.C. 251; (1994), 29 Imm. L.R. (2d) 295 (T.D.) .....	326
<i>Canada Post Corp. v. Canada (Minister of Public Works)</i> , [1993] 3 F.C. 320; (1993), 19 Admin. L.R. (2d) 230; 50 C.P.R. (3d) 253; 64 F.T.R. 62 (T.D.) .....	384
<i>Canadian Assn. of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)</i> , [1992] 2 F.C. 130; (1991), 87 D.L.R. (4th) 730; 6 Admin. L.R. (2d) 191; 135 N.R. 217; 5 T.C.T. 4025 (C.A.) .....	514
<i>Canadian Council of Christian Charities v. Canada (Minister of Finance)</i> , [1999] 4 F.C. 245; (1999), 99 DTC 5337; 168 F.T.R. 49 (T.D.) .....	514
<i>Canadian Marconi Co. v. Canada</i> , [1992] 1 F.C. 655; (1991), 85 D.L.R. (4th) 670; [1991] 2 C.T.C. 352; 91 DTC 5626; 137 N.R. 15 (C.A.) .....	552
<i>Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band</i> , [1995] 1 S.C.R. 3; (1995), 122 D.L.R. (4th) 129; 26 Admin. L.R. (2d) 1; [1995] 2 C.N.L.R. 92; 177 N.R. 325 .....	481, 566, 605
<i>Canadian Pacific Railway Co. v. The King</i> (1906), 38 S.C.R. 137 .....	342
<i>Canadian Telephone Employees Assn. v. Bell Canada</i> , [2001] F.C.J. No. 776 (C.A.) (QL) .....	566
<i>Canderel Ltd. v. Canada</i> , [1994] 1 F.C. 3; [1993] 2 C.T.C. 213; (1993), 93 DTC 5357; 157 N.R. 380 (C.A.) .....	41
<i>Cardinal et al. v. Director of Kent Institution</i> , [1985] 2 S.C.R. 643; (1985), 24 D.L.R. (4th) 44; [1986] 1 W.W.R. 577; 69 B.C.L.R. 255; 16 Admin. L.R. 233; 23 C.C.C. (3d) 118; 49 C.R. (3d) 35; 63 N.R. 353 .....	139, 566
<i>Chase Manhattan Bank N.A. v. Israel-British Bank (London) Ltd.</i> , [1981] Ch. 105 .....	552
<i>Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> , [1992] 1 S.C.R. 711; (1992), 90 D.L.R. (4th) 289; 2 Admin. L.R. (2d) 125; 72 C.C.C. (3d) 214; 8 C.R.R. (2d) 234; 16 Imm. L.R. (2d) 1; 135 N.R. 161 ..	3

	PAGE
<i>Cohen v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1995), 31 Imm. L.R. (2d) 134 (F.C.T.D.) .....	682
<i>Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.</i> , [1978] 1 S.C.R. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115 .....	481, 605
<i>Compagnie Tunisienne de Navigation S.A. v. Compagnie d'Armement Maritime S.A.</i> , [1971] A.C. 572 (H.L.) .....	41
<i>Consumers Glass Co. Ltd. v. Foundation Co. of Canada Ltd.</i> (1985), 51 O.R. (2d) 385; 20 D.L.R. (4th) 126; 30 B.L.R. 87; 33 C.C.L.T. 104; 13 C.L.R. 149; 1 C.P.C. (2d) 208; 9 O.A.C. 193 (C.A.) .....	552
<i>Continental Bank Leasing Corp. v. Canada</i> , [1998] 2 S.C.R. 298; (1998), 163 D.L.R. (4th) 385; [1998] 4 C.T.C. 119; 98 DTC 6505; 229 N.R. 58 .....	449
<i>Conway v. Rimmer and Another</i> , [1968] A.C. 910 (H.L.) .....	514
<i>Cornish v. Abington</i> (1859), 4 H. & N. 549; 157 E.R. 956 .....	342
<i>Council of Canadians et al. v. Director of Investigation and Research, Competition Act et al.</i> (1997), 212 N.R. 254 (F.C.A.) .....	139
<i>Cree Regional Authority v. Canada (Federal Administrator)</i> , [1991] 3 F.C. 533; (1991), 81 D.L.R. (4th) 659; 1 Admin L.R. (2d) 173 (C.A.) .....	20
<i>Creighton v. Franko et al.</i> (1998), 151 F.T.R. 21 (F.C.T.D.) .....	41

## D

<i>Dagg v. Canada (Minister of Finance)</i> , [1997] 2 S.C.R. 403; (1997), 148 D.L.R. (4th) 385; 46 Admin. L.R. (2d) 155; 213 N.R. 161 .....	70, 384
<i>Domco Industries Ltd. v. Mannington Mills Inc.</i> (1990), 29 C.P.R. (3d) 481; 107 N.R. 198 (F.C.A.) .....	449
<i>Dominion Bridge Co Ltd v The Queen</i> , [1975] CTC 263; (1975), 75 DTC 5150 (F.C.T.D.) .....	41
<i>Duke v. The Queen</i> , [1972] S.C.R. 917; (1972), 28 D.L.R. (3d) 129; 7 C.C.C. (2d) 474; 18 C.R.N.S. 302 .....	566
<i>Duncan and Another v. Cammell, Laird and Company, Limited</i> , [1942] A.C. 624 (H.L.) .....	514

## E

<i>E.H. Price Limited v. The Queen</i> , [1983] 2 F.C. 841; (1983), 147 D.L.R. (3d) 657; [1983] 6 W.W.R. 167; [1983] C.T.C. 289; 83 DTC 5288; 47 N.R. 312 (C.A.) .....	449
<i>Eli Lilly and Co. v. Marzone Chemicals Ltd.</i> (1976), 29 C.P.R. (2d) 253 (F.C.T.D.); affd [1977] 2 F.C. 104; (1976), 29 C.P.R. (2d) 255; 14 N.R. 311 (C.A.) .....	311
<i>Ellis-Don Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)</i> (2001), 194 D.L.R. (4th) 385; 265 N.R. 2 (S.C.C.) .....	605
<i>Espirito Santo Bank of Florida v. M/V Tropicana</i> , [1992] A.M.C. 1672 (S.D. Fla. 1990) .....	41
<i>Exxon Corp. v. Central Gulf Lines, Inc.</i> , 780 F.Supp. 191 (S.D.N.Y. 1991) ....	41

## F

<i>Farhadi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [1998] 3 F.C. 315; (1998), 52 C.R.R. (2d) 51; 144 F.T.R. 76 (T.D.); revd (2000), 6 Imm. L.R. (3d) 80; 257 N.R. 158 (F.C.A.) .....	629
--	-----

<i>Federated Co-Operatives Ltd. v. Canada</i> , [2001] F.C.J. No. 315 (C.A.) (QL) ..	552
<i>Fernandez v. "Mercury Bell" (The)</i> , [1986] 3 F.C. 454; (1986), 27 D.L.R. (4th) 641; 66 N.R. 361 (C.A.) .....	41
<i>Filodoro Calze S.p.A. v. Doris Hosiery Mills Ltd.</i> (1998), 85 C.P.R. (3d) 76; 160 F.T.R. 93 (F.C.T.D.) .....	102
<i>Flavell v. Deputy M.N.R., Customs and Excise</i> , [1997] 1 F.C. 640; (1996), 137 D.L.R. (4th) 45; 117 F.T.R. 1 (T.D.) .....	326
<i>Forest Oil Corp. v. Canada</i> , [1997] 1 F.C. 624; (1996), 126 F.T.R. 119 (T.D.) ..	552
<i>Fortier Arctic Ltd. and Liquor Control Board of the Northwest Territories, (Re)</i> (1971), 21 D.L.R. (3d) 619; [1971] 5 W.W.R. 63 (N.W.T. Terr. Ct.) .	641
<i>Free World Trust v. Électro Santé Inc.</i> , [2000] 2 S.C.R. 1024; (2000), 194 D.L.R. (4th) 232; 9 C.P.R. (4th) 168; 263 N.R. 150 .....	163
<i>Friends of Democracy v. Northwest Territories (Attorney General)</i> (1999), 171 D.L.R. (4th) 551 (N.W.T.S.C.) .....	566

## G

<i>Gallen et al. v. Allstate Grain Co. Ltd. et al.</i> (1984), 9 D.L.R. (4th) 496; 53 B.C.L.R. 38; 25 B.L.R. 314 (C.A.) .....	41
<i>Gogolek v. Canada (Attorney General)</i> , (1996), 107 F.T.R. 123 (F.C.T.D.) ....	514
<i>Graver Tank &amp; Mfg. Co. v. Linde Air Products Co.</i> , 339 U.S. 605 (1950) .....	163
<i>Green v. Minister of Employment and Immigration</i> , [1984] 1 F.C. 441; (1983), 49 N.R. 225 (C.A.) .....	682
<i>Greenwood v. Martins Bank, Ltd.</i> , [1933] A.C. 51 (H.L.) .....	342
<i>Grisdale and Ontario Southland Railway Inc.</i> , [1997] C.L.A.D. No. 228 (QL) .	139
<i>Guelph General Hospital and O.N.A., Re</i> (1992), 25 L.A.C. (4th) 260 (Ont.) ..	139
<i>Guruge v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1998), 160 F.T.R. 297; 47 Imm. L.R. (2d) 213 (F.C.T.D.) .....	85

## H

<i>Haghighi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2000] 4 F.C. 407; (2000), 189 D.L.R. (4th) 268; 24 Admin. L.R. (3d) 36; 257 N.R. 139 (C.A.) .....	3
<i>Harper v. Royal Bank of Canada</i> (1994), 18 O.R. (3d) 317; 114 D.L.R. (4th) 749; 71 O.A.C. 237 (Div. Ct.) .....	552
<i>Harry v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2000), 9 Imm. L.R. (3d) 159 (F.C.T.D.) .....	682
<i>Holder v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2001 FCT 119; [2001] F.C.J. No. 267 (T.D.) (QL) .....	277
<i>Home, The</i> , 65 F.Supp. 94 (D.C. Wash. 1946) .....	41
<i>Hunt v. Carey Canada Inc.</i> , [1990] 2 S.C.R. 959; (1990), 74 D.L.R. (4th) 321; [1990] 6 W.W.R. 385; 49 B.C.L.R. (2d) 273; 4 C.C.L.T. (2d) 1; 43 C.P.C. (2d) 105; 117 N.R. 321. ....	311

