LASKIN

CONCOURS DE PLAIDORIE MOOT COURT COMPETITION

Official Problem 2026

INTRODUCTION

The attached fictitious decisions in the matter of *Effené First Nation v. Attorney General of Canada*, rendered by the Federal Court and the Federal Court of Appeal, constitute the official problem of the 2026 Laskin Moot.

The Attorney General of Canada has obtained leave from the Canadian Court of Justice to appeal the Federal Court of Appeal's decision allowing EFN's appeal and dismissing the Attorney General's cross-appeal on the issue of remedy.

IMPORTANT: SCOPE OF THE MOOT

Statutes

The problem centers around fictitious amendments to the *Indigenous Languages Act*. Mooters must limit their arguments to these fictitious provisions (as set out in the problem). Mooters must not consider or refer to provisions of the real statute.

Mooters may refer to other laws if they are referenced in the decisions below.

Problème officiel 2026

INTRODUCTION

Les décisions fictives ci-jointes, rendues par la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Première nation Effené c. Procureur général du Canada,* constituent le problème officiel du concours Laskin 2026.

Le procureur général du Canada a obtenu de la Cour canadienne de justice l'autorisation d'appeler de la décision de la Cour d'appel fédérale accueillant l'appel de la PNE et rejetant l'appel incident sur la question du recours.

IMPORTANT : PORTÉE DU CONCOURS

Lois

Le problème porte sur des modifications fictives à la *Loi sur les langues autochtones*. Les plaideurs et plaideuses doivent limiter leurs arguments à ces dispositions fictives (telles qu'énoncées dans le problème). Les plaideurs et plaideuses ne doivent pas tenir compte des dispositions de la loi réelle, ni s'y référer.

Les plaideurs et plaideuses peuvent se référer à d'autres lois si elles sont citées dans les jugements des tribunaux inférieurs.

Evidence

The problem contains a complete summary of the evidence adduced before the Federal Court. This evidence covers all the facts mooters may refer to, including adjudicative, legislative and social facts. The extent to which an appellate court may draw inferences from the evidence is a matter for mooters to determine. Mooters may not introduce additional facts, studies, reports or parliamentary debates that are not expressly referred to in the problem.

For greater clarity, mooters are permitted to rely on the extracts of reports which were part of the evidentiary record before the Federal Court, and which are enumerated at paragraph 7 of the Federal Court decision; however, the social facts set out by the Federal Court in the subsequent paragraphs are sufficient for the purposes of the problem.

LEGAL ARGUMENTS

Mooters should not presume that the judges' analysis is correct or complete. The judges may not have reviewed all the issues in detail. They may not have used the factual record or legal authorities as they should have. Other lines of argument and characterizations of the evidence may be available. Mooters should develop the arguments they believe are most persuasive, whether mentioned by the judges or not.

While mooters are not limited to the issues raised in the problem, mooters should note that appellate courts may be reluctant to hear novel issues being raised for the first time at the final level of appeal. Conversely, mooters are not required to address every issue raised in the problem. Mooters are also free to concede certain issues and focus on those that they believe are fundamental to their client's interests.

La preuve

Le problème contient un résumé complet de la preuve présentée devant la Cour et cette preuve couvre tous les faits auxquels les participants et participantes peuvent se référer, y compris les faits en litige et les faits législatifs et sociaux. Il revient aux plaideurs et plaideuses de déterminer dans quelle mesure une cour d'appel peut tirer des conclusions à partir de la preuve. Les plaideurs et plaideuses ne peuvent pas introduire de la preuve supplémentaire, des études, des rapports, ou des débats parlementaires, à moins qu'on n'y réfère expressément dans le problème.

Par souci de précision, les plaideurs et plaideuses sont autorisés à s'appuyer sur les extraits de rapports qui faisaient partie du dossier présenté à la Cour fédérale et qui sont énumérés au paragraphe 7 de la décision de la Cour fédérale ; cela dit, les faits sociaux exposés par la Cour fédérale dans les paragraphes subséquents sont suffisants aux fins du problème.

ARGUMENTS JURIDIQUES

Les plaideurs et plaideuses ne devraient pas tenir pour acquis que l'analyse des juges est exacte ou complète. Les juges n'ont pas nécessairement examiné toutes les questions en détail. Ils pourraient s'être trompés dans leur interprétation des faits. D'autres arguments et d'autres façons de qualifier la preuve présentée peuvent exister. Les plaideurs et plaideuses doivent donc élaborer les arguments qu'ils considèrent les plus persuasifs, qu'ils aient ou non été mentionnés par les juges.

Les plaideurs et plaideuses doivent savoir que bien qu'ils ne soient pas limités aux questions soulevées dans le problème, les cours d'appel sont souvent hésitantes à se prononcer sur les nouvelles questions soulevées pour la première fois en dernière instance. En revanche, les plaideurs et plaideuses ne sont pas tenus de traiter de toutes les questions soulevées dans le problème. Les plaideurs et plaideuses sont également libres de concéder certains points et

Mooters should also be aware of the *Attorney General of Canada's Directive on Civil Litigation Involving Indigenous Peoples*, which applies to the Attorney General of Canada's role in civil litigation regarding section 35 of the *Constitution Act, 1982* and other Crown obligations towards Indigenous peoples. It promotes an approach to conflict resolution consistent with the goal of achieving reconciliation with Indigenous peoples. Mooters representing the Attorney General of Canada may want to pay particular attention to the Directive and consider positions that would be consistent with the Directive's objects and guidelines.

JUDGES' QUESTIONS

Mooters should bear in mind that during their Matches, judges are not limited in their questions to the parties' factums or oral submissions and that judges may raise all issues that they consider relevant.

CONCLUSION

Comments made by the judges in the attached decisions do not necessarily reflect the views or opinions of the authors of the problem, their employers, or anyone associated with the Laskin Moot.

Good luck and have fun!

Authors
Logan Stack
David Taylor

With the assistance of
Daniel Caron
Paul Daly

de se concentrer sur ceux qu'ils considèrent comme fondamentaux pour les intérêts de leur client.

Les plaideurs et plaideuses devront aussi prendre connaissance de la *Directive du procureur général du Canada sur les litiges civils mettant en cause les peuples autochtones*, qui s'applique au rôle du procureur général du Canada dans les litiges civils relatifs à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et aux autres obligations de la Couronne envers les peuples autochtones. Elle favorise une approche de résolution des conflits conforme à l'objectif de réconciliation avec les peuples autochtones. Les plaideurs et plaideuses représentant le procureur général du Canada devraient porter une attention particulière à la Directive et envisager des positions conformes à ses objectifs et lignes directrices.

QUESTIONS DES JUGES

Les plaideurs et plaideuses doivent se souvenir que, durant leurs matchs, les juges n'ont pas l'obligation de limiter leurs questions au contenu du mémoire des parties ou de leurs plaidoiries. Les juges peuvent soulever toute question jugée pertinente.

CONCLUSION

Les commentaires formulés par les juges dans les décisions ci-jointes ne reflètent pas nécessairement le point de vue ou l'opinion des auteurs du problème, de leur employeur ou de toutes personnes qui ont un lien au concours Laskin.

Bonne chance et bon plaisir!

Auteurs
Logan Stack
David Taylor

Avec l'aide de
Daniel Caron
Paul Daly

Hon. Yves de Montigny
Hon. Roger Lafrenière
Hon. Julie Blackhawk
Darcy MacPherson
Michael H. Morris
Joseph Cheng
Jenna MacDonald
Olga Redko
Erin Collins

L'Hon. Yves de Montigny
L'Hon. Roger Lafrenière
L'Hon. Julie Blackhawk
Darcy MacPherson
Michael H. Morris
Joseph Cheng
Jenna MacDonald
Olga Redko
Erin Collins

FEDERAL COURT

2025 FC 3123

BETWEEN:

EFFENÉ FIRST NATION

Applicant

and

ATTORNEY GENERAL OF CANADA

Respondent

JUDGMENT AND REASONS

LANG J. –

INTRODUCTION

1. In 2022, Parliament enacted amendments to the *Indigenous Languages Act*, SC 2019, c 23 (the **Act**), following the election of Prime Minister Étienne Dubois. Through these amendments, Parliament implemented more stringent obligations in the educational context. Of particular relevance is that under s. 7 of the Act, it enshrined a provision similar in kind to section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (***Charter***). Under s. 9, it also empowered the Minister to enter into agreements relating to Indigenous language education, including with Indigenous governing bodies. Under s. 10, and subject to proper consultation, it enabled the Minister to enact regulations and policies that would facilitate the provision of Indigenous language education services.

2. This application, brought by Effené First Nation (**EFN**), is the first piece of litigation arising under the amended Act. It calls for the Court to consider the nature of the commitments Parliament made in enacting this new regime. EFN makes three claims: that

COUR FÉDÉRALE

2025 CF 3123

ENTRE :

PREMIÈRE NATION EFFENÉ

Demandeur

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

LA JUGE LANG –

INTRODUCTION

1. En 2022, à la suite de l'élection du premier ministre Étienne Dubois, le Parlement a adopté des modifications à la *Loi sur les langues autochtones*, L.C. 2019, ch. 23 (la **Loi**). Par ces modifications, le Parlement a mis en place des obligations plus strictes dans le domaine de l'éducation. Notamment, l'art. 7 de la Loi enchâsse une disposition similaire à l'art. 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la ***Charte***). En vertu de l'art. 9, le ministre peut également conclure des ententes relatives à l'enseignement des langues autochtones, y compris avec les corps dirigeants autochtones. En vertu de l'art. 10, et sous réserve d'une consultation appropriée, le ministre peut promulguer des règlements et des politiques visant à faciliter la prestation de services relatives à l'enseignement dans les langues autochtones.

2. La présente demande, intentée par la Première nation Effené (**PNE**), est le premier litige découlant de la Loi modifiée. Elle demande à la Cour d'examiner la nature des engagements pris par le Parlement en adoptant ce nouveau régime. La PNE présente trois revendications :

under s. 7 of the Act, it has established a right to an Effené-language high school provided out of federal funds; that in renegotiating an agreement made under s. 9 of the Act, Canada has violated the duties flowing from the honour of the Crown; and that regulations that the Minister made under s. 10 of the Act are invalid.

3. For the reasons that follow, I am granting EFN's application in part. First, I conclude that on the evidence, the number of children of EFN rightsholders under s. 7 warrants an Effené-language class, albeit not a homogenous school. Second, I am satisfied that Canada acted reasonably and honourably in its renegotiation of the agreement with EFN. Third, I conclude that the regulations at issue fall reasonably within the enabling authority set out in the Act.

4. This application is a step on the path to unwinding generations of assimilationist policies towards the languages of Indigenous peoples, who were present on this land well before the arrival of Canada's European forebears. While EFN has not succeeded in all its claims, I hope that the parties will be able to move forward in their new relationship on the strength of the guidance provided in these reasons.

CONTEXT

5. Before describing the dispute between the parties, I must place EFN's application in its historical and legal context. I will endeavour to accomplish three tasks: (a) summarize the historical causes of Indigenous language loss, based on the reports filed by the parties; (b) explain the legal backdrop for the *Indigenous Languages Act* (notably the Truth and Reconciliation Commission's Calls to Action and the *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*), along with the criticism that the original Act faced; and

l'art. 7 de la Loi a établi un droit à une école secondaire de langue effené financée par le gouvernement fédéral ; en renégociant une entente conclue en vertu de l'art. 9 de la Loi, le Canada a manqué à ses obligations découlant de l'honneur de la Couronne ; et un règlement pris par le ministre en vertu de l'art. 10 de la Loi est invalide.

3. Pour les raisons qui suivent, j'accueille en partie la demande de la PNE. Premièrement, je m'appuie sur le dossier pour conclure que le nombre d'enfants d'ayants droit de la PNE en vertu de l'art. 7 justifie la création d'une classe de langue effené, mais pas d'une école homogène. Deuxièmement, je suis convaincu que le Canada a agi de manière raisonnable et honorable dans la renégociation de l'entente avec la PNE. Troisièmement, je conclus que le règlement en cause relève raisonnablement du pouvoir habilitant prévu par la Loi.

4. Cette demande constitue une étape vers la fin de plusieurs générations de politiques d'assimilation à l'égard des langues des peuples autochtones, qui étaient présents sur ce territoire bien avant l'arrivée des ancêtres européens du Canada. Bien que la PNE n'ait pas obtenu gain de cause sur toutes ses revendications, j'espère que les parties pourront aller de l'avant dans leur nouvelle relation en s'appuyant sur les indications fournies dans les présents motifs.

CONTEXTE

5. Avant de décrire le différend entre les parties, je me dois de placer la demande de la PNE dans son contexte historique et juridique. Je m'efforcerai d'accomplir trois tâches : (a) résumer les causes historiques de la perte des langues autochtones, sur la base des rapports déposés par les parties ; (b) expliquer le contexte juridique de la *Loi sur les langues autochtones* (notamment les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation et la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*), ainsi que les critiques dont la loi initiale a fait l'objet ; et (c)

(c) describe the amendments to the Act that led to the present application.

History of Indigenous Language Loss

6. Neither party before me disputes that the legacy of colonial policies has resulted in significant Indigenous language loss. Nor can any summary do justice to the complex web of assimilationist policies and intergenerational trauma. I recognize that the content of this part of these reasons may be emotionally challenging or distressing for some readers.

7. For the purposes of social facts, the parties have filed and relied upon the following three reports: **(1)** an extract of the Truth and Reconciliation Commission of Canada's report entitled "What We Have Learned: Principles of Truth and Reconciliation" (**TRC Report**), containing p. 51–55 (subsection *Language and culture: "The Indian language is indeed seldom heard in the institution"*) and p. 106–108 (subsection *Language and culture*); **(2)** the full report of the Standing Committee on Indigenous and Northern Affairs entitled "Reclaiming, Revitalizing, Maintaining and Strengthening Indigenous Languages in Canada" (**INAN Report**); and **(3)** as some of the interpretive issues in this application relate to the circumstances of Indigenous peoples on- and off-reserve, the full report of the National Association of Friendship Centres entitled "Our Languages, Our Stories: Towards the Revitalization and Retention of Indigenous Languages in Urban Environments" (**NAFC Report**).

8. Indigenous peoples in Canada have lived on the land we now refer to as "Canada" from time immemorial. They were "here when Europeans came, and were never conquered" (*Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests),* 2004 SCC 73 at para 25). Indigenous peoples had developed rich social, cultural, political and legal traditions well before the

décrire les modifications apportées à la Loi qui ont conduit à la présente demande.

Historique de la perte des langues autochtones

6. Aucune des parties devant moi ne conteste que l'historique des politiques coloniales ait entraîné une perte importante des langues autochtones. Aucun résumé ne peut rendre justice à l'ensemble complexe des politiques d'assimilation et des traumatismes intergénérationnels. Je reconnais que le contenu de cette partie de ces motifs peut être émotionnellement difficile ou angoissant pour certains lecteurs.

7. Aux fins des faits sociaux, les parties ont déposé et invoqué les trois rapports suivants : **(1)** un extrait d'un rapport de la Commission de vérité et réconciliation du Canada intitulé « Ce que nous avons retenus : Les principes de la vérité et de la réconciliation », soit les pages 52 à 56 (sous-section *Langue et culture : « La langue indienne est rarement entendue dans l'établissement »*) et 109–111 (sous-section *Langue et culture*) ; **(2)** le rapport intégral du Comité permanent des affaires autochtones et du Nord intitulé « Se réapproprier, revitaliser, maintenir et renforcer les langues autochtones au Canada » (**rapport du INAN)** ; et **(3)** comme certaines des questions d'interprétation soulevées dans la présente demande concernent la situation des peuples autochtones vivant dans les réserves et hors des réserves, le rapport intégral de l'Association nationale des centres d'amitié intitulé « Nos langues, nos récits : Pour une revitalisation et un maintien des langues autochtones en milieu urbain » (**rapport de l'ANCA)**.

8. Les peuples autochtones au Canada vivent depuis des temps immémoriaux sur le territoire que nous appelons aujourd'hui « Canada ». Ils étaient « déjà ici à l'arrivée des Européens ; ils n'ont jamais été conquis » (*Haida Nation c. Colombie-Britannique (ministre des Forêts),* 2004 CSC 73, par. 25). Les peuples autochtones avaient développé de riches traditions sociales,

arrival of Europeans, and they spoke a large variety of languages. Even in the initial period after contact, important trade and information exchanges occurred in Indigenous languages, whereby European interlocutors would learn the language of the Indigenous group. However, as the engines of colonization grew louder, a far more hostile approach took root.

culturelles, politiques et juridiques bien avant l'arrivée des Européens, et ils parlaient une grande variété de langues. Même au début, après le premier contact, d'importants échanges commerciaux et d'informations se faisaient dans les langues autochtones, ce qui amenait les interlocuteurs européens à apprendre la langue du groupe autochtone. Cependant, à mesure que la colonisation s'intensifiait, une approche beaucoup plus hostile s'est enracinée.

9. One of the most pernicious forms of this approach was the residential school system. From the 1860s to the 1990s, more than 150,000 Indigenous children were required to attend residential schools, which Canada has since acknowledged were intended to "remove and isolate children from the influence of their homes, families, traditions and culture" (*Canada (Attorney General) v. Fontaine*, 2017 SCC 47 at para 1, citing Canada's "Statement of Apology to former students of Indian Residential Schools").

9. L'une des formes les plus pernicieuses de cette approche était le système des pensionnats indiens. Entre les années 1860 et 1990, plus de 150 000 enfants autochtones ont été contraints de fréquenter des pensionnats. Le Canada a depuis reconnu qu'ils avaient pour but d'« isoler les enfants et [de] les soustraire à l'influence de leurs foyers, de leurs familles, de leurs traditions et de leur culture » (*Canada (Procureur général) c. Fontaine,* 2017 CSC 47, par. 1, citant la « Présentation d'excuses aux anciens élèves des pensionnats indiens »).

10. Children in residential schools were largely prohibited from speaking their own languages; in 1935, one Christian missionary observed that "[t]he forbidding of children to speak Indian, even during recreation, was so strict in some of our schools that any lapse would be severely punished—to the point that children were led to consider it a serious offense" (TRC Report, p. 52). The result of such policies was the progressive loss of Indigenous languages. Some children lost their ability to speak the language; others ceased to speak it out of fear and trauma; and in further cases, parents who had experienced residential schools decided not to pass on their language to their children. As one survivor poignantly put it, "They took my language. They took it right out of my mouth. I never spoke it again" (TRC Report, p. 54).

10. Aux pensionnats indiens, les enfants n'avaient généralement pas le droit de parler leur propre langue ; en 1935, un missionnaire chrétien a observé que « [l']interdiction faite aux enfants de parler indien, même en récréation, était tellement stricte dans certaines de nos écoles, que tout manquement était sévèrement puni ; au point que les enfants étaient portés à considérer cela comme une faute sérieuse » (Rapport de la CVR, p. 53). Ces politiques ont entraîné la perte progressive des langues autochtones. Certains enfants ont perdu leur capacité à parler leur langue, d'autres ont cessé de la parler par peur et par traumatisme, et dans d'autres cas encore, les parents qui avaient eux-mêmes fréquenté les pensionnats indiens ont décidé de ne pas transmettre leur langue à leurs enfants. Comme l'a exprimé de manière poignante un survivant : « Ils m'ont pris ma langue. Ils me l'ont enlevée de la bouche. Je ne l'ai plus jamais reparlée par la suite » (rapport de la CVR, p. 56).

11. Residential schools were only one part of a broader array of colonial policies. Even as the dominance of residential schools began to wane in the 1960s, it gave way to the apprehension of Aboriginal children by child-welfare authorities—now known as the "Sixties Scoop". Children were removed from their families and placed in non-Indigenous homes, without regard for their culture and identity. The name of this phenomenon might suggest that it is a thing of the past, but the reality is that Indigenous children continue to be apprehended at disproportionate rates by child welfare authorities and thereby separated from their culture and language.

11. Les pensionnats indiens ne constituaient qu'une partie d'un ensemble plus large de politiques coloniales. Même si la domination des pensionnats indiens a commencé à décliner dans les années 1960, elle a cédé la place à l'enlèvement à grande échelle d'enfants autochtones par les autorités chargées de la protection de l'enfance, désormais connu sous le nom de « Sixties Scoop ». Les enfants étaient retirés à leurs familles et placés dans des foyers non autochtones, sans égard pour leur culture et leur identité. Le nom de ce phénomène pourrait suggérer qu'il appartient au passé, mais la réalité est que les enfants autochtones continuent d'être appréhendés par les autorités chargées de la protection de la jeunesse à des taux disproportionnés et sont ainsi séparés de leur culture et de leur langue.

12. Today, nearly all Indigenous languages in Canada are threatened, with some on the brink of extinction. Prior to contact, there were approximately 450 Indigenous languages and dialects; today, around 70 remain (NAFC Report, p. 3). If the current trajectory is maintained, only Cree, Anishinabemowin and Inuktitut are predicted to survive (NAFC Report, p. 3; INAC Report, p. 8).

12. Aujourd'hui, presque toutes les langues autochtones du Canada sont menacées, certaines étant même au bord de l'extinction. Avant l'arrivée des Européens, on comptait environ 450 langues et dialectes autochtones ; aujourd'hui, il n'en reste qu'environ 70 (rapport de l'ANCA, p. 4). Si la tendance actuelle se maintient, seules les langues crie, anishinabemowin et inuktitut devraient survivre (rapport de l'ANCA, p. 4 ; rapport du INAN, p. 9).

The Origins of the Act

Les origines de la Loi

13. In its 2015 Calls to Action, the TRC included several calls relating to Indigenous language revitalization. In particular, the TRC called upon the federal government to "acknowledge that Aboriginal rights include Aboriginal language rights" (call #13); to "appoint, in consultation with Aboriginal groups, an Aboriginal Languages Commissioner" (call #15); and to "enact an Aboriginal Languages Act that incorporates the following principles" (call #14):

    i. Aboriginal languages are a fundamental and valued element of Canadian culture

13. Dans ses appels à l'action de 2015, la CVR a inclus plusieurs appels relatifs à la revitalisation des langues autochtones. En particulier, la CVR a demandé au gouvernement fédéral de « reconnaître que les droits des Autochtones comprennent les droits linguistiques autochtones » (appel n° 13) ; de « nommer, à la suite de consultations avec les groupes autochtones, un commissaire aux langues autochtones » (appel n° 15) ; et « d'adopter une loi sur les langues autochtones qui incorpore les principes suivants » (appel n° 14) :

    i. les langues autochtones représentent une composante fondamentale et valorisée de la

and society, and there is an urgency to preserve them.

ii. Aboriginal language rights are reinforced by the Treaties.

iii. The federal government has a responsibility to provide sufficient funds for Aboriginal-language revitalization and preservation.

iv. The preservation, revitalization, and strengthening of Aboriginal languages and cultures are best managed by Aboriginal people and communities.

v. Funding for Aboriginal language initiatives must reflect the diversity of Aboriginal languages.

culture et de la société canadiennes, et il y a urgence de les préserver ;

ii. les droits linguistiques autochtones sont renforcés par les traités ;

iii. le gouvernement fédéral a la responsabilité de fournir des fonds suffisants pour la revitalisation et la préservation des langues autochtones ;

iv. ce sont les peuples et les collectivités autochtones qui sont les mieux à même de gérer la préservation, la revitalisation et le renforcement des langues et des cultures autochtones ;

v. le financement accordé pour les besoins des initiatives liées aux langues autochtones doit refléter la diversité de ces langues.

14. The TRC also called upon Canadian governments to adopt and implement the *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, G.A. Res. 61/295, U.N. Doc. A/RES/61/295 (**UNDRIP**). Indeed, the TRC's Calls to Action regarding Indigenous languages echo the rights set out in UNDRIP. Notably, Indigenous peoples have the right to "revitalize, use, develop and transmit to future generations" their languages and traditions and states must take effective measures to protect this right (UNDRIP, art. 13). Indigenous peoples also have the right to "establish and control their educational systems and institutions providing education in their own languages", and states must take effective measures for "indigenous individuals, particularly children, including those living outside their communities, to have access, when possible, to an education in their own culture and provided in their own language" (UNDRIP, art. 14).

14. La CVR a également appelé les gouvernements canadiens à adopter et à mettre en œuvre la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, A.G. Rés. 61/295, Doc. N.U. A/RES/61/295 (**DNUDPA**). En effet, les appels à l'action de la CVR concernant les langues autochtones font écho aux droits énoncés dans la DNUDPA. Notamment, les peuples autochtones ont le droit de « revivifier, d'utiliser, de développer et de transmettre aux générations futures » leurs langues et leurs traditions, et les États doivent prendre des mesures efficaces pour protéger ce droit (DNUDPA, art. 13). Les peuples autochtones ont également le droit « d'établir et de contrôler leurs propres systèmes et établissements scolaires où l'enseignement est dispensé dans leur propre langue », et les États doivent prendre des mesures efficaces pour que « les autochtones, en particulier les enfants, vivant à l'extérieur de leur communauté, puissent accéder, lorsque cela est possible, à un enseignement dispensé selon leur propre culture et dans leur propre langue » (DNUDPA, art. 14).

15. On February 5, 2019, the then-Minister of Canadian Heritage and Multiculturalism introduced Bill C-91, *An Act respecting Indigenous languages*. The Act was given royal assent on June 21, 2019, coinciding with National Indigenous Peoples Day. However, the celebration of the Act's adoption masked a deep frustration from some quarters.

16. Despite the Act's lofty ambitions, a number of legal scholars and advocates for Indigenous communities raised concerns that it fell short of providing concrete protections for Indigenous languages (see, for example, Karihwakeron Tim Thompson, "Strengthening the Indigenous Languages Act – Bill C-91" (27 February 2019), online (blog); Lorena Sekwan Fontaine, David Leitch & Andrea Bear Nicholas, "How Canada's proposed Indigenous Languages Act fails to deliver" (09 May 2019), online (blog)).

17. The duties imposed by the original Act were mostly about consultation and cooperation: the Minister is required to "consult with a variety of Indigenous governments… governing bodies and… organizations" in order to meet the objective of funding Indigenous language revitalization (s. 7); the Minister "may cooperate with provincial or territorial governments, Indigenous governments…", including through agreements, to coordinate efforts to support Indigenous languages (s. 8); and the Minister and an appropriate Minister "may enter into an agreement… to further the purposes of this Act" (s. 9). This also raised concerns that the Act did not come close to entrenching the sort of substantive obligations conferred upon official languages under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (Ella Murphy, "No Words for Canada's Lack of Substantive Indigenous Language Rights: The Indigenous Languages Act's Impact on Indigenous Language Rights in Canada" (2022) 19:1 J Law & Equality 91, p. 96–98).

15. Le 5 février 2019, le ministre du Patrimoine canadien et du Multiculturalisme à l'époque a présenté le projet de loi C-91, la *Loi concernant les langues autochtones*. La Loi a reçu la sanction royale le 21 juin 2019, lors de la Journée nationale des peuples autochtones. Cependant, la célébration de l'adoption de la Loi a masqué une profonde frustration de la part de certains milieux.

16. Malgré les grandes ambitions de la Loi, de nombreux juristes et défenseurs des communautés autochtones se sont inquiétés du fait que la Loi fournissait peu de protections concrètes pour les langues autochtones (voir, par exemple, Karihwakeron Tim Thompson, « Strengthening the Indigenous Languages Act – Bill C-91 » (27 février 2019), en ligne (blog) ; Lorena Sekwan Fontaine, David Leitch et Andrea Bear Nicholas, « How Canada's proposed Indigenous Languages Act fails to deliver » (9 mai 2019), en ligne (blog)).

17. Les obligations imposées par la Loi initiale concernaient principalement la consultation et la coopération : le ministre « consulte divers gouvernements autochtones et autres corps dirigeants autochtones ainsi que divers organismes autochtones » afin d'atteindre l'objectif de financer la revitalisation des langues autochtones (art. 7) ; le ministre « peut collaborer… avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les gouvernements autochtones… », y compris par le biais d'accords, pour coordonner les efforts visant à soutenir les langues autochtones (art. 8) ; et le ministre et tout ministre compétent « peuvent conclure… des accords visant la réalisation des objectifs de la présente loi » (art. 9). Cela a également suscité des inquiétudes au motif que la Loi était loin de mettre en œuvre le type d'obligations concrètes conférées aux langues officielles en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* (Ella Murphy, « No Words for Canada's Lack of Substantive Indigenous Language Rights: The Indigenous Languages Act's Impact on Indigenous Language Rights in Canada » (2022)

19:1 J Law & Equality 91, p. 96-98).

18. More promisingly, the Act created an Office of the Commissioner of Indigenous Languages. However, the Act did not endow the Commissioner with meaningful investigative and remedial authority when they receive complaints. Outside of offering voluntary dispute resolution services, the Commissioner can only review the complaint and prepare a report with recommendations.

The Revised Act

19. In winter 2022, newly elected Prime Minister Étienne Dubois moved swiftly to pass a number of significant campaign promises, including to engage in a reform that would strengthen the Act in the area of Indigenous language education. Along with amending the preamble to the Act to reflect this focus, Parliament repealed and replaced sections 5–10 of the Act. The relevant provisions are as follows:

> Whereas the recognition and implementation of rights related to Indigenous languages are at the core of reconciliation with Indigenous peoples and are fundamental to shaping the country, particularly in light of the Truth and Reconciliation Commission of Canada's Calls to Action;
>
> Whereas the Government of Canada is committed to implementing the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, which affirms rights related to Indigenous languages;
>
> Whereas the Government of Canada recognizes that all relations with Indigenous peoples must be based on the recognition and implementation of their

18. De manière plus encourageante, la Loi a créé un Bureau du commissaire aux langues autochtones. Cependant, la Loi a conféré au commissaire des pouvoirs d'enquête et de réparation limités lorsque le commissaire reçoit des plaintes. Au-delà de l'offre de services volontaires de règlement de différends, le commissaire ne peut qu'examiner la plainte et préparer un rapport avec des recommandations.