## I

<i>I.G. v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1999), 177 F.T.R. 76 (F.C.T.D.) .....	277
--	-----

*Innisfil (Corporation of the Township) v. Corporation of the Township of Vespra et al.*, [1981] 2 S.C.R. 145; (1981), 123 D.L.R. (3d) 530; 15 M.P.L.R. 250; 37 N.R. 43 ..... 139

*In re Human Rights Tribunal and Atomic Energy of Canada Limited*, [1986] 1 F.C. 103; (1985), 24 D.L.R. (4th) 675; 17 Admin. L.R. 1; 7 C.H.R.R. D/3232; 86 CLLC 17,012; 64 N.R. 126 (C.A.) ..... 481, 566

*Insurance Corporation of British Columbia v. Heerspink et al.*, [1982] 2 S.C.R. 145; (1982), 137 D.L.R. (3d) 219; [1983] 1 W.W.R. 137; 39 B.C.L.R. 145; 82 CLLC 17,014; [1982] I.L.R. 1-1555; 43 N.R. 168 ..... 481

*International Corona Resources Ltd. v. Lac Minerals Ltd.* (1987), 21 C.P.C. (2d) 260; 23 O.A.C. 378 (Ont. C.A.) ..... 175

*International Seafoods of Alaska, Inc. v. Park Ventures, Inc.*, 829 F.2d 751 (9th Cir. 1987) ..... 41

*ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752; (1986), 28 D.L.R. (4th) 641; 34 B.L.R. 251; 68 N.R. 241 ..... 641

**J**

*Jack v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2000), 7 Imm. L.R. (3d) 35 (F.C.T.D.) ..... 277

*Jeyarajah v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] F.C.J. No. 1835 (T.D.) (QL); affd (1999), 236 N.R. 175 (F.C.A.); leave to appeal to S.C.C. dismissed [1999] S.C.C.A. No. 109 ..... 629

*Johnston v. Attorney General of Canada*, [1977] 2 F.C. 301; (1977), 72 D.L.R. (3d) 615; 32 C.C.C. (2d) 463 (C.A.) ..... 641

**K**

*Kampman v. Canada (Treasury Board)*, [1996] 2 F.C. 798; (1996), 134 D.L.R. (4th) 672; 19 C.C.E.L. (2d) 256; 195 N.R. 321 (C.A.) ..... 430

*Katz v. Vancouver Stock Exchange*, [1996] 3 S.C.R. 405; (1996), 139 D.L.R. (4th) 575; [1996] 10 W.W.R. 305; 82 B.C.A.C. 29; 26 B.C.L.R. (3d) 1; 41 Admin. L.R. (2d) 1; 12 C.C.L.S. 1; 207 N.R. 72 ..... 481

*Kelly v. Canada (Solicitor General)* (1992), 6 Admin. L.R. (2d) 54; 53 F.T.R. 147 (F.C.T.D.) ..... 70

*Kershaw v. Canada*, [1992] 1 C.T.C. 301; (1992), 92 DTC 6240; 140 N.R. 382 (F.C.A.) ..... 247

*Krause v. Canada*, [1999] 2 F.C. 476; (1999), 19 C.C.P.B. 179; 236 N.R. 317 (C.A.) ..... 430

**L**

*Landreville v. The Queen*, [1977] 1 F.C. 419; (1976), 70 D.L.R. (3d) 122 (T.D.) ..... 514

*Langner v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1995), 29 C.R.R. (2d) 184; 184 N.R. 230 (F.C.A.) ..... 277

*Law Society of Upper Canada v. French*, [1975] 2 S.C.R. 767; (1974), 49 D.L.R. (3d) 1; 3 N.R. 410 ..... 566

<i>Legault v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [1999] F.C.J. No. 1707 (T.D.) (QL) .....	277
<i>Legault v. Canada (Secretary of State)</i> (1995), 90 F.T.R. 145; 26 Imm. L.R. (2d) 255 (F.C.T.D.); revd (1997), 42 Imm. L.R. (2d) 192; 219 N.R. 376 (F.C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused, [1997] S.C.C.A. No. 619 (QL) .....	277
<i>Lewis v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1996), 37 Imm. L.R. (2d) 85 (F.C.T.D.) .....	682
<i>Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1994), 176 N.R. 4 (F.C.A.) .....	277
<i>Lyons et al. v. The Queen</i> , [1984] 2 S.C.R. 633; (1984), 58 A.R. 2; 14 D.L.R. (4th) 482; [1985] 2 W.W.R. 1; 15 C.C.C. (3d) 417; 43 C.R. (3d) 97; 56 N.R. 6 .....	342

## M

<i>M. (K.) v. M. (H.)</i> , [1992] 3 S.C.R. 6; (1992), 96 D.L.R. (4th) 289; 14 C.C.L.T. (2d) 1; 142 N.R. 321; 57 O.A.C. 321 .....	449
<i>MacBain v. Lederman</i> , [1985] 1 F.C. 856; (1985), 22 D.L.R. (4th) 119; 16 Admin. L.R. 109; 6 C.H.R.R. D/3064; 85 CLLC 17,023; 18 C.R.R. 165; 62 N.R. 117 (C.A.) .....	481, 566
<i>Manitoba (Attorney General) v. Metropolitan Stores Ltd.</i> , [1987] 1 S.C.R. 110; (1987), 38 D.L.R. (4th) 321; [1987] 3 W.W.R. 1; 46 Man. R. (2d) 241; 25 Admin. L.R. 20; 87 CLLC 14,015; 18 C.P.C. (2d) 273; 73 N.R. 341 .....	682
<i>Mark v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)</i> (1991), 50 F.T.R. 157 (F.C.T.D.) .....	449
<i>Markevich v. Canada</i> , [1999] 3 F.C. 28; (1999), 172 D.L.R. (4th) 164; 99 DTC 5136; 163 F.T.R. 209 (T.D.) .....	430
<i>Mayburov v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2000), 183 F.T.R. 280; 6 Imm. L.R. (3d) 246 (F.C.T.D.) .....	277
<i>McArthur, Matthew v. The King</i> , [1943] Ex. C.R. 77; [1943] 3 D.L.R. 225 .....	641
<i>Merck Frosst Canada Inc. v. Canada (Minister of National Health and Welfare)</i> (1994), 55 C.P.R. (3d) 302; 169 N.R. 342 (F.C.A.) .....	163
<i>Meredith &amp; Finlayson v. Canada (Registrar of Trade Marks)</i> (1991), 40 C.P.R. (3d) 409; 138 N.R. 379 (F.C.A.) .....	102
<i>Meyer v. Canada</i> (1985), 62 N.R. 70 (F.C.A.) .....	41
<i>Milliken &amp; Co. v. Interface Flooring Systems (Canada) Inc.</i> (1996), 75 C.P.R. (3d) 481; 123 F.T.R. 269 (F.C.T.D.) .....	552
<i>Minister of National Revenue &amp; Queen (The) v. Creative Shoes Ltd.</i> , [1972] F.C. 993; (1972), 29 D.L.R. (3d) 89; 73 DTC 5127 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused, [1972] F.C. 1425 .....	641
<i>Mohammad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> , [1989] 2 F.C. 363; (1988), 55 D.L.R. (4th) 321; 91 N.R. 121 (C.A.) .....	605
<i>Molson Breweries v. John Labatt Ltd.</i> , [2000] 3 F.C. 145; (2000), 5 C.P.R. (4th) 180; 252 N.R. 91 (C.A.) .....	102
<i>Montreal Trust Co. v. C.N.R.</i> , [1939] 3 D.L.R. 497; [1940] 1 W.W.R. 293; [1939] A.C. 613; [1939] 3 All E.R. 930 (C.P.) .....	342
<i>Morin v. Northwest Territories</i> (1999), 14 Admin. L.R. (3d) 284; 29 C.P.C. (4th) 362 (N.W.T. S.C.) .....	641

*Morin v. Northwest Territories (Conflict of Interest Commissioner)* (1999), 29 C.P.C. (4th) 362 (N.W.T.S.C.) ..... 566

N

*Naredo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2000), 192 D.L.R. (4th) 373; 187 F.T.R. 47; 7 Imm. L.R. (3d) 291 (F.C.T.D.) ..... 277

*Navaratnam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1999), 179 F.T.R. 294 (F.C.T.D.) ..... 277

*New Brunswick Broadcasting Co., Limited v. Canadian Radio-television and Telecommunication Commission*, [1984] 2 F.C. 410; (1984), 13 D.L.R. (4th) 77; 2 C.P.R. (3d) 433; 12 C.R.R. 249; 55 N.R. 143 (C.A.) ..... 566

*Newfoundland Assn. of Provincial Court Judges v. Newfoundland* (1998), 160 D.L.R. (4th) 337; 12 Admin. L.R. (3d) 224 (Nfld. S.C.) ..... 566

*Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623; (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 271; 4 Admin. L.R. (2d) 121; 134 N.R. 241 ..... 566, 605

*Newport News Shipbuilding and Dry Dock Co. v. S.S. Independence*, 872 F.Supp. 262 (E.D. Va. 1994) ..... 41

*Northwest Territories v. P.S.A.C.* (1999), 183 D.L.R. (4th) 175; 180 F.T.R. 20 (F.C.T.D.) ..... 641

*Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada* (1999), 162 F.T.R. 50 (F.C.T.D.) ..... 566

*Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada*, 2001 FCA 162; [2001] F.C.J. No. 791 (C.A.) (QL) ..... 641

*Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada*, [1996] 3 F.C. 182; (1996), 112 F.T.R. 167 (T.D.); affd. (1997), 208 N.R. 385 (F.C.A.); leave to appeal dismissed, S.C.C. 25924, Aug. 28, 1997 ..... 641

*Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada*, [1996] 3 F.C. 182; (1996), 112 F.T.R. 167 (T.D.); revd by (1997), 208 N.R. 385 (F.C.A.); leave to appeal to S.C.C. denied [1997] 2 S.C.R. ix ..... 566, 641

*Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29; (1983), 144 D.L.R. (3d) 193; [1983] 2 C.N.L.R. 89; [1983] CTC 20; 83 DTC 5041; 46 N.R. 41 ..... 449

O

*Oakes Logging, Inc. v. Green Crow, Inc.*, 832 P.2d 894 (1992) ..... 41

*Oakwood Development Ltd. v. Rural Municipality of St. François Xavier*, [1985] 2 S.C.R. 164; (1985), 20 D.L.R. (4th) 641; [1985] 6 W.W.R. 147; 36 Man.R. (2d) 215; 18 Admin. L.R. 59; 32 M.P.L.R. 1; 61 N.R. 321; 37 R.P.R. 101 ..... 247

*Ontario Bus Industries Inc. v. Federal Calumet (The)*, [1992] 1 F.C. 245; (1991), 47 F.T.R. 149 (T.D.); affd (1992), 150 N.R. 149 (F.C.A.) ..... 41

*Ontario (Chicken Producers' Marketing Board) v. Canada (Chicken Marketing Agency)*, [1993] 1 F.C. 116; (1992), 58 F.T.R. 34 (T.D.) ..... 20

*Ontario Sugar Co., Re*, (1910) 22 OLR 621 (H.C.J.); affd (1911), 24 O.L.R. 332 (C.A.) ..... 41

*Ouellette v. Canadian Pacific Ry. Co.*, [1925] A.C. 569 (C.P.) ..... 342

## P

<i>Pavalaki v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [1998] F.C.J. No. 338 (F.C.T.D.) (QL) .....	682
<i>Peel (Regional Municipality) v. Canada; Peel (Regional Municipality) v. Ontario</i> , [1992] 3 S.C.R. 762; (1992), 98 D.L.R. (4th) 140; 12 M.P.L.R. (2d) 229; 144 N.R. 1; 59 O.A.C. 81 .....	552
<i>Pegasus Lines Ltd. S.A. v. Devil Shipping Ltd. et al.</i> (1996), 120 F.T.R. 241 (F.C.T.D.); affd (1996), 207 N.R. 293 (F.C.A.) .....	41
<i>Performing Rights Organization of Canada Ltd. v. Canadian Broadcasting Corporation</i> (1986), 7 C.P.R. (3d) 433; 64 N.R. 330 (F.C.A.) .....	247
<i>Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)</i> , [1994] 2 S.C.R. 557; (1994), 114 D.L.R. (4th) 385; [1994] 7 W.W.R. 1; 22 Admin. L.R. (2d) 1; 46 B.C.A.C. 1; 92 B.C.L.R. (2d) 145; 14 B.L.R. (2d) 217; 4 C.C.L.S. 117; 168 N.R. 321; 75 W.A.C. 1 .....	111, 185
<i>Pfeiffer v. Commissioner of Northwest Territories</i> (1977), 75 D.L.R. (3d) 407 (N.W.T.S.C.) .....	566, 641
<i>Plough (Canada) Ltd. v. Aerosol Fillers Inc.</i> , [1981] 1 F.C. 679; (1980), 53 C.P.R. (2d) 62; 34 N.R. 39 (C.A.) .....	102
<i>Pokiak v. Steen</i> , [1987] N.W.T.R. 272 (S.C.) .....	566
<i>Poyanipur v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1995), 116 F.T.R. 4 (F.C.T.D.) .....	682
<i>Prenn v. Simmonds</i> , [1971] 1 W.L.R. 1381 (H.L.) .....	41
<i>President and Fellows of Harvard College v. Canada (Commissioner of Patents)</i> , [2000] 4 F.C. 528; (2000), 189 D.L.R. (4th) 385; 7 C.P.R. (4th) 1 (C.A.) .....	175, 185
<i>Procter &amp; Gamble Co. v. Kimberley-Clark of Canada Ltd.</i> (1990), 29 C.P.R. (3d) 545 (F.C.A.) .....	311
<i>Public Utilities Act, In re</i> , [1920] 1 W.W.R. 31; (1919), 50 D.L.R. 506; 15 Alta. L.R. 416 (Alta. C.A.); affd (1920), 61 S.C.R. 213; 56 D.L.R. 388; [1921] 1 W.W.R. 655 .....	342
<i>Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [1998] 1 S.C.R. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; amended reasons [1998] 1 S.C.R. 1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130 .....	185, 247

## Q

<i>Queen, The v. Walker</i> , [1970] S.C.R. 649; (1970), 11 D.L.R. (3d) 173 .....	342
<i>Queen Victoria Niagara Falls Pk. Com'rs v. Internat'l R. Co.</i> , [1928] 4 D.L.R. 755; (1928), 63 O.L.R. 49 (Ont. C.A.) .....	342

## R

<i>R. v. British Columbia</i> , [1992] 4 W.W.R. 490; (1992), 66 B.C.L.R. (2d) 84 (B.C.S.C.) .....	566
<i>R. v. CAE Industries Ltd.</i> , [1986] 1 F.C. 129; (1985), 29 D.L.R. (4th) 347; [1985] 5 W.W.R. 481; 30 B.L.R. 236; 61 N.R. 19 (C.A.) .....	342
<i>R. v. Drybones</i> , [1970] S.C.R. 282; (1969), 9 D.L.R. (3d) 473; 71 W.W.R. 161; 10 C.R.N.S. 334 .....	481, 566

<i>R. v. Lippé</i> , [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 .....	481
<i>R. v. Lynn Holdings Ltd.</i> (1969), 68 W.W.R. 64 (Y. Mag. Ct.) .....	641
<i>R. v. Man</i> , [1993] B.C.J. No. 2044 (C.A.) (QL) .....	629
<i>R. v. S. (R.D.)</i> , [1997] 3 S.C.R. 484; (1997), 151 D.L.R. (4th) 193; 161 N.S.R. (2d) 241; 1 Admin. L.R. (3d) 74; 118 C.C.C. (3d) 353; 10 C.R. (5th) 1; 218 N.R. 1 .....	481, 566, 605
<i>R. v. Simard</i> (1995), 27 O.R. (3d) 116; 105 C.C.C. (3d) 461; 87 O.A.C. 114 (C.A.) .....	566
<i>R. v. St-Jean</i> , [1987] N.W.T.R. 118; (1986), 2 Y.R. 116 (S.C.) .....	566
<i>R. v. T. (V.)</i> , [1992] 1 S.C.R. 749; [1992] 3 W.W.R. 193; (1992), 7 B.C.A.C. 81; 67 B.C.L.R. (2d) 273; 71 C.C.C. (3d) 32; 12 C.R. (4th) 133; 134 N.R. 289 .....	185
<i>Rajpaul v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> , [1988] 3 F.C. 157; (1988), 31 Admin. L.R. 161; 5 Imm. L.R. (2d) 97; 96 N.R. 32 (C.A.) .....	566
<i>Ramessar v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2000] F.C.J. No. 2052 (T.D.) (QL) .....	277
<i>Rangiora, Ranginui and Takitimu, The</i> , [2000] 1 Lloyd's Rep. 36 (N.Z.H.C.); <i>Tomkinson v. First Pennsylvania Banking and Trust Co.</i> , [1961] A.C. 1007 (H.L.) .....	41
<i>Rasa v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2000), 22 Admin. L.R. (3d) 129; 6 Imm. L.R. (3d) 52 (F.C.T.D.) .....	111
<i>Rasanen v. Rosemount Instruments Ltd.</i> (1994), 17 O.R. (3d) 267; 112 D.L.R. (4th) 683; 1 C.C.E.L. (2d) 161; 94 CLLC 12,110; 68 O.A.C. 284 (C.A.) ..	139
<i>Reference re Meaning of the word "Persons" in s. 24 of the B.N.A. Act, 1867</i> , [1928] S.C.R. 276; [1928] 4 D.L.R. 98 .....	566
<i>Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.)</i> , [1997] 3 S.C.R. 3; (1997), 204 A.R. 1; 156 Nfld. & P.E.I.R. 1; 150 D.L.R. (4th) 577; [1997] 10 W.W.R. 417; 121 Man. R. (2d) 1; 49 Admin. L.R. (2d) 1; 118 C.C.C. (3d) 193; 11 C.P.C. (4th) 1; 217 N.R. 1 .....	481, 566
<i>Reference re Secession of Quebec</i> , [1998] 2 S.C.R. 217; (1998), 161 D.L.R. (4th) 385; 55 C.R.R. (2d) 1; 228 N.R. 203 .....	566
<i>Republic of India and Others v. India Steamship Co.</i> , [1997] H.L.J. No. 40 (QL) .....	41
<i>Re Resolution to amend the Constitution</i> , [1981] 1 S.C.R. 753; (1981), 34 Nfld. & P.E.I.R. 1; 125 D.L.R. (3d) 1; [1981] 6 W.W.R. 1; 95 A.P.R. 1; 11 Man. R. (2d) 1; 39 N.R. 1 .....	566
<i>RJR—MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)</i> , [1994] 1 S.C.R. 311; (1994), 111 D.L.R. (4th) 385; 164 N.R. 1 .....	175
<i>RJR—MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)</i> , [1994] 1 S.C.R. 311; (1994), 111 D.L.R. (4th) 385; 54 C.P.R. (3d) 114; 164 N.R. 1; 60 Q.A.C. 241 .....	682
<i>Roberval Express Ltée v. Transport Drivers, Warehousemen and General Workers Union, Local 106, et al.</i> , [1982] 2 S.C.R. 888; (1982), 144 D.L.R. (3d) 673; 83 CLLC 14,023; 47 N.R. 34 .....	139
<i>Roncarelli v. Duplessis</i> , [1959] S.C.R. 121; (1959), 16 D.L.R. (2d) 689 .....	111

<i>Royal Bank of Canada v. Scott</i> (1971), 20 D.L.R. (3d) 728; [1971] 4 W.W.R. 491 (N.W.T. Terr. Ct.) .....	641
<i>Rubin v. Canada (Minister of Transport)</i> , [1998] 2 F.C. 430; (1997), 154 D.L.R. (4th) 414; 221 N.R. 145 (C.A.) .....	514
<i>Russell v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2000), 187 F.T.R. 97; 7 Imm. L.R. (3d) 173 (F.C.T.D.) .....	277
<i>Ryan-Walsh, Inc. v. M/V Ocean Trader</i> , 930 F.Supp. 210 (D. Md. 1996) .....	41