La Loi révisée

19. Au cours de l'hiver 2022, le nouveau premier ministre Étienne Dubois a rapidement pris des mesures pour tenir plusieurs promesses électorales importantes, notamment celle d'entamer une réforme visant à renforcer la Loi dans le domaine de l'enseignement des langues autochtones. Tout en modifiant le préambule de la Loi afin de refléter cette priorité, le Parlement a abrogé et remplacé les articles 5 à 10 de la Loi. Les dispositions pertinentes sont reproduites ci-dessous :

> Attendu :
>
> que la reconnaissance et la mise en œuvre des droits relatifs aux langues autochtones sont des éléments qui sont au cœur de la réconciliation avec les peuples autochtones et de l'édification du pays, notamment dans la foulée des appels à l'action formulés par la Commission de vérité et réconciliation du Canada ;
>
> que le gouvernement du Canada s'est engagé à mettre en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones qui prévoit des droits relatifs aux langues autochtones ;
>
> que le gouvernement du Canada reconnaît que les relations avec les peuples autochtones doivent être fondées sur la reconnaissance et la mise en œuvre de leur droit à l'autodétermination, y compris le

right to self-determination, including the inherent right of self-government;

Whereas the Canadian Charter of Rights and Freedoms has recognized the link between language and education;

Whereas the Government of Canada is committed to providing adequate, sustainable and long-term funding for the reclamation, revitalization, maintenance and strengthening of Indigenous languages, including for elementary and secondary school education;

Now, therefore, Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

Short title

1 This Act may be cited as the *Indigenous Languages Act*.

Definitions

2 The following definitions apply in this Act.

Indigenous governing body means a council, government or other entity that is authorized to act on behalf of an Indigenous group, community or people that holds rights recognized and affirmed by section 35 of the *Constitution Act, 1982*. (*corps dirigeant autochtone*)

Indigenous peoples has the meaning assigned by the definition *aboriginal peoples of Canada* in subsection 35(2) of the *Constitution Act, 1982*. (*peuples autochtones*)

Minister means the Minister of Canadian Heritage. (*ministre*)

droit inhérent à l'autonomie gouvernementale ;

que la Charte canadienne des droits et libertés a reconnu le lien entre la langue et l'éducation ;

que le gouvernement du Canada s'est engagé à octroyer un financement adéquat, stable et à long terme en ce qui touche la réappropriation, la revitalisation, le maintien et le renforcement des langues autochtones, notamment pour l'enseignement aux niveaux primaire et secondaire ;

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte :

Titre abrégé

1 *Loi sur les langues autochtones*.

Définitions

2 Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

corps dirigeant autochtone Conseil, gouvernement ou autre entité autorisé à agir pour le compte d'un groupe, d'une collectivité ou d'un peuple autochtones titulaires de droits reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. (*Indigenous governing body*)

ministre Le ministre du Patrimoine canadien. (*Minister*)

peuples autochtones S'entend au sens de *peuples autochtones du Canada*, au paragraphe 35(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. (*Indigenous peoples*)

[…]

[…]

Purposes of Act

5 The purposes of this Act are to

(a) establish measures to facilitate the provision of adequate, sustainable and long-term funding for the reclamation, revitalization, maintenance and strengthening of Indigenous languages;

(b) respond to the Truth and Reconciliation Commission of Canada's Calls to Action numbers 13 to 15;

(c) contribute to the implementation of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples as it relates to Indigenous languages;

(d) extend protections similar in kind to section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* to Indigenous languages.

Recognition by Government of Canada

6 The Government of Canada recognizes that the rights of Indigenous peoples recognized and affirmed by section 35 of the *Constitution Act, 1982* include rights related to Indigenous languages.

Educational rights on reserve

7 (1) Members of an Indigenous group who have learned and still understand the Indigenous language of the group have the right to have their children receive primary and secondary school instruction in the language of the Indigenous group.

Objet de la loi

5 La présente loi a pour objet :

a) de mettre en place des mesures visant à faciliter l'octroi d'un financement adéquat, stable et à long terme en ce qui touche la réappropriation, la revitalisation, le maintien et le renforcement des langues autochtones ;

b) de donner suite aux appels à l'action numéros 13 à 15 de la Commission de vérité et réconciliation du Canada ;

c) de contribuer à la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones en ce qui touche les langues autochtones ;

d) d'étendre aux langues autochtones des protections semblables à celles prévues à l'art. 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Reconnaissance

6 Le gouvernement du Canada reconnaît que les droits des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* comportent des droits relatifs aux langues autochtones.

Droits en matière d'éducation dans les réserves

7 (1) Les membres d'un groupe autochtone qui ont appris et comprennent encore la langue autochtone du groupe ont le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue du groupe autochtone.

Application where numbers warrant

(2) The right of members of an Indigenous group under subsection (1) to have their children receive primary and secondary school instruction in the language of the Indigenous group:

(a) applies wherever the number of children of Indigenous members who have such a right is sufficient to warrant the provision to them out of federal funds of Indigenous language instruction on reserve; and

(b) includes, where the number of those children so warrants, the right to have them receive that instruction in Indigenous-language educational facilities on reserve provided out of federal funds.

Enforcement

(3) A member of an Indigenous group whose rights have been infringed or denied, or an Indigenous governing body on behalf of such members, may apply to the Federal Court to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

Educational rights in areas covered by land claims agreements or self-government agreements

[…]

Agreements relating to Indigenous language education

9 (1) The Minister may cooperate with provincial or territorial governments, Indigenous governments or other Indigenous governing bodies, Indigenous organizations or other entities — including by entering into agreements or arrangements with them for the purpose

Justification par le nombre

(2) Le droit reconnu aux membres d'un groupe autochtone par le paragraphe (1) de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue du groupe autochtone :

(a) s'exerce partout où le nombre des enfants des membres autochtones qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds fédéraux, de l'instruction dans la langue autochtone dans la réserve ; et

b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité autochtone financés sur les fonds fédéraux.

Application

(3) Tout membre d'un groupe autochtone, victime de violation ou de négation desdits droits, peut s'adresser à la Cour fédérale pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

Droits en matière d'éducation dans les régions visées par des accords sur les revendications territoriales ou des accords d'autonomie gouvernementale

[…]

Accords relatifs à l'enseignement dans la langue autochtone

9 (1) Le ministre peut collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les gouvernements autochtones et autres corps dirigeants autochtones, les organismes autochtones et toute autre entité — y compris pour conclure des accords aux fins de la fourniture de

of providing Indigenous language education out of public funds.

Federal Court jurisdiction

(2) The Federal Court shall have jurisdiction to adjudicate disputes relating to the negotiation, interpretation and performance of the agreements in subsection (1).

Regulations and policies relating to Indigenous language education

10 The Minister may, following consultation with a variety of Indigenous governing bodies and organizations, make regulations and establish policies to facilitate the provision of Indigenous language education.

l'enseignement en langues autochtones financé sur les fonds publics.

Compétence de la Cour fédérale

(2) La Cour fédérale a compétence pour trancher les différends relatifs à la négociation, à l'interprétation et à l'exécution des accords visés au paragraphe (1).

Règlements et politiques relatifs à l'enseignement des langues autochtones

10 Le ministre peut, après consultation de divers corps dirigeants autochtones ainsi que divers organismes autochtones, prendre des règlements et établir des politiques visant à faciliter la prestation de services d'éducation en langues autochtones.

20. Parliament did not expand the Commissioner's rights and powers, meaning that the Commissioner remains restricted to facilitating voluntary dispute resolution and to preparing a report containing recommendations. The reform also came under criticism from a number of groups and organizations based on concerns that the protections in ss. 7 and 8 of the Act leave a significant gap for areas not covered by a reserve, land claims agreement or self-governing agreement. Some have characterized the amendments to the Act as the product of a rushed process that did not consider the varied circumstances of Indigenous peoples. In any case, these aspects of the Act are not germane to the present application.

20. Le Parlement n'a pas élargi les droits et les pouvoirs du commissaire ; ainsi, celui-ci reste limité à faciliter le règlement volontaire de différends et à préparer un rapport contenant des recommandations. La réforme a également été critiquée par plusieurs groupes et organisations au motif que les protections prévues aux articles 7 et 8 de la Loi laissent un vide important pour les zones non couvertes par une réserve, un accord sur les revendications territoriales ou un accord d'autonomie gouvernementale. Certains ont qualifié les modifications apportées à la Loi comme étant le produit d'un processus précipité qui n'a pas tenu compte des circonstances dans lesquelles les peuples autochtones se trouvent. Quoi qu'il en soit, ces aspects de la Loi ne se rapportent pas à la présente demande.

21. The reform was included in an omnibus bill, alongside a raft of more controversial measures. Accordingly, the amendments to the Act received comparatively little debate. The most direct discussion of the reform comes from the second reading speech of the

21. La réforme a été incluse dans un projet de loi omnibus comprenant une série de mesures plus controversées. Par conséquent, les modifications apportées à la Loi ont fait l'objet de relativement peu de débats. La discussion la plus directe sur la réforme provient du discours de deuxième lecture du ministre du Patrimoine

Minister of Canadian Heritage and Multiculturalism:

> Mr. Speaker, I would now like to discuss major amendments to the *Indigenous Languages Act.* Over the past months, our government has engaged with Indigenous peoples across the country. We recognize that although the Act remains a historic achievement, more work is needed. That is why I am proud that the bill under discussion today would implement significant reforms to the Act.
>
> Inspired by the *Charter*'s official language provisions, our government has vowed to implement protections for Indigenous languages that I have taken to calling "statutory in form, but constitutional in substance". That starts with the reform to Indigenous languages in education. I am confident that if adopted, the amendments to the Act will get us closer to the objective of Indigenous self-government and allow us to build a true nation-to-nation relationship with Indigenous peoples in the educational context.
>
> The ultimate goal of the reform is to provide a meaningful, effective way for Indigenous peoples to vindicate their language rights in education —and even to hold our government to account if necessary. The time for action is now, and our government is ready. Our government is also ready to act on Indigenous housing, which I will turn to now. […]

22. The bill, including the amendments to the Act, came into force on January 31, 2022.

canadien et du Multiculturalisme :

> Monsieur le Président, j'aimerais maintenant aborder les modifications importantes apportées à *la Loi sur les langues autochtones.* Au cours des derniers mois, notre gouvernement a poursuivi un dialogue avec les peuples autochtones de tout le pays. Nous reconnaissons que, même si la Loi demeure une réalisation historique, il reste encore beaucoup à faire. C'est pourquoi je suis fier que le projet de loi dont nous discutons aujourd'hui apporte des réformes importantes à la Loi.
>
> Inspiré par les dispositions de la *Charte* relatives aux langues officielles, notre gouvernement s'est engagé à mettre en place des mesures de protection des langues autochtones que j'ai qualifiées de « législatives dans la forme, mais constitutionnelles dans le fond ». Cela commence par la réforme des langues autochtones en matière d'éducation. Je suis convaincu que, si elles sont adoptées, les modifications de la Loi nous rapprocheront de l'objectif de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones et nous permettront d'établir une véritable relation de nation à nation avec les peuples autochtones en matière d'éducation.
>
> L'objet ultime de la réforme est de fournir aux peuples autochtones un moyen important et efficace de faire valoir leurs droits linguistiques dans le domaine de l'éducation — et même de responsabiliser notre gouvernement si nécessaire. Le moment est venu d'agir, et notre gouvernement est prêt. Notre gouvernement est également prêt à agir dans le domaine du logement autochtone, sujet que j'aborderai maintenant. […]

22. Le projet de loi, y compris les modifications apportées à la Loi, est entré en vigueur le 31

Events Leading to this Litigation

23. EFN was one of the First Nations which voiced support for the reform. EFN's reserve is located near Cityville. Owing to the relatively small size of its reserve, a significant portion of EFN's population also resides in nearby neighbourhoods of Cityville.

24. Following the reform's passage, the relationship between EFN and Canada has become increasingly strained due to three cascading disputes, which have spurred the three claims in this application: the agreement regarding an Effené-language elementary school on the reserve; the absence of a similar Effené-language high school; and regulations creating the Indigenous Language Revitalization Committee. I will describe the essential facts for each.

The Agreement Regarding Sinclair School

25. EFN's reserve has long been the home of what is now called Sinclair Elementary School. For most of its existence, the school offered an English-language program, along with a class in the Effené language.

26. On March 31, 2022, Canada and EFN entered into a coordination agreement under s. 9 of the Act to transform Sinclair School into an Effené-language school (the **Agreement**).

27. The relevant sections of the Agreement are quite short:

> **WHEREAS** the Parties, in accordance with section 9 of the *Indigenous Languages Act,* wish to enter into a coordination agreement in relation to Sinclair School.
>
> […]

janvier 2022.

Événements ayant mené à ce litige

23. La PNE a été l'une des Premières Nations à appuyer la réforme. La réserve de la PNE est située près de Citéville. En raison de la taille relativement petite de sa réserve, une partie importante de la population de la PNE réside également dans des quartiers avoisinants de Citéville.

24. Suite à l'adoption de la réforme, les relations entre la PNE et le Canada sont devenues de plus en plus tendues en raison de trois différends successifs, qui ont donné lieu aux trois revendications contenues dans la présente demande: l'entente concernant une école primaire de langue effené dans la réserve ; l'absence d'une école secondaire semblable de langue effené ; et un règlement créant le Comité de revitalisation des langues autochtones. Je vais décrire les faits essentiels pour chacune d'entre elles.

L'Entente concernant l'école Sinclair

25. La réserve de la PNE abrite depuis longtemps ce qui est aujourd'hui appelé l'école primaire Sinclair. Pendant la majeure partie de son existence, l'école offrait un programme d'enseignement en anglais, accompagné d'un cours de langue effené.

26. Le 31 mars 2022, le Canada et la PNE ont conclu une entente de coordination en vertu de l'art. 9 de la Loi afin de transformer l'école Sinclair en une école de langue effené (**l'Entente**).

27. Les articles pertinents de l'Entente sont assez courts :

> **ATTENDU QUE** les parties, conformément à l'art. 9 de la *Loi sur les langues autochtones,* souhaitent conclure une entente de coordination concernant l'école Sinclair.
>
> […]

Objectives of the Agreement

1. The objectives of this agreement are as follows:

a. to permit EFN to transform and maintain Sinclair School as an Effené-language school; and

b. to establish a contribution from Canada to the funding of the services covered by this agreement.

[…]

Contributions

3.1 The maximum amount of funding associated with running the programs at Sinclair School is established as $4,000,000 for fiscal years 2022–2023, 2023–2024 and 2024–2025.

[…]

Renewal and Termination

5.1 The parties may renegotiate or renew the funding contribution set out in this agreement in the month leading up to the expiry of this agreement, being March 31, 2025.

5.2 EFN may terminate this agreement at the end of any fiscal year by providing notice to Canada on or before March 31 of that year.

28. The portion of EFN's application that concerns the Agreement hinges on negotiations that took place at the culmination of the Agreement's three-year term. I am grateful that the parties have submitted an agreed statement of facts. Thus, there is no factual dispute as to what occurred.

29. In fall 2022, the school's new Effené-language program opened its doors to a pilot group of students. Since the program's expansion,

Objectifs de l'Entente

1. Les objectifs de l'entente sont les suivants:

a. permettre à la PNE de transformer et de maintenir l'école Sinclair en tant qu'école de langue effené ; et

b. établir une contribution du Canada au financement des services visés par la présente entente.

[…]

Contributions

3.1 Le montant maximal du financement lié à la gestion des programmes de l'école Sinclair est fixé à 4 000 000 $ pour les exercices financiers 2022-2023, 2023-2024 et 2024-2025.

[…]

Renouvellement et résiliation

5.1 Les parties peuvent renégocier ou renouveler la contribution financière prévue dans la présente entente au cours du mois précédant l'expiration de de l'entente, soit le 31 mars 2025.

5.2 La PNE peut résilier la présente entente à la fin de tout exercice financier en donnant un préavis au Canada au plus tard le 31 mars de cet exercice.

28. La partie de la demande de la PNE qui met en jeu l'Entente concerne des négociations qui ont eu lieu à la fin de la période de trois ans prévue par l'Entente. Je suis reconnaissant aux parties d'avoir présenté un exposé conjoint des faits. Il n'y a donc aucun différend factuel quant à ce qui s'est produit.

29. À l'automne 2022, le nouveau programme de langue effené de l'école a ouvert ses portes à un groupe pilote d'élèves. Depuis l'expansion du

roughly 200 elementary school students have attended yearly on average. Canada and EFN agree that if the $4,000,000 had been devoted solely to the elementary program, it would have been sufficient to cover expenses.

programme, une moyenne d'environ 200 élèves en âge de fréquenter l'école y ont participé chaque année. Le Canada et la PNE conviennent que si les 4 000 000 $ avaient été consacrés uniquement au programme primaire, ils auraient suffi à couvrir les dépenses.

30. However, in fall 2023, EFN also opened a childcare facility within Sinclair School. In EFN's community consultations during the pilot year, a large number of community members had raised concerns about the need for childcare spaces at Sinclair School. In order to prevent linguistic erosion and ensure Sinclair School's success, the thinking went, it was important that families have access to Effené-language spaces during their children's pivotal early years and not just starting in kindergarten. The childcare facility was a success, and there are now about 50 children enrolled.

30. Cependant, à l'automne 2023, la PNE a également ouvert un programme de garde d'enfants au sein de l'école Sinclair. Lors des consultations communautaires menées par la PNE au cours de l'année pilote, un grand nombre de membres de la communauté avaient exprimé leurs préoccupations quant au besoin de places préscolaires à l'école Sinclair. Afin de prévenir l'érosion linguistique et d'assurer le succès de l'école Sinclair, il était important que les familles aient accès à des espaces de langue effené pendant les premières années charnières de leurs enfants, et pas seulement à partir de la maternelle. Le programme de garde d'enfants a été un succès et compte aujourd'hui environ 50 enfants inscrits.

31. However, running this program within Sinclair School led to increasing expenses and a need to renovate certain spaces. The parties agree that the program costs roughly an additional $1,000,000 per year. During the initial term of the Agreement, EFN had to reallocate spending meant for other community services toward Sinclair School to make up the shortfall in Canada's funding.

31. Cependant, la gestion de ce programme au sein de l'école Sinclair a entraîné une augmentation des dépenses et la nécessité de rénover certains espaces. Les parties conviennent que le programme coûte environ 1 000 000 $ supplémentaires par an. Au cours de la période initiale de l'Entente, la PNE a dû réaffecter des dépenses destinées à d'autres services communautaires à l'école Sinclair afin de combler l'insuffisance du financement canadien.

32. In March 2025, the parties commenced negotiations to renew the Agreement. Along with inflation adjustments, EFN sought an agreement that Canada would increase funding by one million dollars to cover the increased expenses set out above.

32. En mars 2025, les parties ont entamé des négociations en vue de renouveler l'Entente. Outre les ajustements liés à l'inflation, la PNE a demandé au Canada d'augmenter son financement d'un million de dollars afin de couvrir les dépenses supplémentaires mentionnées ci-dessus.

33. Canada's response, according to the parties' statement of facts, was that "while EFN's efforts to accommodate pre-school children are admirable, such efforts fall well outside the scope of the funding agreement for

33. Selon l'exposé des faits des parties, le Canada a répondu que « bien que les efforts déployés par la PNE pour accueillir les enfants d'âge préscolaire soient louables, ces efforts dépassent largement le cadre de l'entente de

Sinclair School" and that "the amounts that Canada is providing are already higher than per capita funding in neighbouring Cityville schools".

34. There were several back-and-forth requests, with EFN proposing slightly reduced figures, but Canada's overall message was consistent: the childcare expenses were out of scope. Canada did, however, agree to adjust the $4 million contribution for inflation, and to increase it in subsequent years based on increases in enrollment for the elementary school program. This is ultimately the proposal that EFN (perhaps reluctantly) accepted to renew the Agreement for a further three years, until 2028.

35. In bringing the present application, EFN claims that Canada has breached the duties flowing from the honour of the Crown in its renegotiation of the Agreement.

The Lack of an Effené-Language High School

36. The Agreement was intended to be a model for a subsequent agreement to open an Effené-Language high school on EFN's reserve. However, given the increasing tensions between the parties, Canada and EFN are nowhere close to such an agreement. This impasse has become a separate source of tension.

37. EFN argues that Canada has infringed the rights of its members under s. 7 of the Act in failing to fund an Effené-language high school.

38. The parties filed a joint expert report on the demand for an Effené-language high school. The report contains the following conclusions:

> (a) A nontrivial percentage of Effené families move off reserve based on a complex interplay of factors, including a

financement de l'école Sinclair » et que « les montants fournis par le Canada sont déjà supérieurs au financement par écolier des écoles voisines de Citéville ».

34. Il y a eu plusieurs demandes et contre-demandes, la PNE proposant des chiffres légèrement réduits, mais le message global du Canada est resté le même : les dépenses liées à la garde d'enfants ne relevaient pas du champ d'application de l'Entente. Le Canada a toutefois accepté d'ajuster la contribution de 4 millions de dollars en fonction de l'inflation et de l'augmenter les années suivantes en fonction de l'augmentation des inscriptions au programme d'école primaire. C'est finalement cette proposition que la PNE a acceptée (peut-être à contrecœur) afin de renouveler l'Entente pour trois années supplémentaires, jusqu'en 2028.

35. En déposant la présente demande, la PNE affirme que le Canada a manqué aux obligations découlant de l'honneur de la Couronne dans la renégociation de l'Entente.

L'absence d'une école secondaire de langue effené

36. L'Entente était censée servir de modèle à une entente ultérieure relative à l'ouverture d'une école secondaire de langue effené dans la réserve de la PNE. Cependant, compte tenu des tensions croissantes entre les parties, le Canada et la PNE sont loin de parvenir à un tel accord. Cette impasse est devenue une source de tension supplémentaire.

37. La PNE soutient que le Canada a violé les droits de ses membres en vertu de l'art. 7 de la Loi en ne finançant pas une école secondaire de langue effené.

38. Les parties ont déposé un rapport d'expert conjoint concernant la demande relative à une école secondaire de langue effené. Le rapport contient les conclusions suivantes :

> (a) Un pourcentage non négligeable de familles effené quittent la réserve en raison d'une combinaison complexe de facteurs,

housing crisis and a lack of economic opportunities in certain industries. Many move to nearby neighbourhoods in Cityville. However, this means that there are fewer children living *on reserve* for an Effené-language high school program, relative to the elementary-school program.

(b) The number of high-school-aged children living *on reserve,* with at least one Effené-speaking parent, who would ultimately attend an Effené-language high school is roughly **100**.

(c) The number of high-school-aged children living *off reserve* in Cityville, with at least one Effené-speaking parent, who would ultimately attend an Effené-language high school is roughly **120**.

(d) Comparable English-language high schools in the province have around **200–250** students. The nearby high school in Cityville has **550** students.

(e) Comparable high schools on First Nations reserves of a similar population size have around **120–150** students.

39. Upon careful review, the statistical analysis provided by the parties is credible and thorough. I accept its findings and will rely on them for my analysis of EFN's claim under s. 7 of the Act.

The Regulations

40. In the fall of 2024, the Minister of Canadian Heritage and Multiculturalism began a process of consultation which ultimately led to the *Regulations establishing the Indigenous*

tels une crise du logement et un manque d'opportunités économiques dans certains secteurs. Beaucoup s'installent dans des quartiers avoisinants de Citéville. Cependant, cela signifie qu'il y a moins d'enfants vivant dans la réserve pour suivre un programme d'études secondaires en langue effené, par rapport au programme d'études primaires.

(b) Le nombre d'enfants d'âge secondaire vivant *dans la réserve,* dont au moins un des parents parle l'effené, et qui fréquenteraient en définitive une école secondaire de langue effené est d'environ **100**.

(c) Le nombre d'enfants d'âge secondaire vivant *hors réserve* à Citéville, dont au moins un des parents parle l'effené, et qui fréquenteraient en définitive une école secondaire de langue effené est d'environ **120**.

(d) Les écoles secondaires de langue anglaise comparables de la province comptent environ **200 à 250** élèves. L'école secondaire avoisinante de Citéville compte **550** élèves.

(e) Les écoles secondaires comparables situés dans des réserves des Premières Nations ayant une population semblable comptent environ **120 à 150** élèves.

39. Après un examen attentif, l'analyse statistique fournie par les parties est crédible et approfondie. J'accepte ses conclusions et je m'appuierai sur celles-ci pour mon analyse de la revendication de la PNE en vertu de l'art. 7 de la Loi.

Le Règlement

40. À l'automne 2024, le ministre du Patrimoine canadien et du Multiculturalisme a entamé un processus de consultation qui a mené au *Règlement établissant le Comité de revitalisation*

Language Revitalization Committee (the **Regulations**).

41. I need not go into extensive detail on this consultation process, since EFN does not challenge the Minister's consultation. Rather, the challenge is to the substance and rationale for the Regulations:

    […]

    The Committee

    3. The Indigenous Language Revitalization Committee (**Committee**) shall be composed of nine members appointed by the Minister, based on the following criteria. Each individual must be First Nation, Métis or Inuit. They must also have significant experience in either:

    (a) Indigenous language revitalization or Indigenous education, including through positions within Indigenous governing bodies or organizations, lived experience, academic research or by other means; or

    (b) Financial administration of Indigenous governing bodies or organizations.

    Mandate

    4. The mandate of the Committee is to advise the Minister and make independent decisions regarding the interests and concerns of the Indigenous peoples of Canada in relation to Indigenous-language schools funded pursuant to the *Indigenous Languages Act* (**ILA schools**). The Committee has the power to:

    (a) Establish minimum standards in relation to the level and quality of educational services in ILA schools, consistent with the unique rights,

des langues autochtones (le **Règlement**).

41. Je n'ai pas besoin d'entrer dans les détails de ce processus de consultation, car la PNE ne conteste pas les efforts de consultation du ministre. La contestation porte plutôt sur le fond et la justification du Règlement:

    […]

    Le Comité

    3. Le Comité de revitalisation des langues autochtones (**Comité**) sera composé de neuf membres nommés par le ministre, selon les critères suivants. Chaque individu doit être membre d'une Première Nation, Métis ou Inuit. Il doit également posséder une expérience significative dans l'un des domaines suivants :

    a) la revitalisation des langues autochtones ou l'éducation autochtone, notamment par le biais de postes au sein de corps dirigeants ou d'organisations autochtones, d'une expérience vécue, de recherches universitaires ou par d'autres moyens ; ou

    b) la gestion financière d'organismes de corps dirigeants ou d'organisations autochtones.

    Mandat

    4. Le mandat du Comité est de conseiller le ministre et de prendre des décisions indépendantes concernant les intérêts et les préoccupations des peuples autochtones du Canada au sujet des écoles de langue autochtone financées en vertu de la *Loi sur les langues autochtones* (**écoles visées par la Loi**). Le Comité a le pouvoir :

    a) d'établir des normes minimales relatifs au niveau et à la qualité des services éducatifs dans les écoles visées par la Loi, de manière compatible avec les droits, les intérêts et les

interests, and perspectives of Indigenous peoples;

(b) Review and approve yearly budgets prepared by each ILA school to ensure that the proposed allocation of funds will allow them to provide educational services that meet or exceed the minimum standards; and

(c) Advise the Minister on the exercise of their Ministerial duties on request.

[…]

42. The parties are content to rely on the executive summary of the Regulatory Impact Analysis Statement as an accurate reflection of the Minister's rationale:

Executive Summary

Parliament adopted amendments to the *Indigenous Languages Act* which came into force on January 31, 2022. These amendments included s. 9, which concerns agreements to fund Indigenous-language education, and s. 10, which enables the Minister, following consultation with a variety of Indigenous governing bodies and organizations, to make regulations and establish policies to facilitate the provision of Indigenous language education.

Over the past three years, the Government of Canada has concluded over 30 agreements under s. 9 to create new Indigenous-language schools. Many of these schools have now opened, resulting in greater need to ensure that the programs in these schools achieve the objectives of language revitalization.

The Regulations seek to ensure that Indigenous-language schools are given wide latitude, while allowing for meaningful review of financial and

points de vue uniques des peuples autochtones ;

b) d'examiner et d'approuver les budgets annuels préparés par chaque école visée par la Loi afin de s'assurer que l'affectation des fonds proposée leur permettra de fournir des services éducatifs qui respectent ou dépassent les normes minimales ; et

c) de conseiller le ministre dans l'exercice de ses fonctions ministérielles, sur demande.

[…]

42. Les parties s'accordent pour se fier au résumé du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation en tant que reflet fidèle du raisonnement du ministre :

Résumé

Le Parlement a adopté des modifications à la *Loi sur les langues autochtones* qui sont entrées en vigueur le 31 janvier 2022. Ces modifications comprennent l'art. 9, qui concerne les ententes de financement de l'enseignement des langues autochtones, et l'art. 10, qui permet au ministre, après avoir consulté divers corps dirigeants et organisations autochtones, de prendre des règlements et établir des politiques visant à faciliter la prestation de services d'éducation en langues autochtones.

Au cours des trois dernières années, le gouvernement du Canada a conclu plus de 30 accords en vertu de l'art. 9 afin de créer de nouvelles écoles de langue autochtone. Bon nombre de ces écoles ont maintenant ouvert leurs portes, ce qui a renforcé le besoin de s'assurer que les programmes de ces écoles atteignent les objectifs de revitalisation linguistique.

Le Règlement vise à garantir que les écoles de langue autochtone bénéficient d'une grande latitude, tout en permettant un examen utile de la gestion financière et des

program management to enhance each school's success.