## S

<i>Sahin v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [1995] 1 F.C. 214; (1994), 85 F.T.R. 99 (T.D.) .....	326
<i>Saini v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [1998] 4 F.C. 325; (1998), 150 F.T.R. 148 (T.D.) .....	629, 682
<i>Saint John Shipbuilding &amp; Dry Dock Co. Ltd. v. Kingsland Maritime Corp. et al.; Logistec Corp., Third Party</i> (1981), 126 D.L.R. (3d) 332; 43 N.R. 1 (F.C.A.) .....	41
<i>Saint John Shipbuilding Ltd. v. Canada (Minister of Supply and Services)</i> (1990), 67 D.L.R. (4th) 315; 107 N.R. 89 (F.C.A.) .....	384
<i>Salilar v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [1995] 3 F.C. 150; (1995), 31 Imm. L.R. (2d) 299 (T.D.) .....	326
<i>Sasportes v. M/V Sol De Copacabana</i> , 581 F.2d 1204 (5th Cir. 1978) .....	41
<i>Sethi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> , [1988] 2 F.C. 552; (1988), 52 D.L.R. (4th) 681; 31 Admin. L.R. 123; 22 F.T.R. 80; 87 N.R. 389 (C.A.) .....	605
<i>Shah v. Minister of Employment and Immigration</i> (1994), 29 Imm. L.R. (2d) 82; 170 N.R. 238 (F.C.A.) .....	3
<i>Shchelkanov v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> (1994), 76 F.T.R. 151 (F.C.T.D.) .....	682
<i>Simoes v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2000), 187 F.T.R. 219; 7 Imm. L.R. (3d) 141 (F.C.T.D.) .....	277
<i>Simões v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2000), 7 Imm. L.R. (3d) 141 (F.C.T.D.) .....	682
<i>Singh v. Canada (Attorney General)</i> , [2000] 3 F.C. 185; (2000), 183 D.L.R. (4th) 458; 20 Admin. L.R. (3d) 168; 251 N.R. 318 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused [2000] S.C.C.A. No. 92 .....	514
<i>Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration</i> , [1985] 1 S.C.R. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1 .....	481, 566
<i>Slattery (Trustee of) v. Slattery</i> , [1993] 3 S.C.R. 430; (1993), 139 N.B.R. (2d) 246; 106 D.L.R. (4th) 212; 21 C.B.R. (3d) 161; [1993] 2 C.T.C. 243; 93 DTC 5443; 158 N.R. 341 .....	449
<i>Smith, Kline &amp; French Laboratories Limited v. Attorney General of Canada</i> , [1983] 1 F.C. 917; (1983), 1 C.I.P.R. 32; 38 C.P.C. 182; 76 C.P.R. (2d) 192 (T.D.) .....	514
<i>Somerville Belkin Indust. Ltd. v. Man.</i> , [1987] 5 W.W.R. 553; (1987), 49 Man. R. (2d) 204 (Man. Q.B.); affd [1988] 3 W.W.R. 523; (1988), 51 Man. R. (2d) 232; 38 B.L.R. 122 (Man. C.A.) .....	342

	PAGE
<i>Soulos v. Korkontzilas</i> , [1997] 2 S.C.R. 217; (1997), 32 O.R. (3d) 716; 146 D.L.R. (4th) 214; 46 C.B.R. (3d) 1; 17 E.T.R. (2d) 89; 212 N.R. 1; 100 O.A.C. 241; 9 R.P.R. (3d) 1 .....	552
<i>Sovalbarro v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1999), 174 F.T.R. 156; 3 Imm. L.R. (3d) 146 (F.C.T.D.) .....	277
<i>St. Saviour in Southwark (Churchwardens of) Case</i> (1613), 77 E.R. 1025 .....	342
<i>Standard Oil v. Federal Trade Commission</i> , 340 U.S. 231 (1951) .....	185
<i>Steele v. Canada (National Parole Board)</i> , [1998] F.C.J. 1428 (T.D.) (QL) (as to Board's lack of jurisdiction) .....	430
<i>Steele v. Canada (National Parole Board)</i> , [1998] F.C.J. 1428 (T.D.) (QL) (as to issue of whether the Board was acting as a "federal board, commission or other tribunal") .....	430
<i>Stubart Investments Ltd. v. The Queen</i> , [1984] 1 S.C.R. 536; (1984), 10 D.L.R. (4th) 1; [1984] CTC 294; 84 DTC 6305; 53 N.R. 241 .....	41
<i>Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2000] 2 F.C. 592; (2000), 18 Admin. L.R. (3d) 159; 5 Imm. L.R. (3d) 1; 252 N.R. 1 (C.A.) .....	111, 277
<i>Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2000] 2 F.C. 592; (2000), 183 D.L.R. (4th) 629; 18 Admin. L.R. (3d) 159; 5 Imm. L.R. (3d) 1; 252 N.R. 1 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. granted [2000] S.C.C.A. No. 106 .....	629
<i>Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board</i> , [1984] 2 S.C.R. 412; (1984), 14 D.L.R. (4th) 457; 55 N.R. 321; 14 Admin. L.R. 72; 84 CLLC 14,069 .....	111
<b>T</b>	
<i>Thailand v. Saxena</i> (1998), 115 B.C.A.C. 1; 129 C.C.C. (3d) 518 (C.A.) .....	326
<i>Thompson v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1996), 41 Admin. L.R. (2d) 10; 118 F.T.R. 269; 37 Imm. L.R. (2d) 9 (F.C.T.D.) .....	111
<i>Toronto (City) v. Polai</i> , [1970] 1 O.R. 483; (1969), 8 D.L.R. (3d) 689 (C.A.); affd [1973] S.C.R. 38; (1972), 28 D.L.R. (3d) 638 .....	311
<i>Toth v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> (1988), 6 Imm. L.R. (2d) 123; 86 N.R. 302 (F.C.A.) .....	682
<i>Tramp Oil and Marine, Ltd. v. M/V Mermaid I</i> , 805 F.2d 42 (1st Cir. 1986) ...	41
<i>TTT Stevedores of Texas, Inc. v. M/V Jagat Vijeta</i> , 696 F.2d 1135 (5th Cir. 1983) .....	41
<i>Twinriver Timber Ltd. v. R. in Right of British Columbia</i> (1980), 15 B.C.L.R. 38 (S.C.) .....	449
<i>2747-3174 Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)</i> , [1996] 3 S.C.R. 919; (1996), 140 D.L.R. (4th) 577; 42 Admin. L.R. (2d) 1; 205 N.R. 1 .....	481, 566, 605
<b>U</b>	
<i>U.E.S., Local 298 v. Bibeault</i> , [1988] 2 S.C.R. 1048; (1988), 35 Admin. L.R. 153; 95 N.R. 161 .....	139
<i>United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.</i> , [1993] 2 S.C.R. 316; (1993), 102 D.L.R. (4th) 402; 153 N.R. 81 .....	185

<i>Université du Québec à Trois-Rivières v. Larocque</i> , [1993] 1 S.C.R. 471; (1993), 101 D.L.R. (4th) 494; 11 Admin. L.R. (2d) 21; 93 CLLC 12,104; 148 N.R. 209; 53 Q.A.C. 171 .....	139
---	-----

## V

<i>Valente v. The Queen et al.</i> , [1985] 2 S.C.R. 673; (1985), 52 O.R. (2d) 779; 24 D.L.R. (4th) 161; 23 C.C.C. (3d) 193; 49 C.R. (3d) 97; 19 C.R.R. 354; 37 M.V.R. 9; 64 N.R. 1; 14 O.A.C. 79 .....	481, 566
<i>Verdun v. Toronto-Dominion Bank</i> , [1996] 3 S.C.R. 550; (1996), 139 D.L.R. (4th) 415; 28 B.L.R. (2d) 121; 12 C.C.L.S. 139; 203 N.R. 60 .....	514
<i>Verreault (J.E.) &amp; Fils Ltée v. Attorney General (Quebec)</i> , [1977] 1 S.C.R. 41; (1975), 57 D.L.R. (3d) 403 .....	342, 566
<i>Visx Inc. v. Nidek Co.</i> (1995), 68 C.P.R. (3d) 272 (F.C.T.D.); affd (1996), 72 C.P.R. (3d) 19; 209 N.R. 342 (F.C.A.) .....	311

## W

<i>Weber v. Ontario Hydro</i> , [1995] 2 S.C.R. 929; (1995), 125 D.L.R. (4th) 583; 30 Admin. L.R. (2d) 1; 12 C.C.E.L. (2d) 1; 24 C.C.L.T. (2d) 217; 95 CLLC 210-027; 30 C.R.R. (2d) 1; 183 N.R. 241; 82 O.A.C. 321 .....	139
<i>Westdeutsche Landesbank Girozentrale v. Islington London Borough Council</i> , [1996] A.C. 669 (H.L.) .....	552
<i>Whirlpool Corp. v. Camco Inc.</i> , [2000] 2 S.C.R. 1067; (2000), 194 D.L.R. (4th) 193; 9 C.P.R. (4th) 129; 263 N.R. 88 .....	163
<i>Whitney-Fidalgo Seafoods, Inc. v. Miss Tammy</i> , 542 F.Supp. 1302 (D.C. Wash. 1982) .....	41
<i>Williams v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [1997] 2 F.C. 646; (1997), 147 D.L.R. (4th) 93; 212 N.R. 63 (C.A.) .....	3, 111
<i>Willion v. Berkley</i> (1561), 1 Plowd. 223; 75 E.R. 339 .....	449
<i>Winbigler v. Winbigler</i> (1953), 10 W.W.R. (N.S.) 131 (B.C.S.C.) .....	41
<i>Wynter v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2000), 24 Admin. L.R. (3d) 99; 185 F.T.R. 211 (F.C.T.D.) .....	277

## Y

<i>Young v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2000] F.C.J. No. 657 (T.D.) (QL) .....	277
---	-----