To achieve this balance, the Regulations establish the Indigenous Language Revitalization Committee, to be composed of experienced, Indigenous members appointed by the Minister of Canadian Heritage and Multiculturalism. Its mandate is focused on high-level strategic orientation—namely, establishing minimum standards Indigenous-language schools funded by the Act and approving yearly budget allocations for each school—in order to preserve space for each school to chart its own path.

The Regulations are not anticipated to impose significant compliance costs and/or administrative costs.

43. EFN vocally opposed the Regulations. Nevertheless, the Regulations came into force in summer 2025, just in time for the school year. In its application, EFN claims that the Regulations infringe its members' exclusive right of management and control of Sinclair School, which it argues flows implicitly from s. 7(2)(b) of the Act.

ISSUES

44. The following issues and sub-issues shaped the debate before this Court:

(1) The high school. Has Canada infringed the rights of EFN's members under s. 7 of the Act in failing to fund an Effené-language high school on the reserve?

***Settling the test*.** What is the appropriate legal test for determining the scale of services owed to rightsholders under s. 7 of the Act? Can the children of off-reserve

programmes, afin d'améliorer la réussite de chaque école.

Pour atteindre cet équilibre, le Règlement établit le Comité de revitalisation des langues autochtones, composé de membres autochtones chevronnés qui seront nommés par le ministre du Patrimoine canadien et du Multiculturalisme. Son mandat est axé sur l'orientation stratégique de haut niveau, à savoir l'établissement de normes minimales pour toutes les écoles de langue autochtone financées en vertu de la Loi et l'approbation des allocations budgétaires annuelles pour chaque école—afin de préserver la marge de manœuvre de chaque école pour tracer son propre chemin.

Le Règlement ne devrait pas entraîner de coûts de conformité et/ou d'administration importants.

43. La PNE s'est ouvertement opposée au Règlement. Néanmoins, celui-ci est entré en vigueur à l'été 2025, juste à temps pour l'année scolaire. Dans sa demande, la PNE affirme que le Règlement porte atteinte au droit exclusif de ses membres de gérer et de contrôler l'école Sinclair, qui, selon elle, découle implicitement de l'alinéa 7(2)b) de la Loi.

QUESTIONS EN LITIGE

44. Les questions et sous-questions suivantes ont façonné le débat devant la Cour :

(1) L'école secondaire. Le Canada a-t-il violé les droits des membres de la PNE en vertu de l'art. 7 de la Loi en ne finançant pas une école secondaire de langue effené dans la réserve ?

***Détermination du critère*.** Quel est le critère juridique approprié pour déterminer l'étendue des services dont doit bénéficier les ayants droit en vertu de l'art. 7 de la Loi ? Les enfants de membres qui habitent hors

members be included in the calculation of what level of service is owed?

***Applying the test*.** What level of services are EFN rightsholders entitled to under s. 7?

***Remedy*.** If Canada has violated s. 7, what is the appropriate remedy?

(2) The Agreement. Has Canada breached the duties flowing from the honour of the Crown in its renegotiation of the Agreement concluded under s. 9 of the Act, relating to Sinclair School?

***The Honour of the Crown*.** Is the honour of the Crown engaged by the Agreement?

***Breach of duties*.** If so, did Canada breach the duties flowing from the honour of the Crown?

***Remedy*.** If Canada breached its duties, what is the appropriate remedy?

(3) The Regulations. Do the Regulations enacted under s. 10 of the Act violate EFN members' right to management and control under s. 7(2)(b) of the Act?

***Standard of Review*.** What is the proper standard of review?

***Reviewing the Regulations*.** If s. 7(2)(b) contains a right to management and control, are the Regulations consistent with this right?

***Remedy*.** If the Regulations are not consistent with s. 7(2)(b), what is the appropriate remedy?

45. While the issues in dispute may seem voluminous, I believe they can be disposed of in a relatively straightforward manner.

réserve peuvent-ils être inclus dans le calcul du niveau de service requis ?

***Application du critère*.** Quel est le niveau de services auquel ont droit les ayants droit de la PNE en vertu de l'art. 7?

Recours. Si le Canada a porté atteinte à l'art. 7, quel est le recours approprié ?

(2) L'Entente. Le Canada a-t-il manqué aux obligations découlant de l'honneur de la Couronne dans sa renégociation de l'Entente conclue en vertu de l'art. 9 de la Loi, concernant l'école Sinclair ?

***L'honneur de la Couronne*.** L'Entente met-elle en jeu l'honneur de la Couronne ?

***Manquement aux obligations*.** Dans l'affirmative, le Canada a-t-il manqué aux obligations découlant de l'honneur de la Couronne ?

***Recours*.** Si le Canada a manqué à ses obligations, quel est le recours approprié?

(3) Le Règlement. Le Règlement adopté en vertu de l'art. 10 de la Loi porte-t-il atteinte au droit de gestion et de contrôle de la PNE en vertu de l'alinéa 7(2)b) de la Loi en ce qui concerne l'école Sinclair ?

***Critère de contrôle*.** Quelle est la norme de contrôle appropriée ?

***Examen du règlement*.** Si l'alinéa 7(2)b) prévoit un droit de gestion et de contrôle, le Règlement est-il conforme à ce droit ?

***Recours*.** Si le Règlement n'est pas conforme à l'alinéa 7(2)b), quel est le recours approprié?

45. Bien que les questions en litige puissent sembler nombreuses, je pense qu'elles peuvent être tranchées de manière relativement simple.

ANALYSIS

Has Canada infringed the rights of EFN's members under s. 7 of the Act in failing to fund an Effené-language high school on the reserve?

Settling the Test

46. EFN argues that the application of s. 7 of the Act must be guided by the unique context of Indigenous peoples, including their *sui generis* relationship with the Crown and the rights confirmed in UNDRIP. Canada argues in favour of a more straightforward application of the framework developed in the context of official language rights under s. 23 of the *Charter.*

47. I am sensitive to the Indigenous context in which the Act was adopted, the pronouncements in the preamble and purpose section relating to the TRC Calls to Action and UNDRIP (incorporated into Canadian law via the *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act*, S.C. 2021, c. 14), and Parliament's affirmation in s. 6 of the Act relating to Indigenous language rights. These considerations are likely to be pivotal to interpreting a number of provisions of the Act.

48. At the same time, the provision at issue here is s. 7, which is clearly modelled on s. 23 of the *Charter*. This is alluded to in the preamble to the Act. The link is made even clearer in the enumeration of purposes, which confirms that the Act intended to "extend protections similar in kind to section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* to Indigenous languages" (s. 5(d)). This subsection is undoubtedly referring to s. 7. Recourse to extrinsic aids is not necessary here, although I note that the Minister's second reading

ANALYSE

Le Canada a-t-il violé les droits des membres de la PNE en vertu de l'art. 7 de la Loi en ne finançant pas une école secondaire de langue effené dans la réserve ?

Détermination du critère

46. La PNE soutient que l'application de l'art. 7 de la Loi doit être guidée par le contexte unique des peuples autochtones, notamment leur relation *sui generis* avec la Couronne et les droits confirmés dans la DNUDPA. Le Canada préconise une application plus directe du cadre élaboré dans le contexte des droits linguistiques officiels en vertu de l'art. 23 de la *Charte.*

47. Je suis sensible au contexte autochtone dans lequel la Loi a été adoptée, aux déclarations figurant dans le préambule et dans la section relative à l'objet de la Loi concernant les appels à l'action de la CVR et la DNUDPA (consacrée dans le droit canadien par la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, L.C. 2021, c. 14), ainsi qu'à l'affirmation du Parlement à l'art. 6 de la Loi concernant les droits linguistiques des autochtones. Ces considérations sont susceptibles d'être déterminantes pour l'interprétation de plusieurs dispositions de la Loi.

48. Cependant, la disposition qui nous concerne ici est l'art. 7, qui s'inspire clairement de l'art. 23 de la *Charte*. Il y est fait allusion dans le préambule de la Loi. Le lien est encore plus clair dans l'énumération des objets, qui confirme que la Loi vise à « étendre aux langues autochtones des protections semblables à celles prévues à l'art. 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* » (alinéa 5d)). Cet alinéa fait sans aucun doute référence à l'art. 7. Il n'est pas nécessaire de recourir à des aides extrinsèques ici, même si je note que le discours du ministre lors de la deuxième lecture confirme que le

speech confirms the government's *Charter*-based inspiration.

49. Indeed, s. 7 is a nearly word-for-word transmutation of the rights accorded to official language communities onto Indigenous communities. In my view, it reflects Parliament's intent to reform the Act in response to criticisms that the Act did not come close to providing the type of protections conferred upon official language groups.

50. In light of the above, the framework for analyzing claims under s. 7 of the Act ought to mirror the evaluation of claims under s. 23 of the *Charter* as closely as possible. I agree with the Attorney General of Canada that the proper legal framework is the three-step test refined by the Supreme Court of Canada in *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique v. British Columbia*, 2020 SCC 13 (***CSFC-B***), with terminological adjustments.

51. This test is rigorous and well adapted to the context of this application. First, I must identify the "number of students who will eventually avail themselves of the service" (*CSFC-B* at para 90).

52. Second, I must "compare that number with the numbers of students in majority language schools across the province in order to determine what is appropriate from the standpoint of pedagogy and cost"—in this case, the language of the majority being English. To be clear, the existence of comparably sized majority schools "supports a presumption that the [Crown] considers maintaining those smaller schools to be appropriate from the standpoint of pedagogy and cost" and it falls upon the Crown to rebut that presumption by showing that "the majority language comparator schools identified by the claimants are not appropriate comparators or that the school proposed by

gouvernement s'est inspiré de la *Charte*.

49. En effet, l'art. 7 est une transposition presque mot pour mot des droits accordés aux communautés de langue officielle aux communautés autochtones. À mon avis, l'article reflète l'intention du Parlement de réformer la Loi en réponse aux reproches que la Loi était loin d'offrir le type de protections accordées aux groupes de langue officielle.

50. Compte tenu de ce qui précède, le cadre d'analyse des revendications en vertu de l'art. 7 de la Loi devrait refléter autant que possible l'évaluation des revendications en vertu de l'art. 23 de la *Charte*. Je suis d'accord avec le procureur général du Canada pour dire que le cadre juridique approprié est le critère en trois étapes raffiné par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. Colombie-Britannique,* 2020 CSC 13 (***CSFC-B)***, avec quelques ajustements terminologiques.

51. Ce critère est rigoureux et bien adapté au contexte de la présente demande. Premièrement, je dois déterminer « le nombre d'élèves qui se prévaudront en définitive du service » (*CSFC-B*, par. 90).

52. Deuxièmement, je dois « comparer le nombre d'élèves à celui des écoles majoritaires à travers la province pour déterminer ce qui est approprié sur le plan de la pédagogie et des coûts » — dans le cas présent, la langue majoritaire étant l'anglais. Pour être clair, l'existence d'écoles majoritaires de taille comparable « permet de présumer que la [Couronne] considère que le maintien de ces plus petites écoles est approprié du point de vue de la pédagogie et des coûts », et il incombe à la Couronne de réfuter cette présomption en démontrant que « les écoles de comparaison de la majorité identifiées par les demandeurs ne sont pas des éléments comparatifs appropriés ou que l'école projetée par la minorité n'est pas appropriée sur les plans

the minority is inappropriate from the standpoint of pedagogy or cost" (*CSFC-B* at para 90).

53. Third, I must determine what level of services is appropriate. If the number of students in question is comparable to majority language schools and the government has not rebutted the presumption, then "the number of [Indigenous] language students falls at the high end of the sliding scale and warrants a homogeneous school" (*CSFC-B* at para 92). However, if the number is situated at the lower end of the scale, there may still be an entitlement to a range of services if numbers warrant, "varying from a few hours of classes in its language to the use and control of premises in a school shared with the majority" (*CSFC-B* at para 93).

54. Of course, I accept that s. 7 differs from s. 23 of the *Charter* in one material respect: the reference to education "on reserve". The parties disagree on whether parents and children living off-reserve, in Cityville, can be counted as part of the analysis of demand for an Effené-language high school.

55. For EFN, this is another reason that applying the test developed for s. 23 of the *Charter* is inappropriate. In my view, the fact that there is an on-reserve and off-reserve complication does not mean that courts should invent a new framework for analyzing s. 7 of the Act. It simply means that specific guidance is necessary as to how to calculate the relevant number of students who will eventually avail themselves of the service.

56. EFN also relies on international law, including UNDRIP, to support its interpretation of s. 7 as including neighbouring off-reserve members. I need not engage with international sources or the presumption of conformity with international law (*Mason v. Canada*

pédagogiques ou financiers » (*CSFC-B*, par. 90).

53. Troisièmement, je dois déterminer le niveau de services approprié. Si le nombre d'élèves en question est comparable à celui des écoles majoritaires et que le gouvernement n'a pas réfuté la présomption, alors « le nombre d'élèves [de langue autochtone] se situe à la limite supérieure de l'échelle variable et justifie le droit à une école homogène » (*CSFC-B*, par. 92). Toutefois, si le nombre se situe au bas de l'échelle, il peut néanmoins donner droit à une gamme de services si le nombre le justifie, « allant de quelques heures de cours dans sa langue jusqu'à l'utilisation et au contrôle de locaux dans une école partagée avec la majorité » (*CSFC-B*, par. 93).

54. Bien entendu, je reconnais que l'art. 7 diffère de l'art. 23 de la *Charte* sur un point important : la référence à l'éducation « dans la réserve ». Les parties ne s'accordent pas sur la question de savoir si les parents et les enfants vivant hors réserve, à Citéville, peuvent être pris en compte dans l'analyse de la demande pour une école secondaire de langue effené.

55. Pour la PNE, il s'agit là d'une autre raison pour laquelle l'application du critère développé dans le contexte de l'art. 23 de la *Charte* est inappropriée. À mon avis, le fait qu'il existe une complication au sujet des membres qui habitent les réserves et des membres hors réserve ne signifie pas que les tribunaux devraient inventer un nouveau cadre pour analyser l'art. 7 de la Loi. Cela signifie simplement qu'il est nécessaire de fournir des précisions sur la manière de calculer le nombre pertinent d'élèves qui prévaudront en définitive du service.

56. La PNE s'appuie également sur le droit international, notamment la DNUDPA, au soutien de son interprétation voulant que l'art. 7 comprend les membres voisins hors réserve. Je n'ai pas besoin de me référer à des sources internationales ou à la présomption de

(Citizenship and Immigration), 2023 SCC 21 at para 72) because I conclude that the text itself, read in context, suffers from no ambiguity.

57. Pursuant to the modern approach to statutory interpretation, "the meaning of a statutory provision is determined by reference to its text, context and purpose" (*Telus Communications Inc. v. Federation of Canadian Municipalities,* 2025 SCC 15 at para 30). The text is the "starting point in any interpretive exercise" and must always be given "close attention" (*BNSF Railway Company v. Greater Vancouver Water District,* 2025 FCA 13 at para 57).

58. Here, the multiple references to education "on reserve" in s. 7 make clear that Parliament intended to confer rights upon rightsholders residing on reserve. I accept that there are unique challenges to Indigenous language revitalization off reserve, including "jurisdictional issues", "scarce resources in urban areas" and the diasporic nature of Indigenous people living in cities (NAFC Report, p. 4). It seems to me that in adopting s. 7, Parliament has developed a solution that is, first and foremost, tailored to the needs of members *on reserve*.

59. This does not mean that children residing off reserve are *prohibited* from accessing any program that is mandated by s. 7. Here, too, s. 23 of the *Charter* is a useful guide. The children of non-rightsholders under s. 23 of the *Charter* may still be eligible to attend French schooling, depending on the policies of the school institution and government (*Solski (Tutor of) v. Quebec (Attorney General),* 2005 SCC 14; *Commission scolaire francophone des Territoires du Nord-Ouest v. Northwest Territories (Education, Culture and Employment),* 2023 SCC 31). It appears that, at least in the case of EFN, there is openness to

conformité avec le droit international (*Mason c. Canada (Citoyenneté et Immigration),* 2023 CSC 21, par. 72), car je conclus que le libellé de la disposition elle-même, lu dans son contexte, ne souffre d'aucune ambiguïté.

57. Conformément à la méthode moderne de l'interprétation des lois, « le sens d'une disposition législative est établi en fonction de son texte, de son contexte et de son objet » (*Telus Communications Inc. c. Fédération canadienne des municipalités,* 2025 CSC 15, par. 30). Le texte est le « [TRADUCTION] point de départ de tout exercice d'interprétation » et doit toujours faire l'objet d'une « attention particulière » (*BNSF Railway Company c. Greater Vancouver Water District,* 2025 FCA 13, par. 57).

58. En l'espèce, les multiples références à l'éducation « dans la réserve » à l'art. 7 indiquent clairement que le Parlement avait l'intention de conférer des droits aux ayants droit résidant dans les réserves. Je reconnais qu'il existe des défis particuliers à relever pour la revitalisation des langues autochtones hors réserve, notamment les « enjeux de compétence », la « ressources peu nombreuses en milieu urbain » et la nature diasporique des personnes autochtones vivant dans les villes (rapport de l'ANCA, p. 6). Il me semble qu'en adoptant l'art. 7, le Parlement a élaboré une solution qui est avant tout adaptée aux besoins des membres *habitant les réserves*.

59. Cela ne signifie pas que les enfants résidant hors réserve n'ont pas accès aux programmes qui sont exigées en vertu de l'art. 7. Là encore, l'art. 23 de la *Charte* constitue un guide utile. Les enfants de personnes qui ne sont pas ayants droit en vertu de l'art. 23 de la *Charte* pourraient tout de même être admissibles à l'enseignement en français, selon les politiques de l'établissement scolaire et du gouvernement (*Solski (Tuteur de) c. Québec (Procureur général),* 2005 CSC 14; *Commission scolaire francophone des Territoires du Nord-Ouest c. Territoires du Nord-Ouest (Éducation, Culture et Formation),* 2023 CSC 31). Il semble qu'au moins dans le cas

accepting off-reserve members in its educational programs. However, that does not mean that these individuals are *counted* as part of the "numbers warrant" analysis, on a proper interpretation of s. 7.

de la PNE, il y ait une ouverture à accepter des membres hors réserve dans ses programmes éducatifs. Toutefois, cela ne signifie pas que ces personnes font partie du *calcul* du « nombre justificatif », suivant une interprétation correcte de l'art. 7.

Applying the Test

Application du critère

60. The joint expert report submitted by the parties indicates that the number of students who will eventually avail themselves of an Effené-language service at the elementary school level is roughly 100 students.

60. Le rapport d'expert conjoint déposé par les parties indique que le nombre d'élèves qui se prévaudront en définitive d'un service de langue effené au niveau primaire est d'environ 100 élèves.

61. The report also demonstrates that comparable English high schools serve populations of 200-250 students. The closest local comparator serves more than five times as many students, at 550 students. The demand is therefore *not* comparable to English-language schools. I am bound by the reasoning in *CSFC-B* that in this situation, the demand is not situated at the high end of the scale and is not sufficient to warrant a homogenous school.

61. Le rapport démontre également que les écoles secondaires de langue anglaise comparables accueillent entre 200 et 250 élèves. L'établissement local le plus proche accueille plus de cinq fois plus d'élèves, soit 550 élèves. La demande n'est donc *pas* comparable à celle des écoles de langue anglaise. Je suis lié par le raisonnement de l'arrêt *CSFC-B* selon lequel, dans cette situation, la demande ne se situe pas à la limite supérieure de l'échelle et n'est pas suffisante pour exiger une école homogène.

62. However, I do agree that there is a sizeable demand that warrants some form of Effené-language instruction. I therefore conclude that there is an entitlement to an Effené-language class offered to high school students within existing establishments on EFN's reserve.

62. Cependant, je conviens qu'il existe une demande importante qui justifie une certaine forme d'enseignement en langue effené. Je conclus donc qu'il existe un droit à un cours en langue effené offert aux élèves du secondaire dans les établissements existants de la réserve de la PNE.

63. Put another way, the lack of such a program is a violation of s. 7 of the Act. The Act does not include a provision that is comparable to section 1 of the *Charter*, so I need not ask whether the infringement can be justified. In any case, s. 7 of the Act—like s. 23 of the *Charter*—already contains an "internal limit" in the form of the numbers warrant requirement (*CSFC-B* at para 150).

63. En d'autres termes, l'absence d'un tel programme constitue une violation de l'art. 7 de la Loi. La Loi ne contient aucune disposition comparable à l'art. 1 de la *Charte*, donc je n'ai pas à me demander si cette violation peut être justifiée. Quoi qu'il en soit, l'art. 7 de la Loi, tout comme l'art. 23 de la *Charte,* contient déjà une « limite interne » sous la forme de l'exigence d'un nombre suffisant d'élèves (*CSFC-B*, par. 150).

Remedy

Recours

64. This leaves the question of the proper remedy. Subsection 7(3) is the remedial provision that

64. Il reste à examiner la question du recours approprié. Le par. 7(3) est la disposition

anchors my analysis. It is nearly identical to s. 24(1) of the *Charter,* which again shows that Parliament was seeking to model s. 7 on the *Charter*. I interpret s. 7(3) as enabling me to grant the full range of s. 24(1) *Charter* remedies.

65. The parties' positions on remedy are dramatically different. The Attorney General of Canada argues for general declarations if I find a violation of s. 7, while leaving the implementation to the parties. EFN argues for detailed reporting orders that would call upon me to supervise Canada's implementation of the school or program.

66. In determining the appropriate remedy, I cannot ignore that this is the first case to test the effects of s. 7 of the Act. As set out earlier in my reasons, the reform was an effort to address criticisms that the original Act was symbolic and ineffective. The success of Parliament's chosen project depends on showing that this Act leads to concrete results. Given what is riding on this case, I believe I should adopt a more hands-on, supervisory approach, drawing inspiration from the Supreme Court of Canada's guidance in *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education),* 2003 SCC 62. I will exercise my remedial discretion as follows:

(a) First, I will issue a declaration that rightsholding parents have a right to a secondary-level Effené-language class on EFN's reserve. I will also issue a declaration that Canada must take all necessary steps to ensure that an Effené-language class is accessible to rightsholders' children by September 2027. The evidentiary record is insufficient to determine whether this would be housed in an existing high

réparatrice qui guide mon analyse. Il est presque identique au par. 24(1) de la *Charte,* ce qui montre une fois de plus que le Parlement cherchait à calquer l'art. 7 sur la *Charte*. À mon avis, le par. 7(3) me permet d'accorder toute la gamme de recours prévus au par. 24(1) *de la Charte*.

65. Les positions des parties sur le recours sont radicalement différentes. Le procureur général du Canada plaide en faveur de déclarations générales si je conclus à l'existence d'une violation de l'art. 7, tout en laissant la mise en œuvre aux parties. La PNE plaide en faveur d'ordonnances détaillées qui m'obligeraient à superviser la mise en œuvre de l'école ou du programme par le Canada.

66. Dans l'évaluation du recours approprié, je ne peux ignorer qu'il s'agit du premier cas où les effets de l'art. 7 de la Loi sont mis à l'épreuve. Comme je l'ai indiqué plus tôt dans mes motifs, la réforme visait à répondre aux critiques jugeant que la Loi initiale était symbolique et inefficace. Le succès du projet choisi par le Parlement dépend de la démonstration que cette loi mène à des effets concrets. Compte tenu de l'importance de cette affaire, j'estime que je devrais adopter une approche pratique qui préconise la surveillance des parties, en m'inspirant des repères fournis par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation),* 2003 CSC 62. J'exercerai mon pouvoir discrétionnaire en matière de recours comme suit :

(a) Premièrement, je rendrai une déclaration selon laquelle les parents ayants droit ont droit à un cours de langue effené au niveau secondaire dans la réserve de la PNE. Je rendrai également une déclaration selon laquelle le Canada doit prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que les enfants des ayants droit aient accès à un cours de langue effené d'ici septembre 2027. La preuve au dossier ne permet pas de déterminer si ce cours serait dispensé

school on EFN's reserve or elsewhere on reserve.

(b) Second, I will issue a reporting order that six months from today, the parties must each provide me with a written update on their progress in making such a class available. On the basis of these reports, I will convene a one-hour hearing to ask any questions I may have, to determine what further remedies are necessary or appropriate, and to set the next reporting date.

67. I expect that I will continue retaining jurisdiction until the Effené-language class is up and running.

Has Canada breached the duties flowing from the honour of the Crown in its renegotiation of the Agreement relating to Sinclair School?

68. The second issue is quite different from the first. At the elementary school level, EFN members already have access to an Effené-language school. This was achieved through an agreement under s. 9 of the Act, rather than litigation under s. 7. Nevertheless, a dispute over the Agreement has reached the courts—specifically in relation to the *renegotiation and renewal* of the Agreement.

69. EFN's claim is solely based on a breach of the duties it says flow from the honour of the Crown. Canada does not dispute that I have jurisdiction to address this question, which falls within the grant of jurisdiction in s. 9(2) of the Act.

The Honour of the Crown

70. The first question is whether the honour of the Crown attaches to the Agreement. EFN argues that it does; the Attorney General of Canada argues that it does not.

dans une école secondaire existante de la réserve de la PNE ou ailleurs dans la réserve.

(b) Deuxièmement, je rendrai une ordonnance exigeant que, dans six mois à compter d'aujourd'hui, les parties me fournissent chacune un rapport écrit sur les progrès réalisés dans la mise en place d'un tel cours. Sur la base de ces rapports, je convoquerai une audience d'une heure afin de poser toutes les questions que je pourrais avoir, de déterminer les mesures de recours supplémentaires nécessaires ou appropriées et de fixer la prochaine date de compte rendu.

67. Je prévois de conserver ma compétence jusqu'à ce que la classe de langue effené soit mise en œuvre.

Le Canada a-t-il manqué aux obligations découlant de l'honneur de la Couronne dans le cadre de la renégociation de l'Entente relatif à l'école Sinclair ?

68. La deuxième question est très différente de la première. Au niveau primaire, les membres de la PNE ont déjà accès à une école de langue effené grâce à une entente conclue en vertu de l'art. 9 de la loi, plutôt qu'à un litige en vertu de l'art. 7. Néanmoins, un différend concernant l'Entente a été porté devant les tribunaux, plus précisément en ce qui concerne la *renégociation et le renouvellement* de l'Entente.

69. La demande de la PNE repose uniquement sur un manquement aux obligations qui, selon elle, découlent de l'honneur de la Couronne. Le Canada ne conteste pas ma compétence pour trancher cette question, qui relève de la compétence prévue au par. 9(2) de la Loi.

L'honneur de la Couronne

70. La première question est de savoir si l'honneur de la Couronne est mis en jeu par l'Entente. La PNE soutient que oui, tandis que le procureur général du Canada soutient que non.

71. This question calls for the application of the two-step test established in *Quebec (Attorney General) v. Pekuakamiulnuatsh Takuhikan,* 2024 SCC 39. To engage the honour of the Crown:

    (a) The Agreement "must be entered into by the Crown and an Indigenous group by reason and on the basis of the group's Indigenous difference, which reflects its distinctive philosophies, traditions and cultural practices" (*Takuhikan* at para 161)

    (b) The Agreement must "relate to an Indigenous right of self-government, whether the right is established or is the subject of a credible claim" (*Takuhikan* at para 163). This being said, the Court did not close the door to other rights or interests engaging the honour of the Crown.

72. There is little doubt in my mind that the Agreement engages the honour of the Crown. The Agreement was entered into to open an Effené-language school. The purpose was clearly to protect Indigenous difference, *i.e.,* the Effené language. The first step is satisfied.

73. The Agreement also relates to an Indigenous right of self-government. The Agreement was made further to s. 9 of the Act. The preamble makes reference to Indigenous self-government. The Act also includes an affirmation that "[t]he Government of Canada recognizes that the rights of Indigenous peoples recognized and affirmed by section 35 of the *Constitution Act, 1982* include rights related to Indigenous languages" (s. 6). The Agreement cannot be dissociated from these statements in the Act, particularly since the affirmation in s. 6 "has bound the federal government to the position it has affirmed as a matter of statutory positive law" (*Reference re An Act respecting First Nations, Inuit and*

71. Cette question nécessite l'application du critère en deux étapes établi dans l'arrêt *Québec (Procureur général) c. Pekuakamiulnuatsh Takuhikan,* 2024 CSC 39. Pour que l'honneur de la Couronne soit en jeu :

    (a) L'Entente « doit être conclu[e] entre la Couronne et un groupe autochtone en raison et sur la base de la spécificité autochtone de ce dernier, cette spécificité tenant compte des philosophies, des traditions et des pratiques culturelles qui lui sont propres » (*Takuhikan*, par. 161).

    (b) L'Entente doit porter sur « un droit autochtone, établi ou faisant l'objet d'une revendication crédible, à l'autonomie gouvernementale » (*Takuhikan*, par. 163). Cela étant dit, la Cour n'a pas exclu la possibilité que d'autres droits ou intérêts puissent mettre en jeu l'honneur de la Couronne.

72. À mon avis, il n'y a aucun doute que l'Entente met en jeu l'honneur de la Couronne. L'Entente a été conclue afin d'ouvrir une école de langue effené. L'objet était clairement de protéger la spécificité autochtone, c'est-à-dire la langue effené. La première condition est remplie.

73. L'Entente concerne également un droit autochtone à l'autonomie gouvernementale. L'Entente a été conclue en vertu de l'art. 9 de la Loi. Le préambule fait référence à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones. La Loi comprend également une affirmation selon laquelle « [l]e gouvernement du Canada reconnaît que les droits des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* comportent des droits relatifs aux langues autochtones » (art. 6). L'Entente ne peut être dissociée de ces déclarations figurant dans la Loi, d'autant plus que l'affirmation à l'art. 6 « lie le gouvernement fédéral à l'égard de la position qu'il a affirmée en tant que règle de droit positif d'origine législative » (*Renvoi relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières*

Métis children, youth and families, 2024 SCC 5 at para 59).

74. I therefore conclude that the honour of the Crown is engaged.

The Breach of the Duties Flowing from the Honour of the Crown

75. The above finding does not end the matter. The real question is whether Canada breached the duties flowing from the honour of the Crown. In my view, it did not, for four reasons.

76. First, EFN's budget shortfall is because it offered a childcare service within Sinclair School. I agree with Canada that this represents a unilateral expansion of the programming at Sinclair School beyond the scope of the Agreement. The Agreement was for an *elementary school.* EFN took the risk that the corresponding increase in expenses might not be covered by Canada. It cannot now come to the courts to relieve it of these foreseeable consequences.

77. The situation is clearly distinguishable from the one before the Supreme Court of Canada in *Takuhikan*. In that case, the agreement was specifically for an Indigenous police force. The police force itself was chronically underfunded and the Indigenous group faced a stark choice: either lose its own police force entirely or accumulate mounting deficits to keep it afloat (see e.g., *Takuhikan* at para 127–33; 193–97). Here, there is no evidence that the funding under the Agreement is insufficient for the school's core elementary school services—to the contrary, the parties agree that it *would* be sufficient. Rather, the funding is insufficient because of the expanded services that EFN has chosen to offer within the school.

Nations, des Inuits et des Métis, 2024 CSC 5, par. 59).

74. Je conclus donc que l'honneur de la Couronne est en jeu.

Le manquement aux obligations découlant de l'honneur de la Couronne

75. La conclusion ci-dessus ne met pas fin à l'affaire. La véritable question est de savoir si le Canada a manqué aux obligations découlant de l'honneur de la Couronne. À mon avis, le Canada n'a pas manqué à ses obligations, pour quatre raisons.

76. Premièrement, le déficit budgétaire de la PNE est une conséquence de son choix d'offrir un service de garde d'enfants au sein de l'école Sinclair. Je suis d'accord avec le Canada pour dire qu'il s'agit là d'une expansion unilatérale des programmes de l'école Sinclair au-delà de la portée de l'Entente. L'Entente visait une *école primaire.* La PNE a pris le risque que l'augmentation correspondante des dépenses ne soit pas couverte par le Canada. Elle ne peut pas maintenant se présenter devant les tribunaux pour être relevée de ces conséquences prévisibles.

77. La situation se distingue clairement de celle devant la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Takuhikan*. Dans cette affaire, l'Entente concernait spécifiquement une force de police autochtone. La force de police elle-même souffrait d'un sous-financement chronique et le groupe autochtone était confronté à un choix difficile : soit perdre complètement sa propre force de police, soit accumuler des déficits croissants pour la maintenir à flot (voir, par exemple, *Takuhikan*, par. 127 à 133 ; 193-197). En l'espèce, rien ne prouve que le financement prévu par l'Entente soit insuffisant pour les services primaires au cœur de l'école — au contraire, les parties conviennent qu'il serait suffisant. Le financement est plutôt insuffisant en raison de l'élargissement des services que la PNE a choisi d'offrir au sein de l'école.

78. Second, I disagree with EFN that Canada acted in a closed-minded manner in renegotiating the Agreement. To the contrary, Canada agreed to increase funding based on the growth in the number of elementary school students and expenses due to inflation. At no point did it seek to "tak[e] advantage of the imbalance in its relationship with Indigenous peoples by, for example, agreeing to renew its undertakings on terms that are more favourable to it without having genuinely negotiated first" (*Takuhikan* at para 192).

78. Deuxièmement, je ne souscris pas à l'argument du PNE voulant que le Canada ait agi de manière intransigeante lors de la renégociation de l'Entente. Au contraire, le Canada a accepté d'augmenter le financement en fonction de la croissance du nombre d'élèves de l'école primaire et des dépenses liées à l'inflation. Il n'a à aucun moment cherché à « tirer avantage du déséquilibre dans le rapport qui caractérise sa relation avec les peuples autochtones en acceptant, par exemple, de renouveler ses engagements à des conditions plus favorables pour elle sans avoir véritablement négocié au préalable » (*Takuhikan*, par. 192).

79. Third, the honour of the Crown "does not change the terms of the agreement, but rather modifies how the obligations found therein are performed by requiring the Crown to act in a manner that fosters reconciliation" (*Takuhikan* at para 188). The honour of the Crown does not require that Canada agrees to every demand, whether in the context of initial negotiations or negotiations to change or renew the agreement. Canada was not under a duty to fund the childcare program under the Agreement. To hold otherwise would improperly insert this Court into the parties' negotiations to dictate a substantial change to the Agreement.

79. Troisièmement, l'honneur de la Couronne ne vient « pas modifier les termes de l'entente, mais plutôt moduler l'exécution des obligations qui y sont contenues en exigeant de la Couronne qu'elle agisse de manière à favoriser la réconciliation » (*Takuhikan*, par. 188). L'honneur de la Couronne n'exige pas que le Canada accepte toutes les demandes, que ce soit dans le cadre des négociations initiales ou des négociations visant à modifier ou à renouveler l'accord. Le Canada n'avait pas l'obligation de financer le programme de garde d'enfants en vertu de l'Entente. Affirmer le contraire reviendrait à insérer indûment la Cour dans les négociations entre les parties afin d'imposer une modification radicale de l'Entente.

80. Finally, I find support for my conclusion in the jurisprudence from s. 23 of the *Charter.* The Agreement represents a negotiated means of implementing the rights enshrined in the Act, namely s. 7 of the Act, by funding an Effené-language elementary school. As noted earlier, s. 7 is modelled after s. 23 of the *Charter.* Drawing on s. 23 jurisprudence, courts have so far indicated that s. 23 is unlikely to extend to a right to childcare services (*Northwest Territories (Attorney General) v. Association des parents ayants droit de Yellowknife,* 2015 NWTCA 2 at paras 85-87; *Conseil-scolaire francophone de la Colombie-Britannique v. British Columbia (Education)*, 2016 BCSC 1764 at paras 1866-1870, rev'd in part on other

80. Enfin, la jurisprudence découlant de l'art. 23 de la *Charte* appuie ma conclusion. L'Entente représente un moyen négocié de mettre en œuvre les droits consacrés dans la Loi, notamment l'art. 7 de celle-ci, en finançant une école primaire de langue effené. Comme indiqué précédemment, l'art. 7 s'inspire de l'art. 23 de la *Charte.* S'appuyant sur la jurisprudence relative à l'art. 23, les tribunaux ont jusqu'à présent indiqué que l'art. 23 ne confère probablement pas un droit à des services de garde d'enfants (*Territoires du Nord-Ouest (Procureur général) c. Association des parents ayants droit de Yellowknife,* 2015 NWTCA 2, par. 85-87 ; *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. British Columbia (Education),* 2016 BCSC 1764,

grounds: 2020 SCC 13). It makes sense that the Agreement would be similarly limited to funding an elementary school.

81. I hasten to clarify that EFN was well within its rights to offer Effené-language childcare services using its own funds. Such an initiative is to be applauded, as it clearly advances the purposes of the Act. There may also be other legal avenues for EFN (for example, and without commenting further, there may be interesting questions about the scope of s. 35 rights in relation to childcare, building on the government's affirmations in this Act and the *Act respecting First Nations, Inuit and Métis children, youth and families*, S.C. 2019, c. 24, and the Canadian Human Rights Tribunal's decisions regarding Jordan's Principle). However, in the context of the renegotiation of this Agreement, which was in relation to an elementary school, I cannot conclude that Canada breached the duties flowing from the honour of the Crown.

Remedy

82. Given my conclusion that there was no breach, the question of the appropriate remedy does not arise.

Do the Regulations violate EFN members' right to management and control under s. 7(2)(b) of the Act relating to Sinclair School?

Standard of Review

83. The final issue in dispute concerns EFN's challenge to the Regulations. At the outset, the parties disagree on whether the standard of review is correctness (per EFN) or reasonableness (per Canada).

par. 1866-1870, infirmé en partie pour d'autres motifs : 2020 CSC 13). Il est logique que l'Entente soit également limitée au financement d'une école primaire.

81. Je tiens à préciser que la PNE était tout à fait en droit d'offrir des services de garde d'enfants de langue effené en utilisant ses propres fonds. Une telle initiative doit être saluée, car elle contribue clairement à la réalisation des objectifs de la Loi. Il existe peut-être d'autres voies juridiques pour la PNE (par exemple, et sans commenter davantage, il pourrait y avoir des questions intéressantes concernant la portée des droits prévus à l'art. 35 en matière de garde d'enfants, en s'appuyant sur les affirmations du gouvernement dans la présente Loi et dans *la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis,* L.C. 2019, ch. 24, et les décisions du Tribunal canadien des droits de la personne concernant le principe de Jordan). Toutefois, dans le contexte de la renégociation de cette Entente, qui concernait une école primaire, je ne peux conclure que le Canada a manqué aux obligations découlant de l'honneur de la Couronne.

Recours

82. Étant donné ma conclusion qu'il n'y a pas eu de manquement, la question du recours approprié ne se pose pas.

Le Règlement porte-t-il atteinte au droit de gestion et de contrôle de la PNE en vertu de l'alinéa 7(2)b) de la Loi en ce qui concerne l'école Sinclair ?

La norme de contrôle

83. La dernière question en litige concerne la contestation du Règlement par la PNE. D'emblée, les parties ne s'entendent pas sur la norme de contrôle, notamment si la norme applicable est celle de la décision correcte (selon la PNE) ou celle de la décision raisonnable (selon le Canada).

84. Consistent with the approach taken in recent years by the Federal Court of Appeal, the Supreme Court of Canada has confirmed that the *Vavilov* framework applies to the review of subordinate legislation (*Auer v. Auer,* 2024 SCC 36 at para 22). The analysis begins with a presumption that reasonableness is the applicable standard (*Auer* at para 24; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65 at para 10). EFN has not met its burden to show that the presumption is rebutted.

85. EFN frames its claim as a quasi-constitutional challenge to the Regulations, on the basis that they violate the right to management and control that flows from s. 7(2)(b) of the Act. While cleverly argued, the claim is ultimately a challenge to the *vires* of the Regulations. The Act is the enabling legislation for the Regulations. The Regulations, as with all subordinate legislation, "must be consistent both with specific provisions of the enabling statute and with its overriding purpose or object" (*Katz Group Canada Inc v. Ontario (Health and Long-Term Care)*, 2013 SCC 64 at para 24; *Auer* at para 33). EFN's claim is simply that the Regulations are *ultra vires* the Act because they conflict with specific provisions (*i.e.,* s. 7(2)(b)).

86. As the Supreme Court of Canada has made clear, questions of jurisdiction or *vires* are not a distinct category of questions attracting correctness review (*Auer* at para 22). I will therefore proceed to a reasonableness review of the Regulations.

Reasonableness Review of the Regulations

87. Formal reasons are not usually provided for regulations, but this is not an impediment to reasonableness review (*Auer* at para 52). Alongside the regulations themselves, reasons

84. Conformément à l'approche adoptée ces dernières années par la Cour d'appel fédérale, la Cour suprême du Canada a confirmé que le cadre d'analyse de l'arrêt *Vavilov* s'applique à l'examen des textes législatifs subordonnés (*Auer c. Auer,* 2024 CSC 36, par. 22). Il existe une présomption d'application de la norme de la décision raisonnable (*Auer*, par. 24 ; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov,* 2019 CSC 65, par. 10). La PNE n'a pas réussi à démontrer que cette présomption est réfutée.

85. La PNE présente sa demande comme une contestation quasi constitutionnelle du Règlement, au motif qu'il porte atteinte au droit de gestion et de contrôle découlant de l'alinéa 7(2)b) de la Loi. Bien qu'habilement argumentée, la demande de la PNE est véritablement une contestation de la *validité* du Règlement. La Loi est la loi habilitante du Règlement. Le Règlement, comme tout texte législatif subordonnée, « doit être conforme à la fois aux dispositions pertinentes de la loi habilitante et à l'objet dominant de celle-ci » (*Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée),* 2013 CSC 64, par. 24 ; *Auer*, par. 33). La PNE soutient simplement que le règlement est *ultra vires* au motif qu'il est incompatible avec des dispositions particulières de la Loi (c'est-à-dire l'alinéa 7(2)b)).

86. Comme la Cour suprême du Canada l'a clairement indiqué, les questions de compétence ou de validité ne constituent pas une catégorie distincte de questions qui commande l'application de la norme de la décision correcte (*Auer*, par. 22). Je procéderai donc au contrôle du Règlement selon la norme de la décision raisonnable.

Contrôle du Règlement selon la norme de la décision raisonnable

87. Les raisons formelles ne sont généralement pas fournies pour les règlements, mais cela ne constitue pas un obstacle à l'application de la norme de la décision raisonnable (*Auer*, par. 52).

can be deduced from debate or deliberations, as well as "regulatory impact analysis statements if they are available" (*Auer* at para 53). Reasonableness review is not a review of policy merits (*Auer* at paras 55–58). The relevant legal constraints are usually "the governing statutory scheme, other applicable statutory or common law and the principles of statutory interpretation" (*Auer* at para 60).

Au-delà des règlements eux-mêmes, les motifs qui les sous-tendent peuvent être déduits des débats ou des délibérations, ainsi que des « résumés d'étude d'impact de la réglementation s'ils sont disponibles » (*Auer*, par. 53). Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable n'est pas un examen du bien-fondé des considérations d'intérêt général (*Auer*, par. 55 à 58). Les contraintes juridiques pertinentes sont généralement « le régime établi par la loi habilitante, les autres règles statutaires ou de common law applicables ainsi que les principes d'interprétation statutaire » (*Auer*, par. 60).

88. As was the case in *Auer,* grant of authority under the Act is extremely broad. Following consultation, the Minister is empowered to "make regulations and establish policies to facilitate the provision of Indigenous language education" (s. 10). Of course, the Minister's authority is not unlimited. For example, the exercise of authority cannot conflict with other provisions of the Act, which remain part of the legal context relevant to the Regulations (see e.g., *Vavilov* at paras 108–09; *Auer* at paras 35, 61).

88. Comme dans l'arrêt *Auer,* le pouvoir conféré par la Loi est extrêmement large. Après consultation, le ministre est habilité à « prendre des règlements et établir des politiques visant à faciliter la prestation de services d'éducation en langues autochtones » (art. 10). Bien entendu, le pouvoir du ministre n'est pas illimité. Par exemple, l'exercice du pouvoir doit se conformer aux autres dispositions de la Loi, qui font toujours partie du contexte juridique pertinent pour le Règlement (voir, par exemple, *Vavilov*, par. 108–109 ; *Auer*, par. 35, 61).

89. I agree that, as with s. 23(3)(b) of the *Charter,* s. 7(2)(b) of the Act provides for a right of management and control. The Supreme Court of Canada confirmed this right in *Mahé v. Alberta*, 1990 CanLII 133 (SCC), [1990] 1 SCR 342:

> The … textual analysis of s. 23(3)(*b*) is strongly supported by a consideration of the overall purpose of s. 23. That purpose, as discussed earlier, is to preserve and promote minority language and culture throughout Canada. In my view, it is essential, in order to further this purpose, that, where the numbers warrant, minority language parents possess a measure of management and control over the educational facilities in which their children are taught. …

89. Je conviens que, comme dans le cas de l'alinéa 23(3)b) de la *Charte,* l'alinéa 7(2)b) de la Loi confère un droit de gestion et de contrôle. La Cour suprême du Canada a confirmé ce droit dans l'arrêt *Mahé c. Alberta*, 1990 CanLII 133 (CSC), [1990] 1 RCS 342 :

> [L']analyse textuelle de l'al. 23(3)*b*) est fortement appuyée par un examen de l'objet global de l'art. 23. Cet objet, mentionné plus haut, est de préserver et promouvoir la langue et la culture de la minorité partout au Canada. Selon moi, il est indispensable à cette fin que, dans chaque cas où le nombre le justifie, les parents appartenant à la minorité linguistique aient une certaine mesure de gestion et de contrôle à l'égard des

établissements d'enseignement où leurs enfants se font instruire. …

90. The parties debated whether management and control is to be interpreted differently given the Indigenous context. For the reasons I set out earlier, I would follow the guidance of the Supreme Court of Canada from its s. 23 *Charter* jurisprudence as much as possible.

90. Les parties ne s'entendent pas sur la question de savoir si le droit de gestion et de contrôle devrait être interprété différemment dans le contexte autochtone. Pour les motifs que j'ai exposés précédemment, je suivrais autant que possible les orientations données par la Cour suprême du Canada dans ses jugements interprétant l'art. 23 de la *Charte*.

91. I am not persuaded by EFN's attempts to make the Regulations and the right of management and control seem irreconcilable. The federal government will continue to have *some* measure of involvement in education on reserve under s. 7 of the Act. The reality is that, even under s. 23 of the *Charter*, management and control still leaves a role for the Minister: "[t]he province has a legitimate interest in the content and qualitative standards of educational programs for official language communities and it can impose appropriate programs in so far as they do not interfere with the legitimate linguistic and cultural concerns of the minority" (*Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island*, 2000 SCC 1 at para 53).

91. Je ne suis pas convaincu par les tentatives de la PNE de présenter le Règlement et le droit de gestion et de contrôle comme incompatibles. Le gouvernement fédéral continuera d'exercer une *certaine* mesure de pouvoir dans le domaine de l'éducation dans les réserves en vertu de l'art. 7 de la Loi. En réalité, même en vertu de l'art. 23 de la *Charte*, le droit de gestion et de contrôle laisse toujours un rôle au ministre : « [l]a province a un intérêt légitime dans le contenu et les normes qualitatives des programmes d'enseignement pour les communautés de langues officielles, et elle peut imposer des programmes dans la mesure où ceux-ci n'affectent pas de façon négative les préoccupations linguistiques et culturelles légitimes de la minorité » (*Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard,* 2000 CSC 1, par. 53).

92. The reasons underlying the Regulations are explained in the associated Regulatory Impact Analysis Statement. The Minister clearly sought to strike a careful balance. Indigenous-language schools are not subjected to day-to-day scrutiny or granular policy priorities. Rather, the Committee is setting high-level, *minimum* standards for the provision of Indigenous-language education. Lest there be any doubt, these minimum standards are to be "consistent with the unique rights, interests, and perspectives of Indigenous peoples" (s. 4(a)). The Minister's interpretation of his authority is reasonable in this respect.

92. Les motifs qui sous-tendent le Règlement sont expliqués dans le résumé de l'étude d'impact de la réglementation associé. Le ministre a clairement cherché à établir un juste équilibre. Les écoles de langue autochtone ne sont pas soumises à un contrôle quotidien ni à des priorités politiques minutieuses. Le Comité établit plutôt des normes *minimales* de nature générale pour les écoles de langue autochtone. Afin qu'il n'y ait aucun doute, ces normes minimales doivent être « compatible[s] avec les droits, les intérêts et les points de vue uniques des peuples autochtones » (alinéa 4a)). L'interprétation que fait le ministre de son autorité est raisonnable à cet égard.

93. Similarly, Indigenous-language schools' overall yearly budget allocations must be approved by the Committee—whose members are all Indigenous and all have relevant expertise. This is not a meaningful impediment, but rather a way to ensure that money is going towards services that will matter to s. 7 rightsholders and their children. The Regulations guard against any exercise of this review authority that would conflict with linguistic and cultural concerns. The review is mostly in relation to whether the allocation will allow the school to achieve the committee's minimum standards (s. 4(b)). Those standards, in turn, are designed to be "consistent with the unique rights, interests, and perspectives of Indigenous peoples" (s. 4(a)). The Minister's interpretation of the Act's broad authority as permitting such yearly review is reasonable.

93. De même, les allocations budgétaires annuelles globales des écoles de langue autochtone doivent être approuvées par le Comité, dont les membres sont tous autochtones et possèdent tous une expertise pertinente. Il ne s'agit pas d'un obstacle important, mais plutôt d'un moyen de garantir que les fonds sont affectés à des services qui profiteront aux ayants droit sous l'art. 7 et leurs enfants. Le Règlement empêche tout exercice de ce pouvoir de contrôle qui serait incompatible avec les préoccupations linguistiques et culturelles. L'examen porte surtout sur la question de savoir si l'allocation permettra à l'école d'atteindre les normes minimales fixées par le comité (alinéa 4b)). Ces normes sont quant à elles conçues pour être « compatible[s] avec les droits, les intérêts et les points de vue uniques des peuples autochtones » (alinéa 4a)), comme expliqué plus tôt. L'interprétation du ministre selon laquelle le pouvoir général conféré par la Loi autorise un tel examen annuel est raisonnable.

94. In sum, the Regulations fall reasonably within the scope of the Minister's authority under the Act.

94. Bref, le Règlement s'inscrit raisonnablement dans le cadre des pouvoirs conférés au ministre par la Loi.

Remedy

Recours

95. There was no real dispute as to remedies here, unlike EFN's other claims. The parties agree that if I had sided with EFN on the Regulations, the appropriate remedy would have been to declare the Regulations invalid. However, given my conclusions on the Regulations, there is no basis to do so.

95. Contrairement aux autres revendications de la PNE, il n'y a pas eu de véritable débat quant aux recours. Les parties conviennent que si j'avais donné raison à la PNE au sujet du Règlement, le recours approprié aurait été de déclarer le Règlement invalide. Cependant, compte tenu de mes conclusions sur le Règlement, cette question ne se pose pas.

CONCLUSION

CONCLUSION

96. The application is granted in part. In light of the importance of the issues to EFN, and to the legal clarity that this application will bring to this area, the parties shall each bear their own costs.

96. La demande est accueillie en partie. Compte tenu de l'importance des questions pour la PNE et de la clarté juridique que cette demande apportera dans ce domaine, les parties supporteront chacune leurs dépens.

FEDERAL COURT OF APPEAL

2026 FCA 456

CORAM: COREN J.A.
HINTON J.A.
MARCELIN J.A.

BETWEEN:

EFFENÉ FIRST NATION

Appellant /
Respondent on cross-appeal

and

ATTORNEY GENERAL OF CANADA

Respondent /
Appellant on cross-appeal

REASONS FOR JUDGMENT

COREN J.A. –

INTRODUCTION

1. This is an appeal from the decision of Lang J. (**the Application Judge**), which (1) granted in part EFN's request for relief under s. 7 of the *Indigenous Languages Act* (**the Act**), regarding Effené-language instruction at the high school level; (2) dismissed EFN's challenge to the renegotiation of an agreement concluded under s. 9 of the Act regarding Sinclair Elementary School; and (3) dismissed EFN's challenge to regulations adopted under s. 10 of the Act.

2. EFN asks this Court to overturn the Application Judge's decisions on each of its three claims. The Attorney General of Canada cross-appeals solely with respect to the reporting order

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

2026 CAF 456

CORAM: LA JUGE COREN
LE JUGE HINTON
LE JUGE MARCELIN

ENTRE:

PREMIÈRE NATION EFFENÉ

Appelant /
Intimé à l'appel incident

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Intimé /
Appelant à l'appel incident

MOTIFS DU JUGEMENT

LA JUGE COREN –

INTRODUCTION

1. Il s'agit d'un pourvoi interjeté contre la décision de la juge Lang (**la Juge**), qui a (1) accueilli en partie la demande de la PNE en vertu de l'art. 7 de la *Loi sur les langues autochtones* (**la Loi**), concernant l'instruction dans la langue effené au niveau secondaire ; (2) rejeté sa contestation de la renégociation d'une entente conclue en vertu de l'art. 9 de la Loi portant sur l'école élémentaire Sinclair ; et (3) rejeté sa contestation du règlement adopté en vertu de l'art. 10 de la Loi.

2. La PNE demande à cette Cour d'infirmer la décision de la Juge relative à chacune de ses trois revendications. Le procureur général du Canada interjette un appel incident uniquement à l'égard de l'ordonnance enjoignant de rendre

issued by the Application Judge with respect to the s. 7 claim.

3. In the end, I would allow EFN's appeal in full and dismiss Canada's cross-appeal. To navigate the questions on appeal, I will follow the order of the Application Judge's reasons, starting with the s. 7 claim.

ANALYSIS

The Effené-Language High School

4. Unlike EFN's challenge to the Regulations, its claim that Canada violated s. 7 of the Act—specifically, that EFN is entitled to an Effené-language high school—is not in the nature of a judicial review of an administrative decision. The Federal Court was the first-instance decision-maker adjudicating the claim. The same is true for EFN's claim regarding the honour of the Crown. For both of those claims, this Court sits as an appellate court reviewing the Federal Court's decision, and the framework in *Housen v. Nikolaisen,* 2002 SCC 33, applies.

5. EFN's grounds of appeal focus on the legal test that the Application Judge adopted. EFN argues that had the Application Judge not applied the s. 23 test *mutatis mutandis,* then he would have found that a high school was required based on the numbers in the joint expert report.

6. The Attorney General of Canada does not challenge the Application Judge's conclusion that an Effené-language *class* is required (it therefore agrees that it must fund such a class, though not a full school). Canada has cross-appealed, but only to challenge the reporting order issued by the Application Judge.

7. I will start with EFN's appeal. The determination of questions of law is reviewed

compte par rapport à la demande fondée sur l'art. 7.

3. En définitive, j'accueillerais le pourvoi de la PNE dans son intégralité et je rejetterais le pourvoi incident du Canada. Pour examiner les questions en appel, je suivrai l'ordre des motifs de la Juge, en commençant par la demande fondée sur l'art. 7.

ANALYSE

L'école secondaire de langue effené

4. Contrairement à la contestation du Règlement par la PNE, son argument selon lequel le Canada a violé l'art. 7 de la Loi—plus particulièrement, que la PNE est en droit d'exiger une école secondaire de langue effené—n'a pas le caractère d'un contrôle judiciaire d'une décision administrative. La Cour fédérale était le tribunal de première instance chargée de statuer sur la demande. Il en va de même pour la demande de la PNE concernant l'honneur de la Couronne. Pour ces deux demandes, la Cour siège en tant que cour d'appel chargée d'examiner la décision de la Cour fédérale, et le cadre établi dans l'arrêt *Housen c. Nikolaisen,* 2002 CSC 33, s'applique.

5. Les motifs d'appel de la PNE portent principalement sur le critère juridique adopté par la Juge. La PNE soutient que si la Juge n'avait pas appliqué le critère de l'art. 23 *mutatis mutandis,* elle aurait conclu qu'une école secondaire était nécessaire, compte tenu des chiffres figurant dans le rapport d'expert conjoint.

6. Le procureur général du Canada ne conteste pas la conclusion de la Juge selon laquelle une *classe* de langue effené est nécessaire (il convient donc qu'il doit financer une telle classe, mais pas une école complète). Le Canada a déposé un pourvoi incident, mais uniquement pour contester l'ordonnance de la juge lui enjoignant de rendre compte.

7. Je commencerai par le pourvoi de la PNE. La détermination des questions de droit est

on the standard of correctness. This Court must determine whether the Application Judge correctly interpreted s. 7 of the Act, including whether she was correct that off-reserve members could not be counted as part of the "numbers warrant" analysis because s. 7 is concerned with education on reserve.

examinée selon la norme de la décision correcte. La Cour doit déterminer si la Juge a correctement interprété l'art. 7 de la Loi, y compris si elle avait raison de déterminer que les membres hors réserve ne pouvaient pas être pris en compte dans l'analyse du « nombre justificatif » parce que l'art. 7 concerne l'éducation dans les réserves.

EFN's Appeal Regarding the Application Judge's Interpretation of s. 7

Pourvoi de la PNE concernant l'interprétation de l'art. 7 par la Juge

8. I am sensitive to the difficult task that was before the Application Judge. She had to interpret an innovative, quasi-constitutional provision for the first time. The Application Judge concluded that the framework governing the s. 7 analysis ought to be the same as the test under s. 23 of the *Charter,* particularly in *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique v. British Columbia*, 2020 SCC 13 (***CSFC-B***). With the greatest respect, she erred in doing so. While gesturing to the circumstances of Indigenous peoples, she failed to appreciate that s. 7 cannot be dissociated from the unique history of Indigenous peoples, their *sui generis* relationship with the Crown, the state of Indigenous languages today, and the obligations that anchor the Act—including those contained in the *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, G.A. Res. 61/295, U.N. Doc. A/RES/61/295 (**UNDRIP**) and the Truth and Reconciliation Commission's Calls to Action.

8. Je suis conscient de la tâche difficile qui incombait à la Juge. Elle devait interpréter pour la première fois une disposition novatrice, quasi constitutionnelle. La Juge a conclu que le cadre régissant l'analyse de l'art. 7 devait être le même que celui développé pour l'art. 23 de la *Charte,* notamment dans l'arrêt *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. Colombie-Britannique,* 2020 CSC 13 (***CSFC-B)***. Avec égards, la Juge a commis une erreur en concluant ainsi. Bien qu'elle ait évoqué la situation des peuples autochtones, elle n'a pas reconnu que l'art. 7 ne peut être dissocié de l'histoire unique des peuples autochtones, de leur relation *sui generis* avec la Couronne, de l'état actuel des langues autochtones et des obligations qui sous-tendent la Loi, y compris celles contenues dans la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, A.G. Rés. 61/295, Doc. N.U. A/RES/61/295 (**DNUDPA**) et les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation.

9. It is trite law that, when tasked with interpreting statutory provisions, a court should consider the text, context, and purpose of the law (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, 1998 CanLII 837 (SCC) at para 21; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42 at para 26).