**STATUTES  
AND  
REGULATIONS  
JUDICIALLY  
CONSIDERED**

**LOIS  
ET  
RÈGLEMENTS**

STATUTES  
CANADA

LOIS  
CANADA

PAGE

**Access to Information Act,  
R.S.C., 1985, c. A-1**

**Loi sur l'accès à l'information,  
L.R.C. (1985), ch. A-1**

<b>— — —</b>		605
s./art. 2 .....	384,	514
s./art. 3 .....		641
s./art. 13 .....		514
s./art. 14 .....		514
s./art. 15 .....		514
s./art. 16 .....		514
s./art. 16(1)(c) .....		384
s./art. 17 .....	384,	514
s./art. 18 .....		514
s./art. 19 .....	70, 384,	514
s./art. 20 .....	384,	514
s./art. 21 .....		514
s./art. 22 .....		514
s./art. 23 .....		514
s./art. 24 .....		514
s./art. 25 .....		514
s./art. 41 .....		514
s./art. 42 .....		514
s./art. 48 .....		384
s./art. 49 .....		70
s./art. 69 .....		514

**An Act to amend the Canada Evidence Act and the  
Criminal Code in respect of persons with  
disabilities, to amend the Canadian Human  
Rights Act in respect of persons with  
disabilities and other matters and to make  
consequential amendments to other Acts,**

**Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le  
Code criminel et la Loi canadienne sur les  
droits de la personne relativement aux  
personnes handicapées et, en ce qui  
concerne la Loi canadienne sur les droits de  
la personne, à d'autres matières, et  
modifiant d'autres lois en conséquence,**

S.C. 1998, c. 9

L.C. 1998, ch. 9

s./art. 20 .....		481
s./art. 27 .....	481,	566
s./art. 33 .....		566

		PAGE
<b>An Act to amend The National Parks Act,</b> S.C. 1950, c. 45 s./art. 2 .....	<b>Loi modifiant la Loi des parcs nationaux,</b> S.C. 1950, ch. 45	342
S.C. 1953-54, c. 6 — — — .....	S.C. 1953-54, ch. 5	342
<b>An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof,</b> S.C. 1980-81-82-83, c. 111 — — — .....	<b>Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois,</b> S.C. 1980-81-82-83, ch. 111 .....	514
<b>Bill C-29, An Act to Amend the Combines Investigation Act and the Bank Act and other Acts in consequence thereof,</b> 2nd Sess., 32nd Parl., 1983-84 — — — .....	<b>Projet de loi C-29, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et la Loi sur les banques et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois,</b> 2 <sup>e</sup> sess., 32 <sup>e</sup> lég., 1983-84 .....	185
<b>Bill C-42, An Act to Amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in consequence thereof,</b> 2nd Sess., 30th Parl., 1976-77 — — — .....	<b>Projet de loi C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et la Loi sur les banques et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois,</b> 2 <sup>e</sup> sess., 30 <sup>e</sup> lég., 1976-77 .....	185
<b>Bill C-108, An Act to amend the Canadian Human Rights Act and other Acts in consequence thereof,</b> 3rd Sess., 34th Parl. 1992 — — — .....	<b>Projet de loi C-108, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne et d'autres lois en conséquences,</b> 3 <sup>e</sup> sess., 34 <sup>e</sup> lég. 1992 .....	481
<b>Canada Evidence Act,</b> R.S.C. 1970, c. E-10 s./art. 36.3 .....	<b>Loi sur la preuve au Canada,</b> S.R.C. 1970, ch. E-10	514, 566
R.S.C., 1985, c. C-5 s./art. 39 .....	L.R.C. (1985), ch. C-5	514
<b>Canada Labour Code,</b> R.S.C., 1985, c. L-2 s./art. 123(1) .....	<b>Code canadien du travail,</b> L.R.C. (1985), ch. L-2	641
s./art. 167(1) .....		641
s./art. 240 .....		139
s./art. 241 .....		139
s./art. 242 .....		139
s./art. 243 .....		139
s./art. 244 .....		139
s./art. 245 .....		139
s./art. 246 .....		139

<b>Canadian Bill of Rights,</b> R.S.C., 1985, Appendix III	<b>Déclaration canadienne des droits,</b> L.R.C. (1985), appendice III	
s./art. 2(e) .....		481, 566
<b>Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982,</b>  Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]	<b>Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la Loi constitu- tionnelle de 1982,</b>  annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]	
----- .....		175, 481
s./art. 7 .....	3, 111, 326, 605, 629	629
s./art. 11(d) .....		566
s./art. 12 .....		629
s./art. 15 .....		111
s./art. 15(1) .....		127
s./art. 16 .....		641
s./art. 20 .....		641
s./art. 30 .....		641
s./art. 31 .....		641
s./art. 32 .....		641
<b>Canadian Citizenship Act (The),</b> S.C. 1946, c. 15	<b>Loi sur la citoyenneté canadienne,</b> S.C. 1946, ch. 15	
s./art. 4 .....		127
s./art. 5 .....		127
<b>Canadian Dairy Commission Act,</b> R.S.C., 1985, c. C-15	<b>Loi sur la Commission canadienne du lait,</b> L.R.C. (1985), ch. C-15	
s./art. 2 .....		20
s./art. 8 .....		20
s./art. 9 .....		20
s./art. 9.1 .....		20
<b>Canadian Environmental Assessment Act,</b> S.C. 1992, c. 37	<b>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale,</b> L.C. 1992, ch. 37	
s./art. 2 .....		641
<b>Canadian Forces Superannuation Act,</b>  R.S.C., 1985, c. C-17	<b>Loi sur la pension de retraite des Forces cana- diennes,</b> L.R.C. (1985), ch. C-17	
----- .....		430
<b>Canadian Human Rights Act,</b> R.S.C., 1985, c. H-6	<b>Loi canadienne sur les droits de la personne,</b> L.R.C. (1985), ch. H-6	
s./art. 7 .....		566
s./art. 10 .....		566
s./art. 11 .....		566
s./art. 11(1) .....		481
s./art. 11(4) .....		481
s./art. 15(1)(e) .....		481
s./art. 27(2) .....	481, 566	481, 566
s./art. 27(3) .....	481, 566	481, 566
s./art. 43 .....		481
s./art. 44(3)(a) .....		481

	PAGE
<b>Canadian Human Rights Act,—Concluded</b>	
s./art. 48.1 .....	481
s./art. 48.2 .....	481
s./art. 48.2(2) .....	566
s./art. 48.4(2) .....	481
s./art. 48.6(1) .....	481
s./art. 49(1) .....	481, 566
s./art. 49(2) .....	566
s./art. 50 .....	481
s./art. 63 .....	641
s./art. 66 .....	566
s./art. 66(1) .....	641
<b>Canadian Multiculturalism Act,</b> R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 24	
s./art. 2 .....	641
<b>Citizenship Act,</b> S.C. 1974-75-76 c. 108	
— — — .....	127
R.S.C., 1985, c. C-29	
s./art. 3(1)(d) .....	127
s./art. 5(2)(b) .....	127
s./art. 12(1) .....	127
<b>Combines Investigation Act,</b> R.S.C. 1970, c. C-23	
s./art. 31.1 .....	311
s./art. 32 .....	311
<b>Competition Act,</b> R.S.C., 1985, c. C-34	
s./art. 1.1 .....	175, 185
s./art. 32 .....	311
s./art. 92 .....	175, 185
s./art. 96 .....	175, 185
s./art. 104 .....	175
S.C. 1986	
s./art. 26 .....	311
<b>Competition Tribunal Act,</b> R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 19	
s./art. 2 .....	185
s./art. 3 .....	185
s./art. 10(1) .....	185
s./art. 12(1) .....	185
s./art. 13 .....	185
<b>Constitution Act, 1867,</b> 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]	
s./art. 91 .....	20
<b>Loi canadienne sur les droits de la personne,—Fin</b>	
<b>Loi sur le multiculturalisme canadien,</b> L.R.C. (1985) (4 <sup>e</sup> suppl.), ch. 24	
<b>Loi sur la citoyenneté,</b> S.C. 1974-75-76, ch. 108	
<b>Loi relative aux enquêtes sur les coalitions,</b> S.R.C. 1970, ch. C-23	
<b>Loi sur la concurrence,</b> L.R.C. (1985), ch. C-34	
<b>Loi sur le Tribunal de la concurrence,</b> L.R.C. (1985) (2 <sup>e</sup> suppl.), ch. 19	
<b>Loi constitutionnelle de 1867,</b> 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 <sup>o</sup> 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n <sup>o</sup> 5]	

<b>Constitution Act, 1867,—Concluded</b>	<b>Loi constitutionnelle de 1867,—Fin</b>	
s./art. 92 .....		20, 566
s./art. 101 .....		641
<b>Constitution Act, 1871,</b> 34 & 35 Vict., c. 28 (U.K.) (as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 5) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 11]	<b>Loi constitutionnelle de 1871,</b> 34 & 35 Vict., ch. 28 (R.-U.) (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 5) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 11]	
s./art. 4 .....		641
<b>Constitution Act, 1982,</b> Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]	<b>Loi constitutionnelle de 1982,</b> annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]	
s./art. 42(1) .....		641
s./art. 44 .....		641
s./art. 55 .....		641
<b>Corrections and Conditional Release Act,</b>	<b>Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté é sous condition,</b>	
S.C. 1992, c. 20	L.C. 1992, ch. 20	
s./art. 2 .....		430
s./art. 17 .....		430
<b>Criminal Code,</b> R.S.C. 1970, c. C-34	<b>Code criminel,</b> S.R.C. 1970, ch. C-34	
— — — .....		342
R.S.C., 1985, c. C-46	L.R.C. (1985), ch. C-46	
— — — .....		139, 326
s./art. 465(1)(c) .....		111
s./art. 746.1 .....		430
<b>Crown Liability and Proceedings Act,</b>	<b>Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif,</b>	
R.S.C., 1985, c. C-50	L.R.C. (1985), ch. C-50	
s./art. 2 .....		641
s./art. 3(a) .....		641
s./art. 32 .....		449, 552
<b>Department of Citizenship and Immigration Act,</b>	<b>Loi sur le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration,</b>	
S.C. 1994, c. 31	L.C. 1994, ch. 31	
s./art. 4 .....		682
<b>Dominion Forest Reserves and Parks Act (The),</b> S.C. 1911, c. 10	<b>Loi des Réserves forestières et des Parcs fédéraux,</b> S.C. 1911, ch. 10	
s./art. 18(2) .....		342
R.S.C. 1927, c. 78	S.R.C. 1927, ch. 78	
s./art. 21 .....		342