9. Il est de jurisprudence constante que, lorsqu'il est chargé d'interpréter des dispositions législatives, un tribunal doit tenir compte du texte, du contexte et de l'objet de la loi (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, 1998 CanLII 837 (CSC), par. 21 ; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, par. 26).

10. Section 7 has a similar structure to s. 23 of the *Charter*. It is clearly inspired by it, as can be gleaned from the Act's preamble and its purpose section. However, there are key

10. L'art. 7 a une structure comparable à celle de l'art. 23 de la *Charte*. Il s'en inspire clairement, comme le montrent le préambule et l'article énumérant les objets de la Loi. Cependant, il

differences in the text of s. 7 that cannot be overlooked.

11. For example, the categories of rightsholders in s. 7(1) of the Act are different from those contemplated in s. 23(1) and (2) of the *Charter*. Similarly, the reference to instruction in an "Indigenous language" matters. The phrase is intentionally general, in recognition of the fact that there are more than 70 Indigenous languages spoken in Canada. Section 7 does not lend itself as easily to the comparison between the "majority" and the "minority", which is what anchors the s. 23 *Charter* analysis.

12. Section 7 also refers to instruction and facilities "on reserve". I will address what this means for the "numbers warrant" analysis later; for now, what matters is that it reflects the fact that the geographic distribution of Indigenous Peoples, as well as their mobility, is deeply intertwined with the reserve system and the assimilatory effects of the *Indian Act*, RSC 1985, c I-5. This imbues s. 7 with a history that is distinct from s. 23 of the *Charter*.

13. Finally, s. 7 refers to the provision of "federal funds". As federal legislation, s. 7 of the Act flows from the federal government's jurisdiction under s. 91(24) of the *Constitution Act, 1867,* 30 & 31 Vict, c 3. By contrast, the jurisprudence under s. 23 of the *Charter* largely developed in the context of the province's jurisdiction over education under s. 93 of the *Constitution Act*.

14. The need to be careful before applying s. 23 jurisprudence *mutatis mutandis* becomes even clearer when examining the statutory context. The Act's preamble references UNDRIP, a significant instrument which must anchor the interpretation of the Act. This signals Parliament's broader intent to recognize Indigenous peoples' inherent rights

existe des différences importantes dans le libellé de l'art. 7 qui ne peuvent être ignorées.

11. Par exemple, les catégories d'ayants droit visées au par. 7(1) de la Loi diffèrent de celles énumérées aux par. 23(1) et (2) de la *Charte*. De même, la référence à l'enseignement de « langue autochtone » est importante. Le libellé est intentionnellement général, compte tenu du fait qu'il existe plus de 70 langues autochtones parlées au Canada. L'art. 7 ne se prête pas aussi facilement à la comparaison entre la « majorité » et la « minorité », qui est le fondement de l'analyse de l'art. 23 de la *Charte*.

12. L'art. 7 fait également référence à l'enseignement et aux installations « dans la réserve ». J'aborderai plus tard ce que cela signifie pour l'analyse du « nombre justificatif » ; pour l'instant, il suffit de noter que cette référence reflète le fait que la répartition géographique des peuples autochtones, ainsi que leur mobilité, sont étroitement liées au système des réserves et aux effets d'assimilation de la *Loi sur les Indiens,* L.R.C. 1985, ch. I-5. Cela confère à l'art. 7 une histoire distincte de celle de l'art. 23 de la *Charte.*

13. Enfin, l'art. 7 fait référence à l'octroi de « fonds fédéraux ». En tant que loi fédérale, l'art. 7 de la Loi découle de la compétence du gouvernement fédéral en vertu de l'art. 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867,* 30 & 31 Vict, c 3. En revanche, la jurisprudence relative à l'art. 23 de la *Charte* s'est largement développée dans le contexte de la compétence provinciale en matière d'éducation prévue à l'art. 93 de la *Loi constitutionnelle.*

14. Lorsqu'on examine le contexte législatif, il devient encore plus clair qu'il ne faut pas appliquer *mutatis mutandis* la jurisprudence relative à l'art. 23. Le préambule de la Loi fait référence à la DNUDPA, un instrument important qui doit servir d'ancre pour l'exercice d'interprétation de la Loi. Cela témoigne de la volonté plus large du Parlement de reconnaître

to self-determination in matters of language and, by extension, the preservation of language and culture through education. Section 7 must be interpreted in a way that is consistent with Parliament's other commitments in the Act.

15. My interpretation is rooted in the principles and rights enshrined in UNDRIP. The Supreme Court of Canada has made clear that UNDRIP is the foundation for the "reconciliation initiative by Parliament (*Reference re An Act respecting First Nations, Inuit and Métis children, youth and families,* 2024 SCC 5 at para 3; *Kebaowek First Nation v. Canadian Nuclear Laboratories,* 2025 FC 319 at para 76). Further, the Court has long recognized that "legislation will be presumed to conform to international law" (*R.* v. *Hape*, 2007 SCC 26 at para. 53). Courts have begun to apply the presumption of conformity with UNDRIP even in the interpretation of constitutional provisions (*R. c. Montour,* 2023 QCCS 4154 at paras 1171–73).

16. The consequence is that s. 7, regardless of its textual similarities to s. 23, must be infused with the spirit and principles of UNDRIP. This calls for a distinct legal framework for analyzing s. 7 violations—one that is adapted to the unique history of Indigenous peoples, and to their rights of self-government.

17. In the negotiations leading to Confederation, linguistic rights for English and French communities were "a key issue in the discussions leading to this union" (*Caron v. Alberta,* 2015 SCC 56 at para 11). However, Indigenous peoples did not have a voice in these discussions—or more broadly in Confederation. Canada's Indigenous peoples were "here when Europeans came and were never conquered" (*Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests)*, 2004 SCC 73 at para 25). They did not choose to be part of Confederation. This is why the honour of the

les droits inhérents des peuples autochtones à l'autodétermination en matière de langue et, par extension, à la préservation de la langue et de la culture par le biais de l'éducation. L'art. 7 doit être interprété de manière conforme aux autres engagements pris par le Parlement dans la Loi.

15. Mon interprétation s'appuie sur les principes et les droits consacrés dans la DNUDPA. La Cour suprême du Canada a clairement établi que la DNUDPA constitue le fondement de « l'initiative de réconciliation du Parlement » (*Renvoi relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis,* 2024 CSC 5, par. 3 ; *Première Nation de Kebaowek c. Laboratoires nucléaires canadiens,* 2025 CF 319, par. 76). En outre, la Cour reconnaît depuis longtemps qu'une loi « est réputée conforme au droit international » (*R.* c. *Hape,* 2007 CSC 26, par. 53). Les tribunaux ont commencé à appliquer la présomption de conformité avec la DNUDPA, même dans l'interprétation des dispositions constitutionnelles (*R. c. Montour,* 2023 QCCS 4154, par. 1171-1173).

16. Il en résulte que l'art. 7, malgré ses similitudes textuelles avec l'art. 23, doit être interprété à la lumière de l'esprit et des principes de la DNUDPA. Cela nécessite un cadre juridique distinct pour analyser les violations de l'art. 7—un cadre adapté à l'histoire unique des peuples autochtones et à leurs droits à l'autonomie gouvernementale.

17. Lors des négociations qui ont conduit à la Confédération, les droits linguistiques des communautés anglophones et francophones constituaient « un point important dans les discussions qui mèneront à l'union » (*Caron c. Alberta,* 2015 CSC 56, par. 11). Cependant, les peuples autochtones n'ont pas eu leur mot à dire dans ces discussions, ni plus largement dans la Confédération. Les peuples autochtones du Canada « étaient déjà ici à l'arrivée des Européens ; ils n'ont jamais été conquis » (*Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts),* 2004 CSC 73, par. 25). Ils n'ont pas

Crown exists, as a necessary counterweight to the "assertion" of Crown sovereignty and *de facto* control of land (*Southwind v. Canada*, 2021 SCC 28 at para 55). The state of Indigenous languages today is also vastly different, owing to Canadia's colonial policies. As the Application Judge noted, nearly all Indigenous languages are in a precarious state.

choisi de faire partie de la Confédération. C'est pourquoi l'honneur de la Couronne existe, comme contrepoids nécessaire à l'« affirmation » par la Couronne de la souveraineté et à l'exercice de fait de son autorité sur les terres (*Southwind c. Canada,* 2021 CSC 28, par. 55). La situation actuelle des langues autochtones est également très différente, en raison des politiques coloniales du Canada. Comme la Juge l'a souligné, presque toutes les langues autochtones sont dans un état précaire.

18. Accordingly, the relationship between the Crown and Indigenous peoples is fundamentally different from that between English and French Canada. If s. 7 is to achieve a similar *outcome* to s. 23, then the exercise of undoing historical wrongs must take into account the nature and extent of the wrongs to be undone. Put simply, the "numbers warrant" analysis must recognize that what is "warranted" is a normative determination that must be consistent with UNDRIP.

18. Par conséquent, la relation entre la Couronne et les peuples autochtones est fondamentalement différente de celle qui existe entre le Canada anglais et le Canada français. Si l'art. 7 vise à atteindre un *résultat* comparable à celui de l'art. 23, alors l'exercice de réparer les injustices historiques doit tenir compte de la nature et de l'étendue des injustices à réparer. En termes simples, l'analyse du « nombre justificatif » doit reconnaître que ce qui est « justifié » est une détermination normative qui doit être conforme à la DNUDPA.

19. Where does this analysis leave us? I propose that the s. 7 framework must incorporate the following modifications in order to come close to reflecting the principles enshrined in UNDRIP.

19. Où cette analyse nous mène-t-elle ? Je propose que le cadre de l'art. 7 intègre les modifications suivantes afin de refléter au mieux les principes consacrés dans la DNUDPA.

20. The first step of the analysis remains to determine the number of children who will eventually use the service. But the analysis of the number of children must include neighbouring off-reserve members if these members are to be included in the school proposed by the Indigenous claimant.

20. La première étape de l'analyse consiste toujours à déterminer le nombre d'enfants qui se prévaudront en définitive du service. Cependant, l'analyse du nombre d'enfants doit inclure les membres habitant hors réserve si ces derniers seraient admissibles à l'école proposée par le demandeur autochtone.

21. UNDRIP teaches us that "Indigenous peoples have the right to establish and control their educational systems and institutions providing education in their own languages" (art. 14). It would be inconsistent with this principle to interpret s. 7 as erasing off-reserve children from the numbers warrant analysis. Moreover, if s. 7 were interpreted that way,

21. La DNUDPA nous enseigne que les peuples autochtones « ont le droit d'établir et de contrôler leurs propres systèmes et établissements scolaires où l'enseignement est dispensé dans leur propre langue » (art. 14). Il serait contraire à ce principe d'interpréter l'art. 7 comme excluant les enfants hors réserve de l'analyse du nombre justificatif. De plus, si l'art.

then the limited size of reserves and the housing crisis on these reserves—both the product of colonial policies—would effectively allow Canada to dilute its obligations under s. 7.

22. Once the number of children is determined, the second step of the analysis remains to determine if there are comparable schools with a similar number of children. However, comparators ought to include other Indigenous schools, not just schools serving official language communities. This approach recognizes that Indigenous communities may not necessarily have, or want, the same types of educational establishments as in the provincial system. If there exist comparable schools, whether they serve official language communities or other Indigenous communities, then a school is warranted under s. 7(2)(b).

23. Further, I do not believe that it is consistent with UNDRIP to allow Canada to rebut the presumption that a school is required by pointing to costs or by citing its own view of pedagogy, as is permissible under the *CSFC-B* test. The honour of the Crown means that financial expedients cannot constitute an honourable reason to decline to revitalize languages—languages that Canada itself sought to erase through deliberate policies. Moreover, UNDRIP requires states to take effective measures to guarantee access to an education provided in the Indigenous language "when possible"—not simply when convenient.

24. At the third step, if there are comparable schools, the analysis ends there: an Indigenous-language school is required. Where the number of children is insufficient to warrant a school but may justify some programming on the sliding scale from s. 7(2)(a) to (b), then courts ought to be creative in imagining the range of appropriate

7 était interprété de cette manière, la taille limitée des réserves et la crise du logement dans ces réserves—toutes deux issues des politiques coloniales—permettraient au Canada de diluer ses obligations en vertu de l'art. 7.

22. Une fois que le nombre d'enfants a été déterminé, la deuxième étape de l'analyse consiste à déterminer s'il existe des écoles comparables accueillant un nombre similaire d'enfants. Cependant, les comparateurs devraient inclure d'autres écoles autochtones, et pas seulement les écoles desservant les communautés de langue officielle. Cette approche reconnaît que les communautés autochtones n'ont pas nécessairement, et ne veulent pas nécessairement, les mêmes types d'établissements d'enseignement que ceux du système provincial. S'il existe des écoles comparables, qu'elles desservent les communautés de langue officielle ou d'autres communautés autochtones, alors une école est justifiée en vertu de l'alinéa 7(2)b).

23. D'ailleurs, je suis d'avis qu'il n'est pas conforme à la DNUDPA de permettre au Canada de réfuter la présomption selon laquelle une école est nécessaire en invoquant les coûts ou en citant sa propre vision de la pédagogie, comme le permet le critère *CSFC-B*. L'honneur de la Couronne signifie que les considérations financières ne peuvent constituer une raison honorable pour refuser de revitaliser des langues que le Canada lui-même a cherché à effacer par des politiques délibérées. De plus, la DNUDPA oblige les États à prendre des mesures efficaces pour garantir l'accès à une éducation dispensée dans la langue autochtone « lorsque cela est possible », et non simplement lorsque cela est pratique.

24. À la troisième étape, s'il existe des écoles comparables, l'analyse s'arrête là : la communauté est en droit d'exiger une école de langue autochtone. Lorsque le nombre d'enfants est insuffisant pour justifier une école, mais peut justifier certains programmes sur l'échelle variable entre les services prévus aux alinéas 7(2)a) et b), les tribunaux doivent alors faire

services. They must also be informed by the nature of services that are adapted to the priorities of the Indigenous group.

25. Applying this new framework to the present case, there is no doubt that the numbers in the joint expert report warrant the establishment of a school on EFN's reserve. Including off-reserve children, the number of students is *at least* 220; there are comparable schools on other reserves with only 120-150 students; and therefore, at the upper end of the sliding scale, the rightsholders are entitled to an Effené-language high school.

Canada's Cross-Appeal Regarding the Application Judge's Remedies

26. I differ somewhat from the Application Judge in my reasoning regarding remedies. In my view, it is inappropriate to justify issuing a more interventionist remedy simply because this is the first case to apply the Act. Nevertheless, I conclude that a reporting order is justified for the reasons below.

27. What matters is that, whether under s. 24(1) of the *Charter* or s. 7(3) of the Act, "an appropriate and just remedy in the circumstances of a *Charter* claim is one that meaningfully vindicates the rights and freedoms of the claimants" (*Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education),* 2003 SCC 62 at para 55). This is especially so for language rights in the educational context, which must be "implemented vigilantly" since the "likelihood of assimilation and of cultural erosion will increase with each passing school year if nothing is done to prevent them" (*CSFC-B* at para 16).

28. What also matters is that the general premise upon which our courts typically function—that Canada will comply with its legal obligations—

preuve de créativité pour imaginer la gamme de services appropriés. Ils doivent également s'inspirer de la nature des services qui seraient adaptés aux priorités du groupe autochtone.

25. En appliquant ce nouveau cadre à la présente affaire, il ne fait aucun doute que les chiffres figurant dans le rapport d'expert conjoint justifient la création d'une école sur la réserve de la PNE. En incluant les enfants hors réserve, le nombre d'élèves est *d'au moins* 220 ; il existe des écoles comparables dans d'autres réserves qui ne comptent que 120 à 150 élèves ; par conséquent, à la limite supérieure de l'échelle variable, les ayants droit ont droit à une école secondaire de langue effené.

L'appel incident du Canada concernant le recours ordonné par la Juge

26. En ce qui a trait aux recours, je ne souscris pas nécessairement au raisonnement de la Juge. À mon avis, il n'est pas approprié de justifier l'octroi d'un recours plus interventionniste simplement parce qu'il s'agit de la première fois que la Loi soit appliquée. Néanmoins, je conclus qu'une ordonnance enjoignant de rendre compte est justifiée pour les motifs qui suivent.

27. Que ce soit en vertu de l'art. 24(1) de la *Charte* ou de l'art. 7(3) de la Loi, « la réparation convenable et juste eu égard aux circonstances d'une demande fondée sur la *Charte* est celle qui permet de défendre utilement les droits et libertés du demandeur » (*Doucet-Boudreau c. Nova Scotia (Ministre de l'Éducation),* 2003 CSC 62, par. 55). Ce constat vaut particulièrement pour les droits linguistiques en matière d'éducation, qui doivent être « mis en œuvre avec vigilance », car « le risque d'assimilation et d'érosion culturelle croît à mesure que passent les années scolaires sans que rien ne soit fait à cet égard » (*CSFC-B*, par. 16).

28. Il importe également de souligner que le principe général sur lequel repose le système judiciaire canadien—à savoir que le Canada respectera ses obligations juridiques—ne s'est pas révélé fiable

has not proven reliable in the Indigenous context.

29. The appropriate remedy is what Professor Kent Roach has termed the "declaration plus". Rather than choosing between a "general declaration" and a "specific injunction", declarations can be accompanied by the court's "retention of jurisdiction" and by reporting obligations; this "open court process of governmental reporting subject to adversarial challenge" can, itself, induce compliance with the declarations, or it can give way to "more specific forms of injunctive relief if required" (Kent Roach, "Judicial Remedies for Climate Change" (2021) 17:1 Journal of Law & Equality 105 at 126–27).

30. This is what the Application Judge did: she issued declarations that recognized the right and the timeframe necessary for it to be respected; gave the parties the freedom to determine *how* to guarantee the right; and left the door open for ongoing dialogue and more specific remedies only if necessary. This approach is sound.

31. I would therefore substitute the Application Judge's declaration with my conclusion that a *school,* rather than a class, is owed under s. 7. However, I would maintain the Application Judge's deadline for providing this service and her reporting order. Accordingly, Canada's cross-appeal on the reporting order is dismissed.

The Renegotiation of the Agreement

32. I have read the reasons of my colleague, Hinton J.A. On the issue of the renegotiation of the Agreement, we are in full agreement. For the reasons expressed by my colleague, the Application Judge erred in finding there was no breach of the honour of the Crown. This Court should issue a declaration that Canada

dans le contexte autochtone.

29. La solution appropriée est ce que le professeur Kent Roach a appelé la « [TRADUCTION] déclaration plus ». Plutôt que de choisir entre une « déclaration générale » et une « injonction spécifique », les déclarations peuvent être accompagnées du « maintien de la compétence » du tribunal et d'obligations de rendre compte ; ce « processus judiciaire ouvert de présentation de rapports par le gouvernement, soumise au débat contradictoire » peut, en soi, encourager le respect des déclarations, ou il peut céder la place à « des formes plus spécifiques de mesures injonctives si nécessaire » (Kent Roach, « Judicial Remedies for Climate Change » (2021) 17:1 Journal of Law & Equality 105, p. 126-127).

30. C'est ce qu'a fait la Juge : elle a rendu des déclarations qui reconnaissaient le droit et le délai nécessaire pour qu'il soit respecté ; elle a laissé aux parties la liberté de déterminer *comment* garantir ce droit ; et elle a laissé la porte ouverte à un dialogue continu et à des réparations plus spécifiques uniquement si nécessaire. Cette approche est bien fondée.

31. Je substituerais donc la déclaration de la Juge avec ma conclusion qu'une *école,* et non seulement une classe, est justifiée en vertu de l'art. 7. Par ailleurs, je maintiendrais l'échéancier de la Juge pour fournir ce service et son ordonnance enjoignant de rendre compte. En conséquence, je rejetterais le pourvoi incident du Canada concernant l'ordonnance enjoignant de rendre compte.

La renégociation de l'Entente

32. J'ai lu les motifs du juge Hinton. Nous sommes entièrement d'accord sur la question de la renégociation de l'Entente. Pour les raisons invoquées par mon collègue, la Juge a commis une erreur en concluant qu'il n'y avait pas eu atteinte à l'honneur de la Couronne. La Cour devrait déclarer que le Canada a manqué aux

breached the duties flowing from the honour of the Crown in its renegotiation of the agreement relating to Sinclair School.

The Regulations

Standard of Review

33. Unlike EFN's other claims, its challenge of the Regulations placed the Application Judge in the position of a court reviewing an administrative decision (the enactment of subordinate legislation). On appeal, this Court's focus remains the administrative decision: the appellate court effectively steps into the shoes of the lower court to review the decision anew (*Northern Regional Health Authority v. Horrocks,* 2021 SCC 42 at para 10; *Telfer v. Canada Revenue Agency*, 2009 FCA 23 at para 18).

34. In conducting its review, this Court is not bound by the standard of review applied in the lower court or by the parties' positions. The reviewing judge's selection and application of the standard of review is, itself, reviewable for correctness (*Ontario (Attorney General) v. Ontario (Information and Privacy Commissioner)*, 2024 SCC 4 at para 15 (per Karakatsanis J.), 66–67 (per Côté J.)).

35. As the Supreme Court of Canada explained in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, the starting point is a presumption that reasonableness is the applicable standard (*Vavilov* at para 23; *Auer v. Auer,* 2024 SCC 36 at para 24). However, *Vavilov* also teaches us that "a reviewing court must be prepared to derogate from the presumption of reasonableness review where respect for the rule of law requires a singular, determinate and final answer to the question before it" (*Vavilov* at para 32). In my view, whether the Regulations violate s. 7(2)(b) of the Act must be subject to correctness review.

obligations découlant de l'honneur de la Couronne lors de la renégociation de l'accord relatif à l'école Sinclair.

Le Règlement

Norme de contrôle

33. Contrairement aux autres demandes de la PNE, sa contestation du Règlement a placé la Juge dans la position d'un tribunal examinant une décision administrative (l'édiction d'un texte de législation subordonnée). En appel, la Cour se concentre elle aussi sur la décision administrative : la cour d'appel se met à la place du tribunal d'instance inférieure pour examiner la décision (*Office régional de la santé du Nord c. Horrocks,* 2021 CSC 42, par. 10 ; *Telfer c. Agence du revenu du Canada,* 2009 CAF 23, par. 18).

34. Dans le cadre de son examen, la Cour n'est pas liée par la norme de contrôle appliquée par le tribunal inférieur ni par les positions des parties. La sélection et l'application de la norme de contrôle par le juge de révision sont elles-mêmes assujetties à la norme de la décision correcte (*Ontario (Procureur général) c. Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée),* 2024 CSC 4, par. 15 (par la juge Karakatsanis), 66-67 (par la juge Côté)).

35. Comme l'a expliqué la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, le point de départ est la présomption que la norme applicable est celle de la décision raisonnable (*Vavilov*, par. 23 ; *Auer c. Auer,* 2024 CSC 36, par. 24). Cependant, l'arrêt *Vavilov* nous enseigne également que « la cour de révision doit être prête à déroger à la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable dans les cas où le respect de la primauté du droit exige une réponse unique, décisive et définitive à la question dont elle est saisie » (*Vavilov*, par. 32). À mon avis, la question de savoir si le Règlement porte atteinte à l'alinéa 7(2)b) de la Loi doit faire l'objet d'un contrôle selon la norme de la

décision correcte.

36. The Application Judge's analysis of the standard of review is premised on a misunderstanding of what is at issue. EFN's claim is not merely a question of whether the Regulations fall within the Minister's statutory authority. Rather, it is a question of whether the Regulations violate a quasi-constitutional right that the legislative branch has required the Crown to respect.

36. L'analyse de la norme de contrôle effectuée par la Juge repose sur une mauvaise compréhension de la question en litige. La demande de la PNE ne vise pas simplement à déterminer si le Règlement relève du pouvoir juridique du ministre. Il s'agit plutôt de déterminer si le Règlement porte atteinte à un droit quasi constitutionnel que la Couronne est tenue de respecter.

37. Correctness review is required, *inter alia,* for "constitutional questions" and "general questions of law of central importance to the legal system as a whole" (*Vavilov* at paras 55–62). EFN made arguments relating to both exceptions, and I agree that both are arguably made out in this case. However, the exception for constitutional questions is the better fit.

37. Le contrôle selon la norme de la décision correcte est notamment exigé pour les « questions constitutionnelles » et les « questions de droit générales d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble » (*Vavilov*, par. 55 à 62). La PNE a présenté des arguments relatifs aux deux exceptions, et je conviens que les deux peuvent être invoqués dans la présente affaire. Cependant, l'exception pour les questions constitutionnelles est la plus appropriée.

38. In *Vavilov,* the Supreme Court of Canada explained that "[q]uestions regarding the division of powers between Parliament and the provinces, the relationship between the legislature and the other branches of the state, the scope of Aboriginal and treaty rights under s. 35 of the *Constitution Act, 1982*, and other constitutional matters require a final and determinate answer from the courts" (*Vavilov* at para 55). The precise limits of the constitutional questions exception continue to be clarified. For example, the Supreme Court of Canada recently confirmed that "whether a *Charter* right arises, the scope of its protection, and the appropriate framework of analysis" is a constitutional question that entails the correctness standard (*York Region District School Board v. Elementary Teachers' Federation of Ontario*, 2024 SCC 22 at para 63).

38. Dans l'arrêt *Vavilov,* la Cour suprême du Canada a expliqué que « [l]'examen des questions touchant au partage des compétences entre le Parlement et les provinces, au rapport entre le législateur et les autres organes de l'État, à la portée des droits ancestraux et droits issus de traités reconnus à l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1*982, et à d'autres questions de droit constitutionnel nécessite une réponse décisive et définitive des cours de justice » (*Vavilov*, par. 55). Les limites précises de l'exception pour les questions constitutionnelles continuent d'être clarifiées. Par exemple, la Cour suprême du Canada a récemment confirmé que la question « de savoir si un droit protégé par la *Charte* est soulevé, de la portée de sa protection, et du cadre d'analyse approprié » est une question constitutionnelle qui entraîne l'application de la norme de la décision correcte (*Conseil scolaire de district de la région de York c. Fédération des enseignantes et des enseignants de l'élémentaire de l'Ontario,* 2024 CSC 22, par. 63).

39. In my view, the scope of s. 7 of the Act and the appropriate framework of analysis also fall within the constitutional questions exception. Let me explain.

40. This Court has long characterized the *Official Languages Act*, RSC 1985, c 31 (4th Supp) (**OLA**) as "quasi-constitutional" (see e.g. *Canada (Attorney General) v. Viola*, 1990 CanLII 13036 (FCA), [1991] 1 F.C. 373 (C.A.), at p. 386); see also *Thibodeau v. Air Canada*, 2014 SCC 67 at para 12). This is because of the "importance of [the] objectives and of the constitutional value embodied" in the OLA, along with the "constitutional roots of that Act, and its crucial role in relation to bilingualism" (*Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773, at para 23). Like the OLA, the Act creates rights of constitutional significance. It is a direct parallel to the OLA, but for Indigenous languages. It should be accorded the same special status.

41. Section 7, in particular, is about implementing *Charter*-like protections for Indigenous language in education. The Minister even referred to the reform as implementing protections that are "constitutional in substance". This is further support for the Act's quasi-constitutional roots.

42. Beyond the parallels to the OLA and to the *Charter*, *Vavilov* was clear that constitutional questions include those relating to the scope of rights enshrined in s. 35 of the *Constitution Act, 1982*. The Act is premised on the solemn affirmation that "[t]he Government of Canada recognizes that the rights of Indigenous peoples recognized and affirmed by section 35 of the *Constitution Act, 1982* include rights related to Indigenous languages" (s. 6). The Act is a means of giving effect to s. 35 rights (or at least Parliament's understanding of them, but I note that given the extensive studies, reports and surveys it has received, Parliament

39. À mon avis, la portée de l'art. 7 de la Loi et le cadre d'analyse approprié relèvent également de l'exception pour les questions constitutionnelles. Je m'explique.

40. Cette Cour a depuis longtemps qualifié la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. 1985, ch. 31 (4e suppl.) (**LLO**) de « quasi constitutionnelle » (voir, par exemple, *Canada (Procureur général) c. Viola*, 1990 CanLII 13036 (CAF), [1991] 1 C.F. 373 (C.A.), p. 386) ; voir aussi *Thibodeau c. Air Canada*, 2014 CSC 67, par. 12). Cela s'explique par « [l]'importance de [ses] objectifs de même que les valeurs constitutionnelles incarnées » par la LLO, ainsi que par les « racines constitutionnelles de cette loi de même que son rôle primordial en matière de bilinguisme » (*Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773, par. 23). Tout comme la LLO, la Loi crée des droits d'importance constitutionnelle. Il y a un parallèle direct avec la LLO, mais pour les langues autochtones. La Loi devrait se voir conférer le même statut spécial.

41. L'art. 7, en particulier, porte sur la mise en œuvre de protections comparables à celles prévues par la *Charte* pour les langues autochtones en matière d'éducation. Le ministre a même qualifié la réforme de mise en œuvre de protections « constitutionnelles dans le fond ». Cela renforce les fondements quasi constitutionnels de la Loi.

42. Au-delà des parallèles avec la LLO et la *Charte*, *Vavilov* a clairement indiqué que les questions constitutionnelles comprennent celles qui ont trait à la portée des droits confirmés par l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La Loi repose sur l'affirmation solennelle selon laquelle « [l]e gouvernement du Canada reconnaît que les droits des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* comportent des droits relatifs aux langues autochtones » (art. 6). La Loi est un moyen de donner effet aux droits prévus à l'art. 35 (ou du moins à la compréhension qu'en a le Parlement ; d'ailleurs, je note que compte

is "particularly well positioned to act on the basis of its understanding of the content of s. 35(1)" (*Reference* at para 115)). The scope of rights protected by s. 7 of the Act must attract correctness review, in the same way as the s. 35 rights that underpin s. 7 based on Parliament's affirmation.