	PAGE
<b>Emergency Preparedness Act,</b> R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 6	
s./art. 2 .....	641
<b>Excise Tax Act,</b> R.S.C. 1970, c. E-13	
s./art. 44(1)(a) .....	449
s./art. 44(1)(c) .....	552
s./art. 44(7.1) .....	552
R.S.C., 1985, c. E-15	
.....	552
<b>Federal Court Act,</b> R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10	
s./art. 41(2) .....	514
R.S.C., 1985, c. F-7	
s./art. 2 .....	430
s./art. 2(1) .....	20, 641
s./art. 17 .....	641
s./art. 18 .....	20, 430, 641
s./art. 18.1 .....	85, 111, 247, 430, 449, 481
s./art. 18.1(2) .....	139
s./art. 18.1(3) .....	20
s./art. 18.1(4) .....	682
s./art. 27 .....	185
s./art. 39 .....	449
s./art. 39(2) .....	552
s./art. 50 .....	641
s./art. 50(1)(b) .....	449
s./art. 50.1 .....	641
s./art. 52 .....	566
<b>Financial Administration Act,</b> R.S.C., 1985, c. F-11	
s./art. 2 .....	641
<b>Immigration Act,</b> R.S.C., 1985, c. I-2	
s./art. 3 .....	127
s./art. 5(1) .....	277
s./art. 6(5) .....	277
s./art. 9(1) .....	682
s./art. 19(1)(c) .....	277
s./art. 19(1)(c.1) .....	111
s./art. 19(1)(c.1)(ii) .....	111
s./art. 27(1)(d) .....	277
s./art. 27(2)(a) .....	629
s./art. 27(2)(b) .....	277
s./art. 27(2)(c) .....	277
s./art. 27(2)(e) .....	277
s./art. 27(2)(g) .....	111
s./art. 32(2) .....	111
s./art. 37 .....	629
s./art. 46.01(1)(e) .....	682
s./art. 46.07(4) .....	3, 111
.....	682

<b>Immigration Act,—Concluded</b>	<b>Loi sur l'immigration,—Fin</b>	
s./art. 48 .....		682
s./art. 52 .....		682
s./art. 53 .....		682
s./art. 61(1) .....		605
s./art. 69 .....		85
s./art. 69.1(3) .....		605
s./art. 69.1(5)(a)(ii) .....		605
s./art. 69.2 .....		85
s./art. 69.3 .....		85
s./art. 70 .....		682
s./art. 70(5) .....	3, 111, 629	
s./art. 74 .....		682
s./art. 82.1 .....		85
s./art. 82.1(1) .....		326
s./art. 83 .....		3
s./art. 83(1) .....	111, 605	
s./art. 103(6) .....		326
s./art. 103(7) .....		326
s./art. 114(2) .....	3, 277, 629, 682	
<b>Income Tax Act,</b> R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1	<b>Loi de l'impôt sur le revenu,</b> L.R.C. (1985) (5 <sup>e</sup> suppl.), ch. 1	
s./art. 152(4) .....		449
s./art. 159(3) .....		449
s./art. 222 .....		449
s./art. 223(7)(b) .....		449
s./art. 224 .....		449
s./art. 225(1) .....		449
s./art. 225(5) .....		449
s./art. 225.1 .....		449
s./art. 227(10) .....		449
<b>Interpretation Act,</b> R.S.C., 1985, c. I-21	<b>Loi d'interprétation,</b> L.R.C. (1985), ch. I-21	
s./art. 17 .....		449
s./art. 35 .....		641
s./art. 43 .....		342
<b>Narcotic Control Act,</b> R.S.C., 1985, c. N-1	<b>Loi sur les stupéfiants,</b> L.R.C. (1985), ch. N-1	
s./art 4(1) .....		111
<b>National Archives of Canada Act,</b> R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 1	<b>Loi sur les Archives nationales du Canada,</b> L.R.C. (1985) (3 <sup>e</sup> suppl.), ch. 1	
s./art. 2 .....		641
<b>National Energy Board Act,</b> R.S.C., 1985, c. N-7	<b>Loi sur l'Office national de l'énergie,</b> L.R.C. (1985), ch. N-7	
s./art. 119.02 .....		342
s./art. 119.03 .....		342
s./art. 119.04 .....		342
s./art. 119.05 .....		342
s./art. 119.06 .....		342
s./art. 119.07 .....		342

<b>National Energy Board Act,—Concluded</b>	<b>Loi sur l'Office national de l'énergie,—Fin</b>	
s./art. 119.08 .....		342
s./art. 119.09 .....		342
s./art. 119.091 .....		342
s./art. 119.092 .....		342
s./art. 119.093 .....		342
s./art. 119.094 .....		342
<b>National Parks Act, R.S.C. 1952, c. 189</b>	<b>Loi sur les parcs nationaux, S.R.C. 1952, ch. 189</b>	
s./art. 6 .....		342
s./art. 7 .....		342
<b>National Parks Act (The), S.C. 1930, c. 33</b>	<b>Loi des parcs nationaux, S.C. 1930, ch. 33</b>	
s./art. 4 .....		342
s./art. 6 .....		342
s./art. 7 .....		342
s./art. 9(1) .....		342
<b>North American Free Trade Agreement Implemen- tation Act, S.C. 1993, c. 44</b>	<b>Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain, L.C. 1993, ch. 44</b>	
— — — .....		185
<b>Northwest Territories Act, R.S.C., 1985, c. N-27</b>	<b>Loi sur les Territoires du Nord-Ouest, L.R.C. (1985), ch. N-27</b>	
s./art. 16 .....		566
s./art. 43.1 .....		641
s./art. 43.2 .....		641
<b>Nunavut Act, S.C. 1993, c. 28</b>	<b>Loi sur le Nunavut, L.C. 1993, ch. 28</b>	
— — — .....		641
<b>Official Languages Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31</b>	<b>Loi sur les langues officielles, L.R.C. 1985 (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31</b>	
s./art. 3(1) .....		641
s./art. 7(3) .....		641
<b>Patent Act, R.S.C., 1985, c. P-4</b>	<b>Loi sur les brevets, L.R.C. (1985), ch. P-4</b>	
s./art. 55.2(4) .....		163
<b>Plant Breeders' Rights Act, S.C. 1990, c. 20</b>	<b>Loi sur la protection des obtentions végétales, L.C. 1990, ch. 20</b>	
s./art. 2(1) .....		247
s./art. 14(5) .....		247
s./art. 48 .....		247
s./art. 56(2) .....		247
s./art. 56(4) .....		247

<b>Privacy Act,</b> R.S.C., 1985, c. P-21	<b>Loi sur la protection des renseignements personnels,</b> L.R.C. (1985), ch. P-21	
s./art. 2 .....		384
s./art. 3 .....		70, 384, 641
s./art. 8(2)(m) .....		70
s./art. 8(2)(m)(ii) .....		384
s./art. 71(1)(c) .....		384
<b>Public Service Staff Relations Act,</b> R.S.C., 1985, c. P-35	<b>Loi sur les relations de travail dans la fonction publique,</b> L.R.C. (1985), ch. P-35	
s./art. 2 .....		641
<b>Public Service Superannuation Act,</b> R.S.C., 1985, c. P-36	<b>Loi sur la pension de la fonction publique,</b> L.R.C. (1985), ch. P-36	
— — — .....		430
<b>Rocky Mountains Act, 1887,</b> S.C. 1887, c. 32	<b>Acte du Parc des Montagnes Rocheuses, 1887,</b> S.C. 1887, ch. 32	
s./art. 4 .....		342
<b>Seeds Act,</b> R.S.C., 1985, c. S-8	<b>Loi sur les semences,</b> L.R.C. (1985), ch. S-8	
— — — .....		247
<b>Status of the Artist Act,</b> S.C. 1992, c. 33	<b>Loi sur le statut de l'artiste,</b> L.C. 1993, ch. 33	
s./art. 6 .....		641
<b>Statute Law (Canadian Charter of Rights and Freedoms) Amendment Act,</b> R.S.C., 1985 (1st Suppl.) c. 31	<b>Loi de modification législative (Charte canadienne des droits et libertés),</b> L.R.C. (1985) (1 <sup>er</sup> suppl.), ch. 31	
s./art. 64 .....		481
s./art. 65 .....		481
<b>Statutory Instruments Act,</b> R.S.C., 1985, c. S-22	<b>Loi sur les textes réglementaires,</b> L.R.C. (1985), ch. S-22	
s./art. 2 .....		481
<b>Trade-marks Act,</b> R.S.C., 1985, c. T-13	<b>Loi sur les marques de commerce,</b> L.R.C. (1985), ch. T-13	
s./art. 2 .....		102
s./art. 4(1) .....		102
s./art. 45 .....		102
s./art. 57 .....		102
<b>World Trade Organization Agreement Imple- mentation Act,</b> S.C. 1994, c. 47	<b>Loi de mise en œuvre de l'Accord sur l'Organi- sation mondiale du commerce,</b> L.C. 1994, ch. 47	
— — — .....		185

## BRITISH COLUMBIA

## COLOMBIE-BRITANNIQUE

<b>Income Tax Act,</b> R.S.B.C. 1996, c. 215 — — — .....	<b>Income Tax Act,</b> R.S.B.C. 1996, ch. 215 .....	449
<b>Interpretation Act,</b> R.S.B.C. 1996, c. 238 s./art. 14 .....	<b>Interpretation Act,</b> R.S.B.C. 1996, ch. 238 .....	449
<b>Limitation Act,</b> R.S.B.C. 1996, c. 266 s./art. 1 .....	<b>Limitation Act,</b> R.S.B.C. 1996, ch. 266 .....	449
s./art. 3(4) .....		552
s./art. 3(5) .....		449
s./art. 9(1) .....		449
s./art. 14(2) .....		552
<b>NORTHWEST TERRITORIES</b>		
<b>TERRITOIRES DU NORD-OUEST</b>		
<b>Child and Family Services Act,</b> S.N.W.T. 1997, c. 13 s./art. 93 .....	<b>Loi sur les services à l'enfance et à la famille,</b> L.T.N.-O. 1997, ch. 13 .....	566
<b>Child Welfare Act,</b> R.S.N.W.T. 1988, c. C-6 — — — .....	<b>Loi sur la protection de l'enfance,</b> L.R.T.N.-O. 1988, ch. C-6 .....	566
<b>Coroners Act,</b> R.S.N.W.T. 1974, c. C-13 — — — .....	<b>Loi sur les coroners,</b> L.R.T.N.-O. 1974, ch. C-13 .....	566
S.N.W.T. 1985, c. 2 — — — .....	L.T.N.-O. 1985, ch. 2 .....	566
<b>Department of Justice Act,</b> R.S.N.W.T. 1988, c. 97 (Supp.) s./art. 5(c) .....	<b>Loi sur le ministère de la Justice,</b> L.R.T.N.-O. 1988, ch. 97 (Suppl.) .....	641
<b>Official Languages Act,</b> R.S.N.W.T. 1988, c. O-1 s./art. 12 .....	<b>Loi sur les langues officielles,</b> L.R.T.N.-O. 1988, ch. O-1 .....	641
s./art. 13 .....		641
s./art. 19 .....		641
s./art. 26 .....		641
<b>Official Languages Ordinance,</b> S.N.W.T. 1984(2), c. 2 — — — .....	<b>Ordinance sur les langues officielles,</b> L.T.N.-O. 1984(2), ch. 2 .....	641
<b>Public Utilities Act,</b> R.S.N.W.T. 1988, c. P-20 — — — .....	<b>Loi sur les entreprises de service public,</b> L.R.T.N.-O. 1988, ch. P-20 .....	566

<b>Public Utilities Act,—Concluded</b> S.N.W.T. 1989, c. 24 s./art. 93(2) .....	<b>Loi sur les entreprises de service public,—Fin</b> L.T.N.-O. 1989, ch. 24	566
---	---	-----

**ONTARIO**

**ONTARIO**

<b>Crown Employees Collective Bargaining Act, 1990,</b> R.S.O. 1990, c. C.50 — — — .....	<b>Loi de 1990 sur la négociation collective des employés de la Couronne,</b> L.R.O. 1990, ch. C.50	566
--	--	-----

<b>Crown Employees Collective Bargaining Act, 1993,</b> S.O. 1993, c. 38 s./art. 59(2) .....	<b>Loi de 1993 sur la négociation collective des employés de la Couronne,</b> L.O. 1993, ch. 38	566
--	--	-----

<b>Mortgage Brokers Act,</b> R.S.O. 1990, c. M.39 s./art. 1(1) .....	<b>Loi sur les courtiers en hypothèques,</b> L.R.O. 1990, ch. M.39	566
--	---	-----

<b>Workers' Compensation Act,</b> R.S.O. 1990, c. W.11 — — — .....	<b>Loi sur les accidents de travail,</b> L.R.O. 1990, ch. W.11	566
--	---	-----

<b>Workplace Safety and Insurance Act, 1997,</b> S.O. 1997, c. 16, Sch. A s./art. 112(4) .....	<b>Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail,</b> L.O. 1997, ch. 16, ann. A	566
--	---	-----

**QUEBEC**

**QUÉBEC**

<b>An Act to amend various legislative provisions relating to building and the construction industry,</b> S.Q. 1998, c. 46 s./art. 131 .....	<b>Loi modifiant diverses dispositions législatives relatives au bâtiment et à l'industrie de la construction,</b> L.Q. 1998, c. 46	566
--	--	-----

<b>An Act respecting Municipal Courts,</b> R.S.Q. c. C-72.01 s./art. 102 .....	<b>Loi sur les cours municipales,</b> L.R.Q. ch. C-72.01	566
s./art. 117.1 .....		566

<b>An Act respecting the Régie de l'énergie,</b> R.S.Q. c. R-6.01 s./art. 147 .....	<b>Loi sur la Régie de l'énergie,</b> L.R.Q. ch. R-6.01	566
---	--	-----

<b>Charter of Human Rights and Freedoms,</b> R.S.Q. c. C-12 s./art. 23 .....	<b>Charte des droits et libertés de la personne,</b> L.R.Q. ch. C-12	481
--	---	-----

**CYPRUS**

**CHYPRE**

<b>Merchant Shipping Law,</b> CY Stat. s./art. 23R .....	<b>Merchant Shipping Law,</b> CY Stat.	41
--	---	----

RUSSIA	RUSSIE	
<b>Civil Code,</b> RU Stat. s./art. 27 .....	<b>Civil Code,</b> RU Stat.	41
<b>Merchant Marine Code,</b> RU Stat. Art. 19 .....	<b>Merchant Marine Code,</b> RU Stat.	41
Art. 27 .....		41
Art. 30 .....		41
Art. 34 .....		41
 <b>ORDERS AND REGULATIONS</b>  		
<b>CANADA</b>		
<b>Equal Wages Guidelines, 1986,</b> SOR/86-1082 — — — .....	<b>Ordonnances de 1986 sur la parité salarial,</b> DORS/86-1082	482
<b>Dairy Products Marketing Regulations,</b> SOR/94-466 — — — .....	<b>Règlement sur la commercialisation des produits laitiers,</b> DORS/94-466	20
<b>Food and Drug Regulations,</b> C.R.C., c. 870 s./art. C.08.004 .....	<b>Règlement sur les aliments et drogues,</b> C.R.C., ch. 870	163
<b>Immigration Regulations, 1978,</b> SOR/78-172 — — — .....	<b>Règlement sur l'immigration de 1978,</b> DORS/78-172	3
s./art. 2(1) .....		682
s./art. 5(2) .....		682
s./art. 11.2 .....		682
<b>National Energy Board Electricity Regulations,</b> SOR/97-130 s./art. 2 .....	<b>Règlement de l'Office national de l'énergie concer- nant l'électricité,</b> DORS/97-130	342
s./art. 9(o) .....		342
s./art. 10(k) .....		342
<b>National Parks General Regulations,</b> SOR/54-666 s./art. 3 .....	<b>Règlement généraux régissant les parcs nationaux,</b> DORS/54-666	342
<b>Order in Council P.C. 1911-1336,</b> Canada Gazette, Vol. XLV — — — .....	<b>Décret C.P. 1911-1336,</b> Gazette du Canada, vol. XLV	342

<b>Order in Council P.C. 1916-1935,</b> — — — .....	<b>Décret C.P. 1916-1935,</b> .....	342
<b>Order in Council P.C. 1918-675,</b> Canada Gazette, Vol. LI — — — .....	<b>Décret C.P. 1918-675,</b> Gazette du Canada, vol. LI .....	342
<b>Order in Council P.C. 1919-674,</b> Canada Gazette, Vol. LII — — — .....	<b>Décret C.P. 1919-674,</b> Gazette du Canada, vol. LII .....	342
<b>Order in Council P.C. 1927-1553,</b> Canada Gazette, Vol. LXI — — — .....	<b>Décret C.P. 1927-1553,</b> Gazette du Canada, vol. LXI .....	342
<b>Order in Council P.C. 1929-890,</b> Canada Gazette, Vol. LXII — — — .....	<b>Décret C.P. 1929-890,</b> Gazette du Canada, vol. LXII .....	342
<b>Order in Council P.C. 1930-1452,</b> Canada Gazette, Vol. LXIV s./art. 6 .....	<b>Décret C.P. 1930-1452,</b> Gazette du Canada, vol. LXIV .....	342
<b>Patented Medicines (Notice of Compliance) Regulations,</b> SOR/93-133 s./art. 6(1) .....	<b>Règlement sur les médicaments brevetés (avis de conformité),</b> DORS/93-133 .....	163
<b>Plant Breeders' Rights Regulations,</b>  SOR/91-594 s./art. 23 .....	<b>Règlement sur la protection des obtentions végétales,</b> DORS/91-594 .....	247 247
<b>Regulations for Dominion Forest Reserves,</b> P.C. 1913-2028, Canada Gazette, Vol. XLVII s./art. 64 .....	<b>Règlements des réserves forestières fédérales,</b> C.P. 1913-2028, Gazette du Canada, vol. XLVII .....	342
<b>Regulations for the Control and Management of the Rocky Mountains Park of Canada.</b> June 30, 1890, Canada Gazette, Vol. XXIII s./art. 14 .....	<b>Règlements pour le contrôle et la régie du Parc des Montagnes Rocheuses du Canada,</b> 30 juin 1890, Gazette du Canada, vol. XXIII .....	342
<b>Regulations of the National Parks,</b>  SOR/47-1010 s./art. 6 .....	<b>Règlements régissant les parcs nationaux du Canada,</b> DORS/47-1010 .....	342
<b>Regulations of the National Parks of Canada,</b> P.C. 1909-1340, Canada Gazette, Vol. XLIII s./art. 2 .....	<b>Règlements des parcs nationaux du Canada,</b> C.P. 10909-1340, Gazette du Canada, vol. XLIII .....	342

<b>Seeds Regulations,</b> C.R.C., c. 1400	<b>Règlements sur les semences,</b> C.R.C., ch. 1400	
— — —	.....	247

**RULES****RÈGLES****CANADA****CANADA**

<b>Federal Court Immigration Rules, 1993,</b> SOR/93-22	<b>Règles de 1993 de la Cour fédérale en matière d'immigration,</b> DORS/93-22	
R. 5 .....	.....	85
R. 10 .....	.....	85

<b>Federal Court Rules, 1998,</b> SOR/98-106	<b>Règles de la Cour fédérale (1998),</b> DORS/98-106	
— — —	.....	139
r. 75(1) .....	.....	41
r. 81(1) .....	.....	384
r. 182 .....	.....	641
r. 369 .....	.....	384
r. 394(1) .....	.....	384
r. 400(1) .....	.....	247

**TREATIES****TRAITÉS**

<b>Convention on the Rights of the Child,</b> November 20, 1989, [1992] Can. T.S. No. 3	<b>Convention relative aux droits de l'enfant,</b> 20 novembre 1989 [1992] R.T. Can. n° 3	
— — —	.....	277