43. These features of the Act lead me to conclude that the determination of whether the Regulations violate s. 7(2)(b) falls within the constitutional questions exception in *Vavilov*. I need not decide whether other quasi-constitutional laws attract correctness review. It is sufficient to conclude that review of a breach of the *sui generis* commitments in s. 7 of the Act is sufficiently "constitutional" in nature to attract correctness review.

44. Even if this were not the case, I would also have found that the legislative intent exception in *Vavilov* is engaged. Section 7 represents, as all parties agree, an express attempt to add *Charter*-like protections for Indigenous languages in the realm of education. It would dilute Parliament's intent if, unlike a *Charter* analysis of a regulation, the analysis under s. 7 was premised on the reasonableness standard of review. The logical corollary of Parliament's entrenchment of a provision modelled on the *Charter* is that it wanted review under s. 7 to be just as rigorous as review under the *Charter*.

tenu des nombreuses études, rapports et enquêtes qu'il a reçus, le Parlement est « particulièrement bien placé pour agir conformément à sa compréhension du contenu du par. 35(1) » (*Renvoi*, par. 115). La portée des droits protégés par l'art. 7 de la Loi doit faire l'objet d'un contrôle selon la norme de la décision correcte de la même manière que les droits prévus à l'art. 35, lesquels sous-tendent l'art. 7 selon l'affirmation du Parlement.

43. Ces caractéristiques de la Loi m'amènent à conclure que l'examen du Règlement à la lumière de l'alinéa 7(2)b) relève de l'exception relative aux questions constitutionnelles de l'arrêt *Vavilov*. Je n'ai pas à décider si d'autres lois quasi constitutionnelles justifient l'application de la norme de la décision correcte. Il suffit de conclure que l'examen d'une violation des engagements *sui generis* prévus à l'art. 7 de la Loi est une question de nature suffisamment « constitutionnel » pour exiger l'application de la norme de la décision correcte.

44. Même si ce n'était pas le cas, j'aurais également conclu que l'exception fondée sur l'intention législative dans l'arrêt *Vavilov* s'applique. L'art. 7 représente, comme toutes les parties en conviennent, une tentative expresse d'ajouter des protections comparables à celles prévues par la *Charte* pour les langues autochtones en matière d'éducation. L'intention du Parlement serait privée de son plein effet si, contrairement à l'analyse d'un Règlement au regard de la *Charte*, l'analyse au regard de l'art. 7 était fondée sur la norme de la décision raisonnable. La conséquence logique de l'adoption par le Parlement d'une disposition inspirée de la *Charte* est qu'il souhaitait que l'examen en vertu de l'art. 7 soit aussi rigoureux que l'examen en vertu de la *Charte*.

Application of the Correctness Standard

45. Applying the correctness standard, I conclude that the Regulations violate s. 7(2)(b) of the Act.

46. While s. 7(2)(b) adopts similar language to s. 23, the degree of management and control required for schools to be *of* the Indigenous language group ("établissements du groupe autochtone" in the French version) must be understood with reference to UNDRIP, which affirms Indigenous peoples' inherent right of self-government (art. 4) and right to control their educational systems (art. 14(1)). This calls for a *sui generis* understanding of management and control.

47. Unlike official language minorities, whose authority over schools arises from positive measures enacted in education legislation, the "idea of self government is... [that] Indigenous peoples [are] exercising authority that is rightfully theirs" (*Dickson v. Vuntut Gwitchin First Nation,* 2024 SCC 10 at para 462, per Rowe J., dissenting).

48. At the high end of the sliding scale, s. 7(2)(b) requires that the federal government fund the establishment of Indigenous-language schools, with a corollary right of management and control. Section 7 therefore operates as a mechanism for withdrawing from federal control in favour of Indigenous governance, save for funding transfers.

49. Residual scope for federal intervention is narrow. In my view, material interference with Indigenous self-governance over an educational program should not be examined based on s. 23 *Charter* jurisprudence; rather, it ought to be subject to the justification framework set out by the Supreme Court of Canada in *R v. Sparrow*, 1990 CanLII 104 (SCC), [1990] 1 SCR 1075: in essence, "[t]he test

Application de la norme de la décision correcte

45. En appliquant la norme de la décision correcte, je conclus que le Règlement viole l'alinéa 7(2)b) de la Loi.

46. Bien que l'alinéa 7(2)b) utilise des termes semblables à ceux de l'art. 23, le niveau de gestion et de contrôle qui suffirait pour que les écoles soient *du* groupe linguistique autochtone (« établissements du groupe autochtone ») doit être défini à la lumière de la DNUDPA, qui affirme le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones (art. 4) et leur droit de contrôler leurs systèmes éducatifs (art. 14(1)). Cela nécessite une interprétation *sui generis* de la gestion et du contrôle.

47. Contrairement aux minorités de langue officielle, dont l'autorité sur les écoles découle de mesures figurant parmi les lois en matière d'éducation, l'« idée relative à l'autonomie gouvernementale [est] que les peuples autochtones exercent une compétence qui est légitimement la leur » (*Dickson c. Vuntut Gwitchin First Nation,* 2024 CSC 10, par. 462, selon le juge Rowe, motifs dissidents).

48. À la limite supérieure de l'échelle variable, l'alinéa 7(2)b) exige que le gouvernement fédéral finance la création d'écoles de langue autochtone, avec un droit corollaire de gestion et de contrôle. L'art. 7 fonctionne donc comme un mécanisme de retrait du contrôle fédéral au profit de la gouvernance autochtone, sous réserve de transferts de fonds par le palier fédéral.

49. La marge de manœuvre résiduelle pour l'intervention fédérale est limitée. À mon avis, toute ingérence importante dans l'autonomie gouvernementale autochtone liée à un programme d'enseignement ne devrait pas être examinée à la lumière de la jurisprudence sous l'article 23 de la *Charte*; elle devrait plutôt être soumise au cadre de justification établi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R c.*

requires that the government pursue a valid objective and that it try to achieve this using regulation consistent with the unique contemporary relationship, grounded in history and policy, between the Crown and Canada's Aboriginal peoples" (*Reference to the Court of Appeal of Quebec in relation with the Act respecting First Nations, Inuit and Métis children, youth and families,* 2022 QCCA 185 at paras 397, 495, rev'd in part, 2024 SCC 5). This case is not the appropriate occasion to determine the precise line between permissible and impermissible intervention, because the Regulations clearly cross any such line.

Sparrow, 1990 CanLII 104 (CSC), [1990] 1 SCR 1075. En bref, « [l]e test exige que les gouvernements poursuivent un objectif régulier et tentent de l'atteindre au moyen d'une réglementation conforme aux rapports contemporains uniques, fondés sur l'histoire et les politiques, qui existent entre la Couronne et les peuples autochtones du Canada » (*Renvoi à la Cour d'appel du Québec relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis,* 2022 QCCA 185, par. 397 et 495, infirmée en partie, 2024 CSC 5). La présente affaire n'est pas le moment opportun pour déterminer la ligne de démarcation précise entre une ingérence permise et prohibée, car le Règlement franchit clairement cette ligne.

50. Here, the Regulations subject Indigenous language education to federal supervision in a manner that infringes the right of management and control and cannot be justified. First, the Regulations place Indigenous schools under the microscope with respect to minimum standards set by the federal government, via the Indigenous Language Revitalization Committee (s. 4(a)). It is not enough that these standards are to be "consistent with the unique rights, interests and perspectives of Indigenous peoples". The Regulations propose standardized, national standards—which *cannot possibly* end up being consistent with the diverse interests of Indigenous peoples—and which are set by the federal government—which cannot possibly be consistent with the Indigenous rights set out above.

50. En l'espèce, le Règlement soumet l'enseignement des langues autochtones à une supervision fédérale d'une manière qui porte atteinte au droit de gestion et de contrôle et ne peut être justifiée. Premièrement, le Règlement soumet les écoles autochtones à un examen minutieux axé sur des normes minimales fixées par le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du Comité de revitalisation des langues autochtones (par. 4(a)). Il ne suffit pas que ces normes soient « compatibles avec les droits, les intérêts et les perspectives propres aux peuples autochtones ». Le Règlement propose des normes nationales standardisées—qui ne peuvent *absolument pas* être compatibles avec les divers intérêts des peuples autochtones—et qui sont fixées par le gouvernement fédéral—ce qui ne peut pas non plus être compatible avec les droits autochtones énoncés ci-dessus.

51. Second, each school's yearly budget allocations require federal approval via the Indigenous Language Revitalization Committee. The Regulations propose a top-down structure that is irreconcilable with even the most diluted idea of Indigenous self-governance.

51. Deuxièmement, les allocations budgétaires annuelles de chaque école doivent être approuvées par le gouvernement fédéral par l'intermédiaire du Comité de revitalisation des langues autochtones. Le Règlement propose une structure descendante qui est inconciliable avec l'autonomie gouvernementale autochtone, même dans sa forme la plus minimaliste.

52. That the Committee's members are Indigenous does not absolve Canada of its failure to respect the limits set down by Parliament in s. 7(2)(b). I do not doubt that the Committee's members will be well-regarded experts in their fields, but they are all appointed by the Minister and not by rightsholders. Moreover, Indigenous peoples are not a monolith, and the state of each Indigenous language differs significantly. Even with diverse membership on the Committee, the Regulations sap s. 7 of its force by preventing Indigenous communities from charting tailored, effective paths toward language revitalization that reflect their specific circumstances and needs.

53. The appropriate remedy is a declaration that the Regulations are invalid.

CONCLUSION

54. For these reasons, I would allow EFN's appeal and dismiss Canada's cross-appeal, with costs to EFN throughout.

52. Le fait que les membres du Comité soient autochtones ne dispense pas le Canada de son obligation de respecter les limites prévues par le Parlement à l'alinéa 7(2)b). Je ne doute pas que les membres du Comité soient des experts reconnus dans leur domaine, mais ils sont tous nommés par le ministre et non par les ayants droit. De plus, les peuples autochtones ne forment pas un groupe homogène, et la situation de chaque langue autochtone diffère considérablement. Même avec une composition diversifiée du Comité, le Règlement sape la force de l'alinéa 7 en empêchant les communautés autochtones de tracer leurs propres voies vers la revitalisation linguistique qui reflètent leurs circonstances et leurs besoins spécifiques.

53. La réparation appropriée consiste à déclarer le Règlement invalide.

CONCLUSION

54. Pour ces motifs, j'accueillerais le pourvoi de la PNE et rejetterais le pourvoi incident du Canada, avec dépens à la PNE dans toutes les instances.

HINTON J.A. (CONCURRING REASONS) –

INTRODUCTION

55. I have had the benefit of reading my colleague Coren J.A.'s reasons. I would also allow EFN's appeal and dismiss Canada's cross-appeal, but I have deep reservations about the path my colleague takes to reach her destination. I would follow more well-travelled jurisprudential roads.

ANALYSIS

EFN's Members Are Entitled to an Effené-Language High School

56. I agree with Coren J.A.'s conclusion that, by failing to fund an Effené-language school on EFN's reserve, Canada has infringed EFN's rights under s. 7 of the Act. However, I disagree with my colleague's proposal for a

LE JUGE HINTON (MOTIFS CONCORDANTS) –

INTRODUCTION

55. J'ai eu l'occasion de lire les motifs de ma collègue, la juge Coren. J'accueillerais également le pourvoi de la PNE tout en rejetant le pourvoi incident du Canada, mais j'ai des réserves quant au moyen que ma collègue a su y parvenir. Je préfère suivre le chemin jurisprudentiel le plus emprunté.

ANALYSE

Les membres de la PNE ont droit à une école secondaire de langue effené

56. Je souscris à la conclusion de la juge Coren selon laquelle le Canada, en omettant de financer une école de langue effené sur la réserve de la PNE, a porté atteinte aux droits de la PNE en vertu de l'art. 7 de la Loi. Cependant, je ne partage pas l'avis de ma collègue quant à la mise en œuvre

novel analytical framework that is heavily reliant on historical and international sources.

The Section 23 Framework is Flexible Enough to Address Section 7 Claims

57. The appropriate approach to implementing s. 7 of the Act is to adopt the framework developed by the Supreme Court of Canada for s. 23 of the *Charter*. There is no basis to disregard well-established principles of statutory interpretation and the existing body of cases from the Supreme Court of Canada on s. 23 of the *Charter*.

58. Coren J.A. relies heavily on the preambular and purpose statements relating to UNDRIP. Although the mention of UNDRIP is relevant context, I respectfully disagree with my colleague about the weight to be given to these mentions. Given the nearly identical wording of s. 7 of the Act and s. 23 of the *Charter*, I do not find the mention of UNDRIP sufficient to justify adopting an approach to s. 7 that is wholly different to the *Charter* s. 23 framework that the Supreme Court of Canada has carefully crafted over the past 35 years.

59. Moreover, Coren J.A. minimizes the expression of purpose that is most directly connected to s. 7: to "extend protections similar in kind to section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* to Indigenous languages" (s. 5(d), emphasis added). The s. 23 framework is Parliament's chosen mechanism to give effect to its understanding of its obligations, whether domestic or international. In the educational realm, Parliament has selected a way of giving life to Indigenous rights that is tailored to Canada's constitutional order. The Minister's second reading speech supports this view.

d'un cadre d'analyse qui s'appuie fortement sur des sources historiques et internationales.

Le cadre d'analyse de l'art. 23 est suffisamment souple pour traiter les revendications fondées sur l'art. 7

57. L'approche appropriée pour mettre en œuvre l'art. 7 de la Loi consiste à adopter le cadre d'analyse pour l'art. 23 de la *Charte*, tel qu'il a été élaboré par la Cour suprême du Canada. Il n'y a aucune raison de s'éloigner des principes bien établis d'interprétation des lois et de la jurisprudence existante de la Cour suprême du Canada au sujet de l'art. 23 de la *Charte*.

58. La juge Coren s'appuie fortement sur le préambule et l'énoncé des objets relatifs à la DNUDPA. Bien que la mention de cette déclaration fait partie du contexte pertinent, je ne partage pas l'avis de ma collègue quant à l'importance qu'il convient d'accorder à ces mentions. Compte tenu de la formulation presque identique de l'art. 7 de la Loi et de l'art. 23 de la *Charte,* je ne suis pas d'avis que la mention de la Déclaration justifie l'adoption d'une démarche envers l'art. 7 qui diverge entièrement du cadre d'analyse pour l'art. 23, cadre qui a été soigneusement conçu par la Cour suprême du Canada au cours des 35 dernières années.

59. De plus, la juge Coren minimise l'énoncé d'objectif qui est le plus directement lié à l'art. 7 : « étendre aux langues autochtones des protections semblables à celles prévues à l'art. 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* » (alinéa 5d), je souligne). Le cadre d'analyse de l'art. 23 est le mécanisme choisi par le Parlement pour mettre en œuvre ses obligations tel qu'il les comprend, qu'elles soient nationales ou internationales. Dans le domaine de l'éducation, le Parlement a choisi d'insuffler la vie aux droits autochtones d'une manière qui est adaptée à l'ordre constitutionnel du Canada. Le discours du ministre en deuxième lecture appuie ce point de vue.

60. Beyond the express references to UNDRIP, my colleague relies on the presumption of conformity with international law to ground her novel approach. To be clear, I accept that UNDRIP has been incorporated into Canada's positive law through the *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act*, S.C. 2021, c. 14. That exercise of legislative translation is what allows UNDRIP to be used as an interpretive tool (see, *e.g.*, *Reference re An Act respecting First Nations, Inuit and Métis children, youth and families*, 2024 SCC 5 at para 4).

61. However, I question why Coren J.A. would not have equal recourse to competing interpretive principles. Notably, a legislature is "presumed to have a mastery of existing law" (*R v. Jarvis*, 2019 SCC 10 at para 56; see also *R v. JJ,* 2022 SCC 28 at para 46). Here, Parliament must be understood as having chosen the words of s. 7, including the "numbers warrant" requirement, "purposefully and with the intention that the existing jurisprudence on this concept would inform the content and meaning of these words in this section" (*Jarvis* at para 56).

62. Many of the comments made by Dickson C.J. in the seminal s. 23 *Charter* case of *Mahé* v. *Alberta*, 1990 CanLII 133 (SCC), are equally applicable to the purposes underlying s. 7, notably that: "[a] further important aspect of the purpose of s. 23 is the role of the section as a remedial provision. It was designed to remedy an existing problem in Canada, and hence to alter the status quo." (*Mahé* at p. 363). Likewise, the totality of the evidence suggests that the Act is designed to remedy and reverse the problem of the decline of Indigenous languages in much the same way as section 23 of the *Charter* aims to protect official language communities in provinces and territories in which they find themselves in the minority.

60. Au-delà des références précises à la DNUDPA, ma collègue s'appuie sur la présomption de conformité avec le droit international afin de fonder son approche novatrice. Par souci de clarté, j'accepte que la DNUDPA a été incorporée dans le droit positif du Canada par le biais de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, L.C. 2021, c. 14. Cet exercice de traduction juridique est ce qui permet l'utilisation de la DNUDPA comme outil d'interprétation (voir, par ex., *Renvoi relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis,* 2024 CSC 5 au par. 4).

61. Cependant, je remets en question la raison pour laquelle la juge Coren n'aurait pas eu recours en même mesure aux autres principes d'interprétation des lois. Notamment, un législateur « est présumé connaître parfaitement le droit existant » (*R c. Jarvis,* 2019 CSC 10, par. 56 ; voir également *R c. JJ,* 2022 CSC 28, par. 46). En l'espèce, il faut comprendre que le Parlement a choisi le texte de l'art. 7, y compris le critère du « nombre justifié », « à dessein et en comptant sur la jurisprudence existante relative à ce concept pour apporter un éclairage sur le contenu et le sens des mots employés à ce paragraphe » (*Jarvis*, par. 56).

62. Plusieurs des commentaires formulés par le juge en chef Dickson dans l'arrêt *Mahé c. Alberta*, 1990 CanLII 133 (CSC), arrêt de principe pour l'art. 23 de la *Charte*, s'appliquent également aux objectifs sous-tendant l'art. 7, notamment : « [u]n autre aspect important de l'objectif de l'art. 23 est son rôle de disposition réparatrice. Conçu pour régler un problème qui se posait au Canada, il visait donc à changer le statu quo. » (*Mahé*, p. 363). De même, l'ensemble de la preuve indique que la Loi vise à remédier et à inverser le déclin des langues autochtones, tout comme l'art. 23 de la *Charte* vise à protéger les communautés de langue officielle dans les provinces et les territoires où elles sont en situation minoritaire.

63. This is not to say the history of Indigenous languages is the same as the history of English in Quebec or French in the rest of Canada. There are important distinctions between these linguistic communities, just as the needs of English minorities in Quebec and French minorities outside Quebec are not monolithic. But the test established in *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique v. British Columbia*, 2020 SCC 13 (***CSFC-B***) is sufficiently flexible to allow these distinctions to be considered.

63. Cela ne signifie pas pour autant que l'histoire des langues autochtones est identique à l'histoire de l'anglais au Québec ou du français ailleurs au Canada. Il y a des distinctions importantes entre ces communautés linguistiques, tout comme les besoins des communautés minoritaires anglophones au Québec et des communautés minoritaires francophones à l'extérieur du Québec ne sont pas monolithiques. Cependant, le critère établi dans l'arrêt *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. Colombie-Britannique,* 2020 CSC 13 (***CSFC-B****)* est suffisamment souple pour tenir compte de ces distinctions.

64. While well intentioned, Coren J.A.'s approach would actually undercut s. 7's objectives. Her approach proposes a series of amorphous reforms that are untethered from the language of s. 7. This will lead to uncertainty and further litigation, instead of providing a stable conception of language rights that Indigenous groups can rely on. Parliament clearly intended that Indigenous communities be able to benefit from the thirty-five years of hard-won jurisprudential victories by official language minority communities. Ultimately, the similarity of the text of s. 7 of the Act, the references to the *Charter* in the Act, and its shared purpose with s. 23 of the *Charter* lead me to conclude that Parliament intended for s. 7 to provide a springboard for the application of existing language rights jurisprudence to Indigenous languages.

64. Bien que bien intentionnée, l'approche de la juge Coren aurait pour effet de compromettre les objectifs de l'art. 7. Son approche suggère une panoplie de réformes amorphes qui ne sont pas liées au texte de l'art. 7. Ceci engendra de l'incertitude et du litige, au lieu d'une conception stable des droits linguistiques sur laquelle les groupes autochtones peuvent s'appuyer. Le Parlement avait clairement l'intention que les communautés autochtones puissent tirer des bénéfices des trente-cinq années de victoires juridiques durement acquises par les communautés linguistiques officielles en situation minoritaire. Bref, la similarité du libellé de l'art. 7 de la Loi, les références à la *Charte* dans la Loi, et l'objectif partagé avec l'art. 23 de la *Charte* me mènent à la conclusion que le Parlement avait pour intention que l'art. 7 serve de tremplin pour l'application de la jurisprudence existante en matière de droits linguistiques aux droits autochtones.

The "Numbers Warrant" Analysis Includes Off-Reserve Children

L'analyse du « nombre justificatif » inclut les enfants hors réserve

65. Applying the test enunciated most recently by the Supreme Court of Canada in *CSFC-B*, I nevertheless come to the same conclusion as Coren J.A. that EFN is entitled to an Effené-language high school.

65. En appliquant le critère énoncé récemment par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *CSFC-B*, j'arrive néanmoins à la même conclusion que le juge Coren, à savoir que la PNE a droit à une école secondaire de langue effené.

66. In *CSFC-B*, the Supreme Court of Canada distilled its language rights jurisprudence into

66. Dans l'arrêt *CSFC-B*, la Cour suprême du Canada a résumé sa jurisprudence en matière de droits

a three-part test: (1) identify the relevant number of students who will avail themselves of the service requested; (2) compare the number of students with the number of students in majority language schools across the province; and (3) determine the level of services that is appropriate (*CSFC-B* at paras 52–55, 90–92).

67. The Application Judge correctly set out this overall test. However, she then concluded that, when assessing the number of students who will avail themselves of the service, we should interpret the heading "Educational rights on reserve" as indicating that only on-reserve children are intended to benefit from s. 7, meaning the relevant number of students under part one of the *CSFC-B* test are only those who are located on reserve. With respect, this was a reviewable error.

68. The text of s. 7 refers to "on reserve" several times. The heading of "educational rights on reserve" might suggest that only the children of members living on reserve are to be counted as rightsholders. This initial impression dissipates upon reading the provision itself.

69. Paragraph 7(2)(a) sets out a right to the "provision of Indigenous language instruction on reserve", where numbers warrant; similarly, paragraph 7(2)(b) establishes a right to "instruction in Indigenous-language educational facilities on reserve", again where numbers warrant. It is difficult to ignore that, in enacting s. 7, Parliament made purposeful adjustments to the language of s. 23. Specifically, it attached "on reserve" to situate the location of the *instruction* and the *facilities.*

70. By contrast, there is no reference to the numbers "on reserve" warranting instruction or facilities. This leads me to conclude that the reference to "on reserve" is about where the *school* or *class* must be located, and not where

linguistiques en un critère à trois volets : (1) déterminer le nombre pertinent d'élèves qui se prévaudront du service demandé ; (2) comparer ce nombre avec le nombre d'élèves fréquentant les écoles de langue majoritaire dans la province ; et (3) déterminer le niveau de services approprié (*CSFC-B*, par. 52 à 55 et 90 à 92).

67. La Juge a correctement énoncé ce critère. Cependant, elle a conclu qu'afin d'évaluer le nombre d'élèves qui bénéficieront du service, nous devrions interpréter le sous-titre « Droits à l'éducation dans les réserves » comme indiquant que seuls les enfants vivant dans les réserves sont censés bénéficier de l'art. 7, ce qui signifie que le nombre pertinent d'élèves au sens de la première partie du critère d'analyse *CSFC-B* est uniquement celui des élèves vivant dans les réserves. Avec égards, il s'agit là d'une erreur susceptible de révision.

68. Le libellé de l'art. 7 fait référence à plusieurs reprises à « dans la réserve ». Le titre « Droits à l'éducation dans les réserves » pourrait suggérer que seuls les enfants de membres vivant dans les réserves peuvent être considérés comme ayants droit. Cette impression initiale se dissipe à la lecture de la disposition elle-même.

69. L'alinéa 7(2)a) énonce le droit à « l'enseignement de la langue autochtone dans la réserve », lorsque le nombre d'élèves le justifie ; de même, l'alinéa 7(2)b) établit le droit à « l'enseignement dans des établissements d'enseignement de langue autochtone dans la réserve », là encore lorsque le nombre d'élèves le justifie. On ne peut ignorer le fait que, en édictant l'art. 7, le Parlement a attentivement modifié le texte de l'art. 23. Plus précisément, il a ajouté « dans la réserve » afin de situer l'emplacement de l'*enseignement* et des *établissements.*

70. En contrepartie, il n'y a aucune référence voulant que le nombre « dans la réserve » doive justifier l'enseignement ou l'établissement. Cela me mène à la conclusion que la référence à « dans la réserve » concerne l'emplacement de

the *rightsholders* or their children must live. Regardless of their location, the rights enshrined in s. 7 are to be *exercised* on reserve. Given that EFN has not restricted eligibility to on-reserve children, I see no reason to exclude the number of students in Cityville that would ultimately make use of an Effené-language high school on reserve.

l'*école* ou de la *classe*, et non le lieu de résidence des *ayants droit* ou leurs enfants. Quel que soit leur emplacement, les droits conférés par l'art. 7 doivent être *exercés* dans la réserve. Étant donné que la PNE n'a pas limité l'admissibilité aux enfants vivant dans les réserves, je ne vois aucune raison d'exclure le nombre d'élèves de Citéville qui se prévaudraient en définitive d'une école secondaire de langue effené dans la réserve.

71. Further, the Application Judge's interpretation defeats the purpose of the Act, which is to protect and revitalize Indigenous languages. The proper approach is to consider all the students of rightsholders who may avail themselves of the proposed EFN school, including those students who live off reserve but are eligible under s. 7 to receive Effené-language education.

71. De plus, l'interprétation de la Juge contredit l'objectif de la Loi : de protéger et de revitaliser les langues autochtones. La bonne approche est de prendre en compte tous les élèves d'ayants droit qui se prévaudront de l'école de langue effené, incluant ceux qui vivent hors réserve mais sont admissibles à recevoir l'éducation de langue effené selon l'art. 7.

72. Accordingly, the relevant number of students is 220 students, being the combination of 100 on-reserve students and 120 off-reserve students, per the joint expert report. I have no reason to dispute the Application Judge's adoption of the findings of the joint expert report.

72. Par conséquent, le nombre pertinent d'élèves est de 220, soit la somme de 100 élèves vivant dans la réserve et de 120 élèves vivant hors réserve, selon le rapport d'expert commun. Je n'ai aucune raison de contester l'adoption du rapport d'expert conjoint par la Juge.

73. Looking next at the second part of the *CSFC-B* test, there are majority language schools with a comparable number of students. As set out in the expert report, comparable English high schools serve populations of 200-250 students. While 220 is on the lower end of that range, and is well below the 550 students at the local Cityville high school, that still means that there are comparators. There is no evidence in the record that would enable me to find the presumption rebutted.

73. En ce qui concerne la deuxième partie du critère *CSFC-B*, il existe des écoles de langue majoritaire qui comptent un nombre comparable d'élèves. Comme l'indique le rapport d'expert, les écoles secondaires anglophones comparables accueillent entre 200 et 250 élèves. Bien que le nombre de 220 élèves se situe au niveau inférieur de cette gamme et est nettement inférieur aux 550 élèves de l'école secondaire locale de Citéville, il existe tout de même des écoles comparables. Il n'y a aucune preuve en l'espèce qui me permettrait de conclure que la présomption est réfutée.

74. I conclude that there is an entitlement to a homogenous, Effené-language high school on EFN's reserve. Put another way, the lack of such a school is a violation of s. 7 of the Act.

74. Je conclus qu'il existe un droit à une école secondaire homogène de langue effené sur la réserve de la PNE. Autrement dit, l'absence d'un tel établissement porte atteinte aux droits

conférés par l'art. 7 de la Loi.

The Proper Remedy

75. I accept that the Application Judge, as the court of first instance, was best placed to determine the proper remedy in this case. Given that the Application Judge concluded that a reporting order was necessary even for establishing an Effené-language class, then such an order is doubly necessary for establishing a homogenous Effené-language school. I therefore agree with Coren J.A.'s conclusion that the Attorney General of Canada's cross-appeal should be dismissed.

76. The Supreme Court of Canada's comments at paragraph 29 of *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Environment)*, 2003 SCC 62, apply to s. 7 of the Act: like official language education rights, Indigenous language education rights are particularly vulnerable to government delay or inaction. Inaction leads to an increased risk of assimilation or language attrition. Given the extinction and near-extinction of some Indigenous languages in Canada, the risk is heightened for Indigenous languages and reporting orders may be necessary.

77. On the other hand, the quasi-constitutional nature of s. 7 rights requires careful intervention by the courts. The Supreme Court of Canada was clear in *Association des parents de l'école Rose-des-vents v British Columbia*, 2015 SCC 21: "[i]t does not play to the institutional strength of courts to have judges participate deeply in operational questions, such as detailed decisions surrounding the construction of a new school facility" (at para 67). When determining what remedy is appropriate for a breach of the Act, the courts must be mindful not to overstep their role.

Le recours approprié

75. J'accepte que la Juge, en tant que tribunal de première instance, fût la mieux placée pour déterminer le recours approprié dans cette affaire. Étant donné que la Juge a conclu qu'une ordonnance enjoignant de rendre compte était nécessaire même afin de développer une classe de langue effené, une telle ordonnance est d'autant plus nécessaire pour créer une école homogène de langue effené. Je suis donc d'accord avec la juge Coren pour rejeter le pourvoi incident du procureur général du Canada.