<b>International Convention for the Protection of New Varieties of Plants,</b> of December 2, 1961 as revised at Geneva on November 10, 1972, on October 23, 1978, and on March 19, 1991, [1991] Can. T.S. No. 5	<b>Convention internationale pour la protection des obtentions végétales,</b> du 2 décembre 1961, révisée à Genève le 10 novembre 1972, le 23 octobre 1978, et le 19 mars 1991, [1991] R.T. Can. n° 5	
— — —	.....	247

<b>United Nations Convention Relating to the Status of Refugees,</b> July 28, 1951, [1969] Can T.S. No. 6	<b>Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés,</b> 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6	
— — —	.....	111

## AUTHORS CITED

---

### DOCTRINE

	PAGE
Andretsch, David B. "Divergent Views in Antitrust Economics" (1988), 33 <i>Antitrust Bull.</i> 135. ....	185
Ball, S.R. <i>Canadian Employment Law</i> , loose-leaf ed. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1996 .....	139
Beaudoin, Gérald A. and Ed Ratushny. <i>The Canadian Charter of Rights and Freedoms</i> , 2nd ed. Toronto: Carswell, 1989. ....	566
Beaudoin, Gérald A. et Ed Ratushny. <i>Charte canadienne des droits et libertés</i> , 2 <sup>e</sup> éd. Montréal: Wilson et Lafleur, 1989. ....	566
Beaudoin, Gérald-A. <i>Le fédéralisme au Canada: les institutions, le partage des pouvoirs</i> . Montréal: Wilson & Lafleur, 2000. ....	641
Black's Law Dictionary, 5th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979, "ownership". ....	342
Brodley, J. F. "The Economic Goals of Antitrust: Efficiency, Consumer Welfare, and Technological Progress (1987), 62 <i>N.Y.U.L. Rev.</i> 1021. ....	185
Brown, D. J. M. and Evans, J. M. <i>Judicial Review of Administrative Action in Canada</i> , looseleaf ed. Toronto: Canvasback Publishing, 1998. ....	20, 426
Canada. Bureau de la politique de concurrence. <i>Fusionnements—Lignes directrices pour l'application de la loi</i> Directeur des enquêtes et recherches, Loi sur la concurrence. Ottawa: Bureau de la politique de concurrence, Consommation et Corporations Canada, 1991. ....	185
Canada. Bureau de la politique de concurrence. <i>Lignes directrices pour l'application de la Loi: Fusionnement de banques</i> . Industrie Canada, 1998. ....	185
Canada. Bureau du Conseil privé. <i>Mémoires au Cabinet: Guide du rédacteur</i> , édition en feuillets mobiles, Ottawa: Bureau du Conseil privé. ....	514
Canada. Bureau of Competition Policy. <i>Merger Enforcement Guidelines</i> /Director of Investigation and Research, Competition Act. Ottawa: Bureau of Competition Policy, Consumer and Corporate Affairs Canada, 1991. ....	185
Canada. Chambre des communes, Comité permanent de la justice et des questions juridiques, <i>Procès-verbaux et témoignages</i> , fascicule n° 50 (9 juillet 1981). ....	514
Canada. Chambre des communes, Comité permanent de la justice et des questions juridiques, <i>Procès-verbaux et témoignages</i> , fascicule n° 94 (8 juin 1982). ....	514
Canada. Competition Bureau. <i>Merger Enforcement Guidelines as Applied to a Bank Merger</i> . Industry Canada, 1998. ....	185
Canada. Department of Consumer and Corporate Affairs. <i>Combines Investigation Act Amendments: Background Information and Explanatory Notes</i> . Ottawa: Consumer and Corporate Affairs Canada, 1984. ....	185

	PAGE
Canada. Department of Consumer and Corporate Affairs. <i>Competition Law Amendments: A Guide</i> . Ottawa: Consumer and Corporate Affairs Canada, 1985. ....	185
Canada. House of Commons. Standing Committee on Justice and Legal Affairs. <i>Minutes of Proceedings and Evidence</i> , Issue No. 50 (July 9, 1981). ....	514
Canada. House of Commons. Standing Committee on Justice and Legal Affairs. <i>Minutes of Proceedings and Evidence</i> , Issue No. 94 (June 8, 1982). ....	514
Canada. Ministère de la Consommation et des Corporations. <i>Modifications de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions: documentation de base et notes explicatives</i> . Ottawa: Consommation et Corporations Canada, 1984. ....	185
Canada. Ministère de la Consommation et des Corporations. <i>Réforme de la législation sur la concurrence: guide</i> . Ottawa: Consommation et Corporations Canada, 1985. ....	185
Canada. Privy Council Office. <i>Memoranda to Cabinet: A Drafter's Guide</i> , loose-leaf ed. Ottawa: Privy Council Office. ....	514
Cheshire, Fifoot and Furmston's Law of Contract, 11th ed., London: Butterworths, 1986. ....	342
Citizenship and Immigration Canada. <i>Immigration Manual: Enforcement and Control (EC)</i> . "The Minister's Role at CRDD Hearings", Section 18, Chapter EC 5; IAD Appeals and CRDD Refugee Determination Hearings. ....	605
Citoyenneté et Immigration Canada. <i>Guide de l'immigration: Exécution de la Loi et Contrôle (EC)</i> . «Rôle du ministre aux audiences de la SSR», partie 17, Chapitre EC 5: Appels (SAI) et audiences relatives à la détermination du statut de réfugié (SSR). ....	605
Constantine, Lloyd. "An Antitrust Enforcer Confronts the New Economics" (1989), 58 <i>Antitrust L.J.</i> 661. ....	185
Côté, Pierre-André. <i>Interprétation des lois</i> , 2 <sup>e</sup> éd. Cowansville, Qué. Yvon Blais, 1990. ....	326
Côté, Pierre-André. <i>The Interpretation of Legislation in Canada</i> , 2nd ed. Cowansville: Que. Yvon Blais, 1991. ....	326
Davidson, Roy M. "When Merger Guidelines Fail to Guide" (1991), 12:4 <i>Canadian Competition Policy Record</i> 44. ....	185
<i>Débats de la Chambre des communes</i> , 1 <sup>re</sup> sess., 33 <sup>e</sup> lég., vol. VIII, 1986. ....	185
Denis, P. T. "Advances of the 1992 Horizontal Merger Guidelines in the Analysis of Competitive Effects" (1993), 38 <i>Antitrust Bull.</i> ....	185
Driedger, E. A. <i>Construction of Statutes</i> , 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983. ....	342
Driedger, Elmer A. <i>Construction of Statutes</i> , 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983. ....	384
Fisher, Alan A. et al. "Price Effects of Horizontal Mergers" (1989), 77 <i>Calif. L.R.</i> 777. ....	185
Goff of Chieveley, Robert Goff, and Gareth Jones. <i>The Law of Restitution</i> , 5th ed. London: Sweet & Maxwell, 1998. ....	552
Griffith, J. A. G. and H. Street. <i>Principles of Administrative Law</i> , 3rd ed. London: Sir Isaac Pitman & Sons, 1963. ....	342
Halliday, Jennifer. "The Recognition, Status and Form of the Efficiency Defence to a Merger: Current Situation and Prospects of for the Future", [1999] <i>World Competition</i> 91. ....	185
Hazledine, Tim. "Rationalism Rebuffed? Lessons from Modern Canadian and New Zealand Competition Policy" (1988), 13 <i>Review of Industrial Organization</i> 243. ....	185
Hogg, Peter W. and Patrick J. Monahan. <i>Liability of the Crown</i> , 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 2000. ....	641
Hogg, Peter W. <i>Constitutional Law of Canada</i> , 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1992. ....	641
<i>House of Commons Debates</i> , 1st Sess., 33rd Parl., Vol. VIII, 1986. ....	185
Immarigeon, Henriette. <i>La responsabilité extra-contractuelle de la Couronne au Canada</i> . Montréal: Wilson et Lafleur, 1965. ....	641

Lande, Robert H. "The Rise and (Coming) Fall of Efficiency as the Ruler of Antitrust" (1988), 33 <i>Antitrust Bull.</i> 429. ....	185
Lordon, Paul. <i>Crown Law</i> . Toronto: Butterworths, 1991. ....	342
Maddaugh, Peter D. and John D. McCamus. <i>The Law of Restitution</i> . Aurora: Canada Law Book, 1990. ....	552
Mew, Graeme. <i>The Law of Limitations</i> , Toronto: Butterworths, 1991. ....	449
Morin, Jacques-Yvan and José Woehrling. <i>Les constitutions du Canada et du Québec: du régime français à nos jours</i> . Vol. 1, Montréal: Éditions Thémis, 1994. ....	641
Ross, Stephen F. "Afterword—Did the Canadian Parliament Really Permit Mergers that Exploit Canadian Consumers so the World can be More Efficient?" (1997), 65 <i>Antitrust L.J.</i> 641. ....	185
Schoenbaum, T.J. <i>Admiralty and Maritime Law</i> , 2nd ed. St. Paul, Minn.: West Pub. Co., 1994. ....	41
Sgayias, David <i>et al.</i> <i>The Annotated 1995 Crown Liability and Proceedings Act</i> , Scarborough, Ont.: Carswell, 1994. ....	449
Shorter Oxford English Dictionary, Vol. II, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1990 "proceeding". ...	449
Sopinka, John <i>et al.</i> <i>The Law of Evidence in Canada</i> , 2nd ed. Markham, Ont.: Butterworths, 1999. ...	185
Sullivan, Ruth. <i>Driedger on the Construction of Statutes</i> , 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994. . 185, 342, 449	449
Tetley, William. <i>Maritime Liens and Claims</i> , 2nd ed. Montréal: International Shipping Publications, 1998. ....	41
U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission. <i>Horizontal Merger Guidelines</i> , April 2, 1992 (revised April 8, 1997). ....	185
Wade, William and Christopher Forsyth. <i>Administrative Law</i> , 8th ed. Oxford: University Press, 2000. ....	682
<i>Williams and Rhodes Canadian Law of Landlord and Tenant</i> , 6th ed. by C. Bentley <i>et al.</i> Toronto: Carswell, 1988. ....	342
Williams, Jeremy S. <i>Limitation of Actions in Canada</i> , 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1980. ....	449



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government  
Services Canada — Publishing  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada. K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :*  
Travaux publics et Services  
gouvernementaux Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada. K1A 0S9