76. Les commentaires de la Cour suprême du Canada au par. 29 de *l'arrêt Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Environnement)*, 2003 CSC 62, s'appliquent à l'art. 7 de la Loi : tout comme les droits à l'éducation dans la langue officielle, les droits à l'éducation dans la langue autochtone sont particulièrement vulnérables aux délais ou à l'inaction du gouvernement. L'inaction entraîne un risque accru d'assimilation ou d'appauvrissement linguistique. Compte tenu de l'extinction et de la quasi-extinction de certaines langues autochtones au Canada, le risque est accru pour les langues autochtones et des ordonnances enjoignant de rendre compte pourraient s'avérer nécessaire.

77. D'autre part, la nature quasi constitutionnelle des droits prévus à l'art. 7 exige une intervention prudente de la part des tribunaux. La Cour suprême du Canada a été claire dans l'arrêt *Association des parents de l'école Rose-des-vents c. Colombie-Britannique*, 2015 CSC 21 : « [c]e n'est pas exploiter le point fort institutionnel des tribunaux que de demander aux juges de s'engager à fond dans des questions opérationnelles, en rendant par exemple des décisions détaillées sur la construction d'un nouvel établissement scolaire » (par. 67). Lorsqu'ils déterminent le recours approprié en cas de violation de la Loi, les tribunaux doivent

78. A declaration should not be viewed as an ineffective remedy, particularly where the relationship between the Crown and Indigenous peoples is at stake. Declarations "set out the parameters of a legal state of affairs or the legal relationship between the parties" (*Shot Both Sides v. Canada*, 2024 SCC 12 at para 66). They are "especially appropriate given the non-adversarial, trust-like relationship Canadian governments are supposed to have with Aboriginal people" (*Shot Both Sides* at para 72, citing Kent Roach, *Constitutional Remedies in Canada* (2nd ed. (loose-leaf)), at § 15:31).

79. Reporting orders may be a necessary supplement in exceptional circumstances. I conclude that this case is an exceptional circumstance justifying a reporting order. I stress that it was a close call.

Canada Has Breached the Duties Flowing from the Honour of the Crown

80. I now turn to the Agreement. I agree with the Application Judge that the agreement to transform Sinclair School into an Effené-language school engages the honour of the Crown. However, the Application Judge incorrectly concluded the government complied with its duties flowing from the honour of the Crown. This error was palpable and overriding. The principles of openness, genuine negotiation, honour, integrity, and generous construction identified by the Supreme Court of Canada in *Quebec (Attorney General) v. Pekuakamiulnuatsh Takuhikan*, 2024 SCC 39 were clearly not respected by Canada. In these circumstances, the proper remedy is a declaration attesting to this breach.

veiller à ne pas outrepasser leur rôle.

78. Une déclaration ne doit pas être considérée comme un recours inefficace, en particulier lorsque les relations entre la Couronne et les peuples autochtones sont en jeu. Les déclarations « établissent les paramètres d'une situation juridique ou de la relation juridique entre les parties » (*Shot Both Sides c. Canada*, 2024 CSC 12, par. 66). Elles sont « tout particulièrement indiquée[s] compte tenu de la relation non antagoniste et de nature fiduciaire que les gouvernements canadiens sont censés avoir avec les peuples autochtones » (*Shot Both Sides*, par. 72, citant Kent Roach, *Constitutional Remedies in Canada* (2e éd. (feuilles mobiles)), § 15:31).

79. Les ordonnances enjoignant de rendre compte peuvent être un complément nécessaire dans des circonstances exceptionnelles. Je conclus que cette affaire constitue une circonstance exceptionnelle justifiant une ordonnance enjoignant de rendre compte. Je souligne que cette décision était difficile.

Le Canada a manqué aux obligations découlant de l'honneur de la Couronne.

80. Je passe maintenant à l'Entente. Je suis d'accord avec la Juge pour dire que l'entente visant à transformer l'école Sinclair en une école de langue effené met en jeu l'honneur de la Couronne. Cependant, la Juge a conclu à tort que le gouvernement s'était acquitté de ses obligations découlant de l'honneur de la Couronne. Cette erreur était manifeste et dominante. Les principes d'ouverture, de négociation de bonne foi, d'honneur, d'intégrité et d'interprétation généreuse identifiés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Québec (Procureur général) c. Pekuakamiulnuatsh Takuhikan,* 2024 CSC 39, n'ont manifestement pas été respectés par le Canada. Dans ces circonstances, le recours approprié est une déclaration attestant cette violation.

81. I see no basis to interfere with the Application Judge's conclusion that the honour of the Crown is engaged. Recent jurisprudence recognizes that the honour of the Crown can attach to private law contracts in special circumstances (*Takuhikan* at para 159). As the Agreement was entered into by reason of, and on the basis of, EFN's Indigenous difference, and as it relates to Indigenous self-government, the Agreement engages the honour of the Crown.

82. However, in negotiating with EFN, Canada failed to demonstrate the open mind, genuine negotiation, honour, and integrity required to uphold its duties. In *Takuhikan*, the Supreme Court of Canada explained how the honour of the Crown manifests in negotiating and performing agreements. The Court outlined that the Crown "must act honourably, with integrity and in such a way as to avoid even the appearance of 'sharp dealing'" (*Takuhikan* at para 190 [citations omitted]). This imposes more than refraining from dishonest conduct, and instead "requires the Crown not to adopt an intransigent attitude" and "come to the negotiating table with an open mind and with the goal of engaging in genuine negotiations with a view to entering into an agreement" (*Takuhikan* at para 190).

83. The Application Judge seems to have applied an obligation akin to good faith between private commercial parties (see e.g. *Bhasin v. Hrynew*, 2014 SCC 71 and *CM Callow v. Zollinger*, 2020 SCC 45). But the honour of the Crown requires the Crown to "meet a standard of conduct that is higher than in the context of an ordinary contractual relationship" (*Takuhikan* at para 187). This is all the more important during the renegotiation stage, when the Indigenous party has already invested significant resources into a project

81. Je ne vois aucune raison de contester la conclusion de la Juge que l'honneur de la Couronne est en jeu. La jurisprudence récente reconnaît que l'honneur de la Couronne peut s'appliquer aux contrats de droit privé dans des circonstances particulières (*Takuhikan*, par. 159). Étant donné que l'Entente a été conclue en raison et sur la base de la spécificité autochtone de la PNE et qu'elle concerne l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones, l'honneur de la Couronne s'applique.

82. Toutefois, lors des négociations avec la PNE, le Canada n'a pas fait preuve de l'ouverture d'esprit, de la sincérité, de l'honneur ou de l'intégrité requis pour s'acquitter de ses obligations. Dans l'arrêt *Takuhikan*, la Cour suprême du Canada a expliqué comment l'honneur de la Couronne se manifeste dans la négociation et l'exécution des accords. La Cour a souligné que la Couronne « doit agir honorablement, avec intégrité et de manière à éviter la moindre apparence de « manœuvres malhonnêtes » ». (*Takuhikan*, par 190 [citations omises]). Les obligations imposées vont plus loin que simplement s'abstenir de tout comportement malhonnête, et « requiert de la Couronne qu'elle n'adopte pas une attitude intransigeante » et qu'elle « abord[e] les négociations avec un esprit ouvert et dans l'objectif de mener une véritable négociation afin de conclure une entente » (*Takuhikan*, par 190).

83. La Juge semble avoir appliqué une obligation similaire à celle de bonne foi entre parties commerciales privées (voir par exemple *Bhasin c. Hrynew*, 2014 CSC 71 et *CM Callow c. Zollinger*, 2020 CSC 45). Cependant, l'honneur de la Couronne exige que celle-ci « réponde à une norme de conduite plus élevée que dans le contexte d'une relation contractuelle ordinaire » (*Takuhikan*, par. 187). Cela est d'autant plus important lors de la phase de renégociation, lorsque la partie autochtone a déjà investi des ressources considérables dans un projet et dépend de la volonté continue de la Couronne

and is reliant on the Crown's continued willingness to be an honourable partner.

84. This does not mean the honour of the Crown guarantees a particular negotiated outcome. However, in approaching renegotiations, Canada must negotiate with an open mind, with a collaborative approach that offsets the imbalance in its relationship with Indigenous peoples, and with a view to maximizing the chances of a mutually agreeable outcome (*Takuhikan* at para 190–92).

85. I am not satisfied Canada met this high behavioural standard during its renegotiation with EFN. Rather, it appears that Canada adopted a position and refused to genuinely consider the EFN's request for increased funding.

86. In asserting that the Agreement was only for an elementary school and that anything more was out of scope, Canada failed to "construe the terms of the agreement generously" (*Takuhikan* at para 192). Even if the agreement pertained to Sinclair School, the scope of services offered by such a school are not so clear-cut. Do after-school services fall outside of formal elementary-level education? What about community events at the school that are open to other age groups or adults? In the context of s. 23, the Supreme Court of Canada has recognized that schools are a vital centre of community, including as a "setting for socialization where students can converse with one another and develop their potential in their own language…" (*CSFC-B* at para 1). There is an obvious connection between childcare spaces and the elementary school, given that the former can boost enrollment and ensure a successful transition. Canada was required to at least consider how the Agreement could incorporate such a service.

87. I disagree with the Application Judge's reliance on the scope of s. 7 of the Act and s. 23 of the *Charter* to constrain the scope of the

d'être un partenaire honorable.

84. Cela ne signifie pas que l'honneur de la Couronne garantit un résultat particulier. Cependant, dans le cadre des renégociations, le Canada doit négocier avec un esprit ouvert, en adoptant une approche collaborative qui compense le déséquilibre dans ses relations avec les peuples autochtones, et en cherchant à maximiser les chances d'aboutir à un résultat mutuellement acceptable (*Takuhikan*, pars 190 à 192).

85. Je ne suis pas convaincu que le Canada ait respecté cette norme de conduite élevée lors de sa renégociation avec la PNE. Il semble plutôt que le Canada a adopté une position et refusé d'examiner sérieusement la demande de financement de la PNE.

86. En affirmant que l'Entente ne concernait qu'une école primaire et que tout autre élément dépassait son champ d'application, le Canada n'a pas adopté « une interprétation généreuse des termes de l'entente » (*Takuhikan*, par 192). Même si l'Entente concernait l'école Sinclair, la portée des services offerts par une telle école ne peut être clairement définie. Les services parascolaires ne relèvent-ils pas de l'enseignement primaire? Qu'en est-il des événements communautaires organisés à l'école et disponibles pour d'autres groupes d'âge ou pour les adultes ? Dans le contexte de l'art. 23, la Cour suprême du Canada a reconnu que les écoles sont un centre communautaire essentiel, notamment en tant que « milieu de socialisation qui permet d'échanger et de s'épanouir dans sa langue... » (*CSFC-B*, par 1). Il y a un lien évident entre les places préscolaires et l'école primaire, étant donné que les services de garde peuvent stimuler l'inscription et assurer une transition réussie au primaire. Le Canada était tenu d'examiner au moins comment l'Entente pouvait intégrer un tel service.

87. Je ne suis pas d'accord avec la manière dont Juge s'est appuyée sur la portée de l'art. 7 de la Loi et de l'art. 23 de la *Charte* pour limiter la portée de

Agreement. Whether or not childcare falls within the ambit of s.7 of the Act—which is a question that does not need to be answered to define the contours of the Crown's obligation to act honourably—, I note that s. 7 does not restrict the scope of private agreements negotiated between an Indigenous group and the Crown. I would not presume that the scope of a statutory provision such as s. 7 somehow restricts the scope of a consensual agreement negotiated by two parties. The objectives of s. 7 may serve as a guide to the private law agreement, but constraints on funding that could be obtained through a s. 7 challenge in no way constrain the parties' ambitions when negotiating or renegotiating the Agreement.

l'Entente. Que les services de garde relèvent ou non du champ d'application de l'art. 7 de la Loi—question à laquelle il n'est pas nécessaire de répondre pour définir les paramètres de l'obligation de la Couronne d'agir honorablement—, je note que l'art. 7 ne limite pas la portée des ententes privées négociées entre un groupe autochtone et la Couronne. Je ne présumerais pas que la portée d'une disposition législative telle que l'art. 7 limite d'une manière ou d'une autre la portée d'une entente consensuelle négociée par deux parties. Les objectifs de l'art. 7 peuvent servir de guide pour l'entente de droit privé, mais les contraintes sur le financement qui pourrait être obtenu grâce à une contestation fondée sur l'art. 7 n'ont pas pour effet de restreindre les ambitions des parties lors de la négociation ou de la renégociation de l'Entente.

88. I appreciate the Application Judge's concerns around the Court not inserting themselves into negotiations between the Crown and Indigenous peoples. However, I do not agree that there is a real risk in this situation. Requiring Canada to meet its obligations under the honour of the Crown does not amount to dictating the outcome of a negotiation. Rather, it requires Canada to return to the bargaining table and engage in meaningful negotiations, which includes giving genuine consideration to the EFN's request and being open to compromise. I conclude that by failing to negotiate with an open mind and with a goal of engaging in genuine negotiations, Canada has failed to meet its obligations under the honour of the Crown.

88. Je comprends les préoccupations de la Juge concernant le fait que la Cour ne doit pas s'immiscer dans les négociations entre la Couronne et les peuples autochtones. Cependant, je ne suis pas d'accord qu'il existe un risque réel dans cette situation. Exiger du Canada qu'il respecte ses obligations en vertu de l'honneur de la Couronne n'équivaut pas à déterminer le résultat d'une négociation. Cela exige plutôt que le Canada entame les négociations, et ce, de façon sérieuse, ce qui implique de réellement prendre en compte la demande de la PNE et d'être ouvert au compromis. Je conclus que le Canada n'a pas négocié avec un esprit ouvert dans le but de participer dans des négociations sérieuses, et a donc manqué à ses obligations en vertu de l'honneur de la Couronne.

89. The appropriate remedy in this case is a declaration that Canada failed to meet its obligations under the honour of the Crown and that it must return to the negotiating table.

89. Le recours approprié dans cette affaire consiste à déclarer que le Canada a manqué à ses obligations en vertu de l'honneur de la Couronne et qu'il a le devoir de retourner à la table des négociations.

90. As stated by the Supreme Court of Canada in *Takuhikan*, when dealing with breaches of the honour of the Crown "the court must order

90. Comme l'a déclaré la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Takuhikan*, lorsqu'il est question de violations de l'honneur de la Couronne, « [l]e

any measure that is necessary to restore the honour of the Crown and thereby foster the goal of reconciliation" (*Takuhikan* at para 203). The court enjoys discretion in doing so and should consider the Indigenous perspective as to how best to restore the relationship between themselves and the Crown (*Takuhikan* at para 211).

91. This case presents an interesting complexity. It is distinguishable from *Takuhikan*, where the Supreme Court of Canada ordered the payment of damages for the Crown's underfunding of police services they had previously agreed to fund. In contrast, the EFN began offering childcare services at Sinclair School without having first negotiated for the provision or funding of this service. Canada does not have a contractual obligation to fund the childcare services. However, the honour of the Crown requires they consider EFN's request to expand funding to include the childcare services while renegotiating the Agreement.

92. In this context, an award of damages would be inappropriate. Canada did not fail to adequately fund that which it had already agreed to fund; a new service was created, and expanded funding was sought for the subsequent term. In my view, the most appropriate remedy is a declaration.

The Regulations Do Not Reasonably Fall within the Scope of Authority Established by the Act

93. The final issue raised on appeal concerns the *vires* of the Regulations. I agree with Coren J.A. that this Court must step into the shoes of the reviewing court and that it is not bound by the Application Judge's selection of the standard of review. However, I have serious concerns about the approach taken by my colleague, Coren J.A., to conclude that correctness applies. In this respect, I fully agree with my

tribunal doit ordonner toute mesure nécessaire afin de rétablir l'honneur de la Couronne, de manière à favoriser la poursuite de l'objectif de réconciliation » (*Takuhikan*, par 203). Le tribunal dispose d'un pouvoir discrétionnaire à cet égard et doit tenir compte de la perspective autochtone sur la meilleure façon de rétablir les relations entre eux et la Couronne (*Takuhikan*, par. 211).

91. Cette affaire présente une complexité intéressante. Elle se distingue de l'arrêt *Takuhikan*, dans laquelle la Cour suprême du Canada a ordonné le paiement de dommages-intérêts pour le sous-financement par la Couronne des services de police qu'elle avait précédemment accepté de financer. En revanche, la PNE a commencé à offrir des services de garde d'enfants à l'école Sinclair sans avoir préalablement négocié la prestation ou le financement de ce service. Le Canada n'a pas l'obligation contractuelle de financer les services de garde d'enfants. Cependant, l'honneur de la Couronne exige qu'elle examine la demande de la PNE visant à étendre le financement aux services de garde d'enfants lors de la renégociation de l'Entente.

92. Dans ce contexte, l'octroi de dommages-intérêts serait inapproprié. Le Canada n'a pas manqué de financer de manière adéquate ce qu'il avait déjà accepté de financer ; un nouveau service a été créé et un financement supplémentaire a été demandé pour la période suivante. À mon avis, le recours le plus approprié est une déclaration.

Le Règlement ne relève pas raisonnablement de la portée des pouvoirs établis par la Loi

93. La dernière question soulevée en appel concerne la validité du Règlement. Je suis d'accord avec la juge Coren : la Cour doit se met à la place du tribunal d'instance inférieure et n'est pas liée par la sélection de la norme de contrôle faite par la Juge. Cela étant dit, j'ai de sérieuses réserves quant à l'approche adoptée par ma collègue, la juge Coren, qui l'a menée à conclure que la norme de la décision correcte s'applique. À cet

colleague, Marcelin J.A., that the standard of review is reasonableness.

94. I also disagree with Coren J.A.'s adoption of a vague, novel test for management and control in the Indigenous context. The appropriate test for analyzing the right to management and control under s. 7 is the same as that adopted by the courts in the s. 23 context. As I noted above, Parliament's intent was to expand the scope of official language protections to Indigenous languages. Given this, there is no reason to depart from the established s. 23 jurisprudence; the same test for management and control applies to s. 7 of the Act.

95. Nevertheless, I conclude that the Regulations do not reflect a reasonable interpretation of the enabling authority set out in s. 10 of the Act. As the Supreme Court of Canada explained, "[e]lements of the legal and factual contexts of a decision operate as constraints on the decision maker in the exercise of its delegated powers" (*Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov,* 2019 SCC 65 at para 105). As I see it, the Minister failed to respect two important constraints: the governing statutory scheme and the principles of statutory interpretation, including the principles of reconciliation and the honour of the Crown.

96. First, s. 7(2)(a) and (b) are nearly identical to s. 23(3)(a) and (b) of the *Charter*. The Supreme Court of Canada has repeatedly explained that there is a sliding scale between these two extremes: "[t]he low end of the scale corresponds to the right only to instruction that is provided for in s. 23(3)(*a*), while the high end corresponds to the "upper level of management and control" provided for in s. 23(3)(*b*)" (*CSFC-B* at para 24, citing *Mahé* at p. 370). Thus, a constraint of the governing

égard, je suis tout à fait d'accord avec mon collègue, le juge Marcelin, que la norme applicable est la norme de la décision raisonnable.

94. Je ne suis pas non plus d'accord avec l'adoption par la juge Coren d'un critère vague et novateur pour déterminer la gestion et le contrôle dans le contexte autochtone. Le critère approprié pour analyser le droit de gestion et de contrôle en vertu de l'art. 7 est le même que celui adopté par les tribunaux dans le contexte de l'art. 23. Comme je l'ai mentionné plus haut, l'intention du Parlement était d'étendre la portée des mesures de protection des langues officielles aux langues autochtones. Dans ces circonstances, il n'y a aucune raison de s'écarter de la jurisprudence découlant de l'art. 23 ; le même critère de gestion et de contrôle s'applique à l'art. 7 de la Loi.

95. Néanmoins, je conclus que le Règlement ne reflète pas une interprétation raisonnable du pouvoir habilitant prévu à l'art. 10 de la Loi. Comme l'a expliqué la Cour suprême du Canada, « [l]es éléments du contexte juridique et factuel d'une décision constituent des contraintes qui ont une influence sur le décideur dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont délégués » (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov,* 2019 CSC 65, par. 105). À mon avis, le ministre n'a pas respecté deux contraintes importantes : le régime législatif applicable et les principes d'interprétation des lois, y compris les principes de réconciliation et d'honneur de la Couronne.

96. Premièrement, les alinéas 7(2)a) et b) sont presque identiques aux alinéas 23(3)a) et b) de la *Charte*. La Cour suprême du Canada a expliqué à plusieurs reprises qu'il existe une échelle variable entre ces deux extrêmes : « [l]a limite inférieure de cette échelle variable correspond au seul droit à l'instruction prévu à l'al. (3)*a*), alors que la limite supérieure correspond au « niveau supérieur de gestion et de contrôle » que fixe l'al. (3)*b*) » (*CSFC-B*, par. 24, citant *Mahé*, p. 370). Ainsi, le droit de gestion et de

scheme is the right of management and control where numbers warrant.

97. The Regulatory Impact Analysis Statement suggests that the Regulations seek to achieve a balance between giving Indigenous-language schools latitude, while allowing for "meaningful review of financial and program management". This quest for balance does not reflect that management and control is a *right* that the governing statute has enshrined and that the Minister *must* respect. Though there are differences, I view the committee set up by the Regulations as sufficiently similar to the committee that the Court of Appeal of Quebec found inconsistent with management and control in *Procureur général du Québec c. Quebec English School Boards Association*, 2025 QCCA 383 at paras 188–94.

98. Second, the interpretation arrived at by the Minister to justify the Regulations pays no heed to the principles of reconciliation and the honour of the Crown. To be clear, these principles operate as a separate constraint on the Minister's discretion, apart from the right of management and control discussed above. There are increasing jurisprudential signals that reconciliation and the honour of the Crown must be considered by administrative authorities where they are engaged (see e.g. *Fort McKay First Nation v. Prosper Petroleum Ltd*, 2020 ABCA 163 at para 65; *AltaLink Management Ltd. v. Alberta (Utilities Commission),* 2021 ABCA 342 at paras 104, 120–21, per Feehan J.A., concurring; *Little Black Bear First Nation v. Kawacatoose*, 2024 FCA 119 at para 147, per Gleason J.A., dissenting; see also *Kebaowek First Nation v. Canadian Nuclear Laboratories*, 2025 FC 319 at para 81). The superimposition of a committee whose members are selected by the Minister, and which meaningfully constrains the orientations of Indigenous schools, cannot reasonably be reconciled with these principles.

contrôle lorsque le nombre le justifie est une contrainte du régime en vigueur.

97. Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation suggère que le Règlement vise à atteindre un équilibre entre la latitude accordée aux écoles de langue autochtone et la possibilité d'un « examen utile de la gestion financière et des programmes ». Cette recherche d'équilibre ne reflète pas le fait que le pouvoir de gestion et contrôle est un *droit* consacré par la loi que le ministre *doit* respecter. Bien qu'il existe des différences, j'estime que le comité mis en place par le Règlement est suffisamment similaire au comité que la Cour d'appel du Québec a jugé incompatible avec le pouvoir de gestion et de contrôle dans l'arrêt *Procureur général du Québec c. Quebec English School Boards Association,* 2025 QCCA 383, aux pars. 188–194.

98. Deuxièmement, l'interprétation à laquelle est parvenu le ministre pour justifier le Règlement ne tient pas compte des principes de réconciliation et de l'honneur de la Couronne. Pour être clair, ces principes constituent une contrainte distincte sur le pouvoir discrétionnaire du ministre, indépendamment du droit de gestion et de contrôle évoqué ci-dessus. De plus en plus de décisions judiciaires indiquent que la réconciliation et l'honneur de la Couronne doivent être pris en considération par les autorités administratives lorsqu'ils sont mis en jeu (voir par exemple *Fort McKay First Nation c. Prosper Petroleum Ltd,* 2020 ABCA 163, par 65 ; *AltaLink Management Ltd. c. Alberta (Utilities Commission),* 2021 ABCA 342, par. 104, 120-121, par le juge Feehan, motifs concordants ; *Little Black Bear First Nation c. Kawacatoose,* 2024 FCA 119, par. 147, par la juge Gleason, motifs dissidents ; voir également *Première Nation de Kebaowek c. Laboratoires nucléaires canadiens,* 2025 CF 39, par. 81). La superposition d'un comité, dont les membres sont sélectionnés par le ministre et qui limite de manière significative l'orientation des écoles autochtones, ne peut raisonnablement être conciliée avec ces principes.

99. This leads me to the same remedy as Coren J.A., namely, a declaration that the Regulations are invalid.

CONCLUSION

100. I would allow EFN's appeal and dismiss Canada's cross-appeal, with costs.

99. Cela me mène au même recours que la juge Coren, à savoir une déclaration d'invalidité du Règlement.

CONCLUSION

100. J'accueillerais le pourvoi de la PNE et j'infirmerais le pourvoi incident du Canada, avec dépens.

MARCELIN J.A. (DISSENTING REASONS)

INTRODUCTION

101. I have read the reasons of my colleagues, Coren J.A. and Hinton J.A., and with the utmost respect, I cannot agree with their conclusions. In my view, they have distorted the meaning of the *Indigenous Languages Act*, the Agreement relating to Sinclair School, and the Regulations. In so doing, they have substituted Parliament's intentions with their own. I conclude that the Application Judge's s. 7 analysis discloses no reviewable error; Canada's respect for the agreed terms of the Agreement does not breach the honour of the Crown; and the Regulations fall squarely within the Minister's enabling authority. I would therefore reject EFN's appeal. Conversely, I would allow Canada's cross-appeal on remedy and would set aside the reporting order.

ANALYSIS

The Application Judge's Section 7 Analysis Discloses No Reviewable Error

102. The test that the Supreme Court of Canada developed for s. 23 of the *Charter* flows directly from its structure (a structure that is replicated in s. 7) and its purpose (a purpose that is shared with s. 7, as is clear from the purpose section of the Act). It reflects decades of accumulated judicial wisdom and gradual refinement. I agree with the Application Judge that it is the appropriate framework for evaluating s. 7 violations.

LE JUGE MARCELIN (MOTIFS DISSIDENTS)

INTRODUCTION

101. J'ai lu les motifs de mes collègues, les juges Coren et Hinton, et, avec égards, je ne peux souscrire à leurs conclusions. À mon avis, ils ont déformé le sens de la *Loi sur les langues autochtones*, de l'Entente relative à l'école Sinclair et du Règlement. Ce faisant, ils ont substitué leurs propres intentions à celles du Parlement. Je conclus que l'analyse de l'art. 7 effectuée par la Juge ne révèle aucune erreur susceptible de révision, que le respect par le Canada des termes convenus dans l'Entente ne porte pas atteinte à l'honneur de la Couronne et que le Règlement relève clairement du pouvoir habilitant du ministre. Je rejetterais donc le pourvoi de la PNE. En revanche, j'accueillerais le pourvoi incident du Canada sur le recours et j'infirmerais l'ordonnance enjoignant de rendre compte.

ANALYSE

L'analyse de l'art. 7 par la Juge ne révèle aucune erreur susceptible de révision

102. Le critère que la Cour suprême du Canada a élaboré pour l'art. 23 de la *Charte* découle directement de sa structure (une structure qui est reproduite à l'art. 7) et de son objet (un objet qui est commun à l'art. 7, comme le démontre clairement l'article énumérant les objets de la Loi). Ce cadre reflète des décennies de sagesse accumulée et de raffinement graduel. À l'instar de la Juge, je suis d'avis qu'il s'agit du cadre approprié pour évaluer les violations de l'art. 7.

103. My colleague, Coren J.A., has adopted an approach that is untethered from s. 7's text. Even if the Act is quasi-constitutional and merits a purposive interpretation, the Supreme Court of Canada has been quite clear that a purposive interpretation must still "begin with, and be rooted in, the text" (*Toronto (City) v. Ontario (Attorney General),* 2021 SCC 34 at para 14; *Quebec (Attorney General) v. 91470732 Québec inc.*, 2020 SCC 32 at paras 8-10). Coren J.A. points to minor differences in the text without explaining how they support her dramatically different approach. Rather, she rests her argument on a historical exploration and on preambular statements.

103. Ma collègue, la juge Coren, a adopté une approche qui s'écarte du texte de l'art. 7. Même si la Loi est quasi constitutionnelle et mérite une interprétation téléologique, la Cour suprême du Canada a clairement indiqué qu'une interprétation téléologique doit tout de même « commencer par le texte et s'y enraciner » (*Toronto (Ville) c. Ontario (Procureur général),* 2021 CSC 34, par. 14 ; *Québec (Procureur général) c. 9147-0732 Québec inc.,* 2020 CSC 32, par. 8 à 10). La juge Coren souligne des différences mineures dans le texte sans expliquer en quoi elles justifient son approche radicalement différente. Elle fonde plutôt son argumentation sur une analyse historique et sur les déclarations du préambule.

104. Certainly, a provision must be placed in its linguistic, philosophic and historical contexts (*Toronto (City)* at para 14). However, the appropriate philosophic context for s. 7 is the development of the *Charter,* given that s. 7 mirrors s. 23 rather than creating a new mechanism for protecting language rights. The historical context includes advocacy for provisions that are *similar in kind* to those conferred upon official languages; this is the path that Parliament chose to embark upon for s. 7. One might wish for Parliament's purposes to be broader or more respectful of Indigenous difference. Just as there were criticisms of the original Act, there are likely to be many criticisms of its reform. Some of these may be taken up by Parliament, or not. However, this does not permit judges to substitute s. 7 as it exists for s. 7 as it should be.

104. Certes, une disposition doit être située dans ses contextes linguistique, philosophique et historique (*Toronto (Ville)*, par. 14). Cependant, le contexte philosophique approprié pour l'art. 7 est l'élaboration de la *Charte,* étant donné que l'art. 7 reflète l'art. 23 plutôt que de créer un nouveau mécanisme de protection des droits linguistiques. Le contexte historique comprend les critiques exigeant des dispositions *comparables* à celles accordées aux langues officielles ; c'est la voie que le Parlement a choisi d'emprunter pour l'art. 7. On pourrait souhaiter que les objectifs du Parlement soient plus larges ou plus respectueux des spécificités autochtones. Tout comme la Loi initiale a fait l'objet de reproches, sa réforme fera probablement l'objet de maintes critiques. Certaines de ces critiques pourraient être reprises par le Parlement, ou non. Toutefois, cela ne permet pas aux juges de substituer l'art. 7 tel qu'il existe à l'art. 7 tel qu'il devrait être.

105. The reference to the *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (**UNDRIP**) in the preamble and the purpose statement of the Act reminds us that the Act is one step in a larger project. However, this Court must not mistake Parliament's references for an invitation to rewrite the scope of s. 7. In particular, the

105. La référence à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (la **DNUDPA**) dans le préambule et l'énoncé de l'objet de la Loi nous rappelle que la Loi n'est qu'une étape dans un projet plus vaste. Toutefois, la Cour ne doit pas confondre ces références du Parlement avec une invitation à réécrire la portée de l'art. 7. D'ailleurs, la présomption de conformité avec le droit

presumption of conformity with international law has no application here.

106. First, I am of the view that the provision is not ambiguous, and therefore international law has a limited role. Any ambiguity in the concepts underlying s. 7 has already been resolved by the courts interpreting s. 23. While international law is relevant at the context stage of statutory interpretation, "[i]t is always the domestic statute that governs because '[i]nternational law cannot be used to support an interpretation that is not permitted by the words of the statute'" (*Canadian Hardwood Plywood and Veneer Association v. Canada (Attorney General),* 2023 FCA 154 at para 81, citing *Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada v. Entertainment Software Association*, 2022 SCC 30 at para 48).

107. Second, the presumption of conformity with international law is based on "the rule of judicial policy that, as a matter of law, courts will strive to avoid constructions of domestic law pursuant to which the state would be in violation of its international obligations" (*R v. Hape*, 2007 SCC 26 at para 53). Even if UNDRIP were a binding treaty rather than General Assembly resolution, I see no reason why interpreting s. 7 in a similar manner to s. 23 of the *Charter*—which imposes robust, "positive obligations" on governments to "provide public funding for minority language instruction where the number of children so warrants" (*Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique v. British Columbia,* 2020 SCC 13 at para 147 (***CSFC-B***)—would run afoul of UNDRIP. Accordingly, there is no need to deviate from the most plausible interpretation of s. 7.

108. I also agree with the Application Judge that, to calculate the number of students who will eventually use the service, courts should

international ne s'applique pas en l'espèce.

106. Premièrement, je suis d'avis que la disposition n'est pas ambiguë et que, par conséquent, le droit international joue un rôle limité. Toute ambiguïté dans les concepts sous-jacents à l'art. 7 a déjà été résolue par les tribunaux qui ont interprété l'art. 23. Si le droit international est pertinent au stade du contexte de l'interprétation législative, « c'est toujours la loi nationale qui prévaut, car "[o]n ne saurait utiliser le droit international pour étayer une interprétation à laquelle fait obstacle le texte de la loi" » (*Association canadienne du contreplaqué et des placages de bois dur c. Canada (Procureur général)*, 2023 CAF 154, par. 81, citant *Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique c. Entertainment Software Association,* 2022 CSC 30, par. 48).

107. Deuxièmement, le principe qu'une loi est réputée conforme au droit international se fonde sur « le principe judiciaire selon lequel les tribunaux sont légalement tenus d'éviter une interprétation du droit interne qui emporterait la contravention de l'État à ses obligations internationales » (*R c. Hape*, 2007 CSC 26, par. 53). Même si la DNUDPA était un traité ayant un caractère contraignant plutôt qu'une résolution de l'Assemblée générale, je ne vois aucune raison pour laquelle l'interprétation de l'art. 7 de manière semblable à l'art. 23 de la Charte — qui impose aux gouvernements des « obligations positives » rigoureuses de « financer l'instruction dans la langue de la minorité sur le Trésor public lorsque le nombre d'enfants le justifie » (*Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. Colombie-Britannique*, 2020 CSC 13, par. 147 (***CSFC-B***))— serait contraire à la DNUDPA. Il n'est donc pas nécessaire de s'écarter de l'interprétation la plus plausible de l'art. 7.

108. Je suis également d'accord avec la Juge pour dire qu'afin de calculer le nombre d'élèves qui se prévaudront en définitive du service, les

look to the number of rightsholders and children *on reserve*. In avoiding this requirement, my colleagues have both adopted contrived and artificial interpretations of s. 7 to make it say what it does not.

109. My colleagues suggest that such a constraint goes against the purpose of s. 7. First, this ignores the complicated history regarding access to on-reserve benefits for members living off-reserve. Parliament has made a choice to orient s. 7 towards services on reserve for members who live on reserve. Canada and EFN may reach an agreement under s. 9 that goes further, but s. 7 represents a minimum guarantee.

110. Second, my approach is not only sufficient to give effect to the ordinary meaning of the provision and Parliament's intent; it is necessary to preserve the careful balance between federal and provincial spheres of authority. Education, including language of instruction, lies squarely within provincial jurisdiction under s. 93 of the *Constitution Act, 1867* (UK), 30 & 31 Vict, c 3. Parliament has no warrant to upset that division by extending federal obligations to off-reserve children who remain within the provincial education system.

111. To include EFN members residing off reserve in the "numbers warrant" analysis would raise profound constitutional difficulties and extend federal responsibility well beyond what the provision provides for. Section 7(2)(a) and (b) are explicit: the rights apply "on reserve." The focus is on services located on reserve—not on who might otherwise be interested in such a service off reserve.

112. It seems to me that EFN's appeal is solely based on the Application Judge having made legal errors in the articulation of the test. If, as

tribunaux devraient se fonder sur le nombre d'enfants d'ayants droit *habitant la réserve*. En contournant cette exigence, mes collègues ont adopté des interprétations artificielles de l'art. 7 pour lui faire dire ce qu'il ne dit pas.

109. Mes collègues suggèrent qu'une telle contrainte va à l'encontre de l'objectif de l'art. 7. Premièrement, cela ignore l'histoire complexe de l'accès aux services offerts dans les réserves par les membres vivant hors réserve. Le Parlement a choisi d'orienter l'art. 7 vers les services offerts dans les réserves au profit des membres qui y vivent. Le Canada et la PNE peuvent conclure une entente en vertu de l'art. 9 qui va plus loin, mais l'art. 7 représente une garantie minimale.

110. Deuxièmement, mon approche est non seulement suffisante pour donner effet au sens ordinaire de la disposition et à l'intention du Parlement ; elle est également nécessaire pour préserver l'équilibre délicat entre les compétences fédérale et provinciale. L'éducation, y compris la langue d'enseignement, relève clairement de la compétence provinciale en vertu de l'art. 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict, c 3. Le Parlement n'a pas le droit de bouleverser cette répartition en étendant les obligations fédérales aux enfants hors réserve qui restent dans le système éducatif provincial.

111. Inclure les membres de la PNE résidant hors réserve dans l'analyse du « nombre justificatif » soulèverait de profondes difficultés constitutionnelles et étendrait la responsabilité fédérale bien au-delà de ce que la disposition énonce. Les alinéas 7(2)a) et b) sont explicites : les droits s'appliquent « dans la réserve ». L'accent est mis sur les services situés dans les réserves, et non sur les personnes qui pourraient être intéressées par un tel service hors réserve.

112. Il me semble que le pourvoi de la PNE repose uniquement sur l'argument voulant que la Juge ait commis des erreurs juridiques dans

I set out above, she did not make such errors, then there is no basis to interfere with her application of the law to the facts or her factual findings, both of which are reviewable only in the presence of a palpable and overriding error (*Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33 at para 36).

113. Under the sliding scale framework clarified in *CSFC-B*, the numbers justify the provision of an Effené-language class. I note that Canada accepts this conclusion and is ready to fund such a class. The Application Judge made no error in reaching this conclusion.

114. However, I agree with Canada that the Application Judge made a palpable and overriding error in issuing a reporting order, as I explain below.

l'articulation du critère. Si, comme je l'ai indiqué ci-dessus, elle n'a pas commis de telles erreurs, il n'y a alors aucune raison d'intervenir à l'égard de son application du cadre juridique aux faits ou de ses conclusions factuelles, qui ne peuvent être renversées qu'en présence d'une erreur manifeste et déterminante (*Housen c. Nikolaisen,* 2002 CSC 33, par. 36).

113. En appliquant le cadre de l'échelle variable clarifié dans l'arrêt *CSFC-B*, le nombre justifie la mise en place d'une classe de langue effené. Je note que le Canada accepte cette conclusion et est prêt à financer une telle classe. La Juge n'a commis aucune erreur dans en arrivant à cette conclusion.

114. Toutefois, je suis d'accord avec le Canada pour dire que la Juge a commis une erreur manifeste et dominante en rendant une ordonnance enjoignant de rendre compte, comme je l'explique ci-dessous.

The Application Judge's Reporting Order Exceeded the Court's Proper Role

115. To recall, the Application Judge opted for a more interventionist remedy based on the following logic:

> In determining the appropriate remedy, I cannot ignore that this is the first case to test the effects of s. 7 of the Act. As set out earlier in my reasons, the reform was an effort to address criticisms that the original Act was symbolic and ineffective. The success of Parliament's chosen project depends on showing that this Act leads to concrete results.

116. With respect, this is not a relevant factor to consider. The Application Judge clearly wanted to send a message with the first decision under s. 7. However, the message

L'ordonnance enjoignant de rendre compte imposée par la Juge a outrepassé le rôle de la Cour

115. À titre de rappel, la Juge a opté pour une mesure corrective plus interventionniste en se fondant sur le raisonnement suivant :

> Dans l'évaluation de la réparation appropriée, je ne peux ignorer qu'il s'agit du premier cas où les effets de l'art. 7 de la Loi sont mis à l'épreuve. Comme je l'ai indiqué plus tôt dans mes motifs, la réforme visait à répondre aux critiques jugeant que la Loi initiale était symbolique et inefficace. Le succès du projet choisi par le Parlement dépend de la démonstration que cette loi mène à des effets concrets.

116. Avec égards, ce n'est pas un facteur pertinent à prendre en considération. La Juge souhaitait clairement envoyer un message avec la première décision appliquant l'art. 7.

must always be that the law will be applied in accordance with well-established principles. Quasi-political reasoning is not an appropriate exercise of judicial discretion.

117. Consequently, this Court must undertake the remedial analysis anew. Here, established principles support the declarations issued by the Application Judge, but they cannot justify her retention of jurisdiction and reporting order.

118. The Application Judge, and my colleagues, rely nearly exclusively on *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, 2003 SCC 62. However, it should be recalled that this was a 5-4 decision that, in retrospect, marked the high-water mark for systemic *Charter* remedies.

119. Conversely, over the past decade, several courts have rejected the retention of supervisory jurisdiction in s. 23 cases.

120. In 2016, Russell J. made a series of declarations concerning breaches of s. 23 in British Columbia. However, she recognized the evidentiary burden required to justify retention of jurisdiction and noted that there was no evidence of "inappropriate delay by the province implementing s. 23 in any communities"; she aptly observed that "[i]t would go beyond the competencies of this court to delve into the intricacies of school planning by way of reporting conferences" (*Conseil-scolaire francophone de la Colombie-Britannique v. British Columbia (Education)*, 2016 BCSC 1764 at para 1180, rev'd in part on other grounds: 2020 SCC 13).

Cependant, le message doit toujours être que la loi sera appliquée conformément aux principes bien établis. Un raisonnement quasi politique ne constitue pas un exercice approprié du pouvoir discrétionnaire judiciaire.

117. Par conséquent, la Cour doit procéder à une nouvelle analyse du recours. En l'espèce, les principes établis appuient le bien-fondé des déclarations rendues par la Juge, mais ils ne peuvent justifier le maintien de sa compétence et de son ordonnance enjoignant de rendre compte.

118. La Juge et mes collègues s'appuient presque exclusivement sur l'arrêt *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, 2003 CSC 62. Toutefois, il importe de souligner qu'il s'agissait d'une décision prise à 5 voix contre 4 qui, rétrospectivement, a marqué le seuil supérieur des mesures de recours systémiques en vertu de la *Charte*.

119. À l'inverse, au cours de la dernière décennie, plusieurs tribunaux ont rejeté le maintien de leur compétence pour fins de surveillance dans les affaires relevant de l'art. 23.

120. En 2016, la juge Russell a rendu une série de déclarations concernant des violations de l'art. 23 en Colombie-Britannique. Elle a toutefois reconnu la charge de la preuve qui incombait aux demandeurs pour justifier le maintien de sa compétence et a noté qu'il n'y avait aucune preuve de «[TRADUCTION] retard injustifié de la part de la province dans la mise en œuvre de l'art. 23 dans quelque communauté que ce soit » ; elle a judicieusement remarqué que « l'exercice de se plonger dans les subtilités de la planification scolaire par le biais de conférences de rapport déborderait le cadre de la compétence du tribunal » (*Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. British Columbia (Education)*, 2016 BCSC 1764, par. 1180, infirmé en partie pour d'autres motifs : 2020 CSC 13).

121. More recently, the Court of Appeal of Quebec explained:

> While it is possible for a judge to retain jurisdiction in a constitutional case to ensure that an appropriate remedy is implemented, this type of remedy is rare. To date, it has been used chiefly in exceptional circumstances, such as where it was shown that the government was delaying action or refusing to comply with its constitutional obligations. (*Procureur général du Québec v. Quebec English School Boards Association,* 2025 QCCA 383 at para 252)

122. Shortly thereafter, in a second judicial proceeding relating to CSFC-B, Gomery J. (as he then was) explained that retaining jurisdiction would "prolong and exacerbate the adversarial aspects of the parties' relationship, to the detriment of their ability to work together for the benefit of the rightsholders" (*Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique v. British Columbia*, 2025 BCSC 962 at para 653).

123. In my view, the jurisprudence suggests that a court can only retain jurisdiction if (1) the case is shown to be exceptional; (2) there is compelling evidence that Canada would not follow through on a judicial declaration; and (3) the scope of the court's role, in the circumstances, is an appropriate one for a judicial body.

124. None of these factors are met. First, this case is not exceptional. The s. 7 analysis indicates that EFN is entitled to an Effené-language class, but not a school. If this case were exceptional, then so would every case that found a violation of s. 7 (or s. 23 of the *Charter* for that matter).

121. Plus récemment, la Cour d'appel du Québec a expliqué :

> S'il est possible pour un juge de conserver sa compétence dans un dossier constitutionnel afin de s'assurer qu'une réparation appropriée soit mise en œuvre, ce type de réparation est rare. Jusqu'à maintenant, il a surtout été utilisé dans des circonstances exceptionnelles, comme dans des cas où il avait été démontré que le gouvernement tardait à agir ou refusait de se plier à ses obligations constitutionnelles. (*Procureur général du Québec c. Quebec English School Boards Association,* 2025 QCCA 383, par. 252)

122. Peu après, dans une deuxième instance judiciaire concernant le CSFC-B, le juge Gomery (comme il l'était à l'époque) a expliqué que le fait de conserver sa compétence « [TRADUCTION] prolongerait et exacerberait les aspects conflictuels de la relation entre les parties, au détriment de leur capacité à travailler ensemble dans l'intérêt des ayants droit » (*Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. British Columbia*, 2025 BCSC 962, par. 653).

123. À mon avis, la jurisprudence suggère qu'un tribunal ne peut conserver sa compétence que si (1) l'affaire s'avère exceptionnelle ; (2) il existe des preuves convaincantes que le Canada ne donnerait pas suite à une déclaration judiciaire ; et (3) la portée du rôle du tribunal, dans les circonstances, est appropriée pour une instance judiciaire.

124. Aucun de ces facteurs n'est rempli. Premièrement, cette affaire n'est pas exceptionnelle. L'analyse de l'art. 7 indique que la PNE a droit à une classe de langue effené, mais pas à une école. Si cette affaire était exceptionnelle, alors toutes les affaires dans lesquelles une violation de l'art. 7 (ou de l'art. 23 de la *Charte* d'ailleurs) a été constatée le seraient également.

125. Second, there is no evidence in the record that Canada would fail to comply with a judicial declaration expeditiously. To the contrary, it is this very government that enacted s. 7 of the Act. This, too, is fatal to EFN's requested relief.

126. Third, asking the Federal Court to delve into the intricacies of program delivery would exceed that court's role—without actually benefitting the parties. As the Supreme Court of Canada has repeatedly underscored, "[t]rue reconciliation is rarely, if ever, achieved in courtrooms" (*Clyde River (Hamlet) v. Petroleum Geo-Services Inc,* 2017 SCC 40 at para 24). The Judge's declaration is an appropriate method of setting the parties on a viable path. By contrast, retaining jurisdiction risks reinforcing the animosity between the parties and forever judicializing what should be a nation-to-nation, collaborative relationship.

127. I would therefore allow Canada's cross-appeal and set aside the Application Judge's reporting order.

Canada Respected the Honour of the Crown in its Renegotiation of the Agreement

128. I begin by acknowledging that the honour of the Crown remains a somewhat elusive concept in Canadian law. While it is not "a mere incantation" and it "finds its application in concrete practices," the duties to which it gives rise are highly contextual (*Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests),* 2004 SCC 73 at paras. 16 and 18). With that said, I am prepared to assume, without deciding, that the honour of the Crown attaches to the Agreement.

129. Even then, I see no basis to interfere with the Application Judge's conclusion that Canada did not breach its duties.

125. Deuxièmement, rien dans le dossier n'indique que le Canada ne se conformerait pas rapidement à une déclaration judiciaire. Au contraire, c'est ce même gouvernement qui a promulgué l'art. 7 de la Loi. Cela aussi est fatal à la demande de réparation de la PNE.

126. Troisièmement, demander à la Cour fédérale d'examiner les subtilités de la mise en œuvre d'un programme dépasserait le rôle de ce tribunal, sans pour autant profiter aux parties. Comme la Cour suprême du Canada l'a souligné à maintes reprises, « [o]n ne parvient que rarement, voire jamais, à une véritable réconciliation dans une salle d'audience » (*Clyde River (Hameau) c. Petroleum Geo-Services Inc.,* 2017 CSC 40, par. 24). Les déclarations rendues par la Juge constituent un moyen approprié d'orienter les parties. En revanche, le maintien de la compétence du tribunal risque de renforcer l'animosité entre les parties et de judiciariser à jamais ce qui devrait être une relation de collaboration entre nations.

127. J'accueillerais donc le pourvoi incident du Canada et j'infirmerais l'ordonnance de la Juge enjoignant de rendre compte.

Le Canada a respecté l'honneur de la Couronne dans la renégociation de l'Entente

128. J'entame mon analyse en reconnaissant que l'honneur de la Couronne reste un concept quelque peu insaisissable en droit canadien. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une « belle formule » et qu'il « peut s'appliquer dans des situations concrètes », les obligations qu'il engendre sont fortement tributaires du contexte (*Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, 2004 CSC 73, par. 16 et 18). Cela dit, je suis disposé à tenir pour acquis, sans en décider, que l'Entente met en jeu l'honneur de la Couronne.

129. Même dans ce cas, je ne vois aucune raison de renverser la conclusion de la Juge que le Canada n'a pas manqué à ses obligations.

130. As a preliminary point, my colleagues pay lip service to the standard of review, but they essentially undertake their own analysis. With respect, an appeal is not a *de novo* review. The Application Judge correctly stated the principles in *Quebec (Attorney General) v. Pekuakamiulnuatsh Takuhikan,* 2024 SCC 39. Her application of those principles to a factually complex matter is entitled to deference.

131. The Application Judge's conclusions are amply justified. The Supreme Court of Canada's decision in *Takuhikan* was reached in the context of highly peculiar circumstances, where a First Nation was forced to choose "to impoverish itself to maintain [its own police force] and preserve the progress that [the police force] represented in terms of self-government, or it abolished the [police force], which meant both returning to [provincial policing] services and suffering a setback with respect to self-government" (*Takuhikan* at para 131).

132. No such stark choice was presented here. Without prior negotiation with Canada, EFN expanded Sinclair School's mandate to cover childcare services. Canada's refusal to provide funding to support the unilateral decision to add these services did not place EFN in a situation comparable to that faced in *Takuhikan*. The Agreement covered elementary education. Childcare was outside its scope. To require Canada to negotiate an expansion involving childcare, irrespective of the terms of its prior agreement, would be to convert the procedural duties in *Takuhikan* into a judicial power to rewrite contracts.

130. D'emblée, mes collègues font mine de respecter la norme de contrôle, mais ils procèdent essentiellement à leur propre analyse. Avec égards, un appel n'est pas un examen *de novo*. La Juge a correctement énuméré les principes énoncés dans l'arrêt *Québec (Procureur général) c. Pekuakamiulnuatsh Takuhikan,* 2024 CSC 39. Son application de ces principes à une affaire complexe sur le plan factuel mérite d'être respectée.

131. Les conclusions de la Juge sont pleinement justifiées. La décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Takuhikan* a été rendue dans un contexte très particulier, où une Première Nation était limitée à deux options difficiles : « soit il continuait à s'appauvrir pour maintenir [le corps de police] et conserver les progrès que cette dernière représente en matière d'autonomie gouvernementale, soit il abolissait [le corps de police], ce qui impliquait tant un retour aux services [provinciales] qu'une régression en matière d'autonomie gouvernementale » (*Takuhikan*, par. 131).

132. Un tel choix difficile ne se posait pas en l'espèce. Sans négociation préalable avec le Canada, la PNE a élargi le mandat de l'école Sinclair afin d'y inclure des services de garde d'enfants. Le fait que le Canada ait refusé de financer la décision unilatérale d'ajouter ces services n'a pas placé la PNE dans une situation comparable à celle dans l'arrêt *Takuhikan*. L'Entente portait sur l'enseignement primaire. Les services de garde d'enfants n'entraient pas dans son champ d'application. Exiger du Canada qu'il négocie une extension concernant les services de garde d'enfants, indépendamment des termes de son accord antérieur, reviendrait à convertir les obligations procédurales de l'arrêt *Takuhikan* en un pouvoir judiciaire de réécrire les contrats.

EFN Has Not Rebutted the Presumption of Validity that Applies to the Regulations

133. This brings us to the final issue. The applicable standard is reasonableness. *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, sets out a presumption of reasonableness review. Coren J.A.'s attempt to carve out a new "quasi-constitutional" category attracting correctness review risks destabilizing the coherence of administrative law. After decades of uncertainty, *Vavilov* restored a semblance of order in the standard of review analysis. Giving effect to my colleague's approach would open up regulations passed under an array of statutes (the *Official Languages Act*, RSC 1985, c 31 (4th Supp), the *Canadian Human Rights Act,* RSC 1985, c H-6 and the *Access to Information Act*, RSC 1985, c A-1 to name a few) to renewed uncertainty.

134. Reasonableness review of regulations starts from a presumption of validity (*Auer v. Auer,* 2024 SCC 36 at para 33; *Canadian Council for Refugees v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2023 SCC 17, at para. 54). EFN did not meet its burden to rebut the presumption.

135. As the Application Judge noted, the Minister's authority is broad and extends to making any regulations and enacting any policies that "facilitate the provision of Indigenous language education" (Act, s. 10). My colleague, Hinton J.A., disregards this element of the governing scheme in favour of a review that approaches disguised correctness.

136. With respect to the concept of "management and control", its scope is narrow. As explained in *Mahé v. Alberta*, 1990 CanLII 133 (SCC), it ensures that minority

La PNE n'a pas réfuté la présomption de validité qui s'applique au Règlement

133. Cela nous amène à la dernière question. La norme applicable est celle de la décision raisonnable. L'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, établit une présomption voulant que la norme de la décision raisonnable soit la norme applicable. La tentative de la juge Coren de créer une nouvelle catégorie «quasi constitutionnelle» donnant lieu à un examen selon la norme de la décision correcte risque de déstabiliser la cohérence du droit administratif. Après des décennies d'incertitude, l'arrêt *Vavilov* a rétabli un semblant d'ordre dans la sélection de la norme de contrôle. Accepter l'approche de ma collègue créerait de l'incertitude par rapport à l'examen de règlements adoptés en vertu d'une série de lois (la *Loi sur les langues officielles,* L.R.C. 1985, ch. 31 (4e suppl.), la *Loi canadienne sur les droits de la personne,* L.R.C. 1985, c H-6 et la *Loi sur l'accès à l'information,* L.R.C. 1985, c A-1, pour n'en citer que quelques-unes).

134. L'examen du caractère raisonnable des règlements repose sur une présomption de validité (*Auer c. Auer,* 2024 CSC 36, par. 33 ; *Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2023 CSC 17, par. 54). La PNE n'a pas réussi à réfuter cette présomption.

135. Comme l'a fait remarquer la Juge, le pouvoir du ministre est large et s'étend à la prise de tout règlement et à l'établissement de toute politique qui vise à « faciliter la prestation de services d'éducation en langues autochtones » (Loi, art. 10). Mon collègue, le juge Hinton, ne tient pas compte de cet élément du régime en vigueur au profit d'un contrôle qui s'apparente à un contrôle déguisé selon la norme de la décision correcte.

136. En ce qui concerne la notion de « gestion et contrôle », son champ d'application est restreint. Comme expliqué dans l'arrêt *Mahé c. Alberta*, 1990 CanLII 133 (CSC), ce droit garantit

language communities have genuine authority over the content and delivery of language education. Nothing in the Regulations offend that principle. The Regulations do not have "any impact whatsoever on the use of the [Effené] language in schools. Nor does anything curtail its unrestricted use in a schooling context" (*Organisation mondiale sikhe du Canada c. Procureur général du Québec*, 2024 QCCA 254 at para 605, leave to appeal to SCC granted).

que les communautés linguistiques en situation minoritaire disposent d'un pouvoir réel sur le contenu et la prestation de l'enseignement linguistique. Aucune disposition du Règlement ne contrevient à ce principe. Rien dans le Règlement « n'affecte de quelque façon que ce soit l'emploi de la langue [effené] dans les programmes d'enseignement. Rien ne restreint non plus son usage illimité en contexte scolaire » (*Organisation mondiale sikhe du Canada c. Procureur général du Québec,* 2024 QCCA 254, par. 605, autorisation d'appel devant la CSC accordée).

137. Hinton J.A. also improperly relies on *Procureur général du Québec c. Quebec English School Boards Association,* 2025 QCCA 383. The context here is wholly different: the committee has a narrow mandate; it is composed entirely of Indigenous members; and in accomplishing its mandate, it must have regard to "the unique rights, interests, and perspectives of Indigenous peoples" (Regulations, s. 4(a)).

137. Le juge Hinton s'appuie également à tort sur l'arrêt *Procureur général du Québec c. Quebec English School Boards Association,* 2025 QCCA 383. Le contexte est ici tout à fait différent : le comité a un mandat restreint, il est composé exclusivement de membres autochtones et, dans l'accomplissement de son mandat, il doit agir de manière compatible avec « les droits, les intérêts et les points de vue uniques des peuples autochtones » (Règlement, art. 4(a)).

138. With respect to the principles of reconciliation and the honour of the Crown, I am skeptical that sporadic references to their use in reasonableness review—largely from concurring or dissenting decisions—are sufficient for this Court to take such a bold jurisprudential step. Even if I were to have regard to these principles as additional constraints under *Vavilov*, the Minister clearly considered and balanced the interests at play. This can be seen both in the limited scope of the Regulations themselves and in the Regulatory Impact Analysis Statement, which clarifies the purpose of the Regulations: "to ensure that Indigenous-language schools are given wide latitude, while allowing for meaningful review of financial and program management to enhance each school's success".

138. En ce qui concerne les principes de réconciliation et de l'honneur de la Couronne, je doute que les références sporadiques à leur utilisation dans le cadre d'un contrôle selon la norme de la décision raisonnable—provenant surtout de motifs concordants ou dissidents—soient suffisantes pour que cette Cour accepte une proposition jurisprudentielle aussi audacieuse. Même si je devais tenir compte de ces principes à titre de contraintes supplémentaires dans le cadre établi par l'arrêt *Vavilov,* le ministre a clairement examiné et mis en balance les intérêts en jeu. Cela ressort à la fois de la portée limitée du Règlement lui-même et de Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, qui précise l'objectif du Règlement : « garantir que les écoles de langue autochtone bénéficient d'une grande latitude, tout en permettant un examen utile de la gestion financière et des programmes, afin d'améliorer la réussite de chaque école ».

139. EFN retains control over the day-to-day operation of Sinclair School. The committee established under the Regulations does not displace EFN's role; it simply ensures minimum standards and accountability for federal funds. That is entirely consistent with the broad authority conferred upon the minister by s. 10 of the Act. The presumption of validity has not been displaced. EFN's arguments amount to asking this court to assess the "policy merits of the subordinate legislation", which is prohibited (*Auer* at para 33).

CONCLUSION

140. For these reasons, I would dismiss EFN's appeal and allow Canada's cross-appeal.

139. La PNE conserve le contrôle du fonctionnement quotidien de l'école Sinclair. Le comité créé en vertu du Règlement ne remplace pas le rôle de la PNE ; il garantit simplement des normes minimales et la saine gestion des fonds fédéraux. Cela est tout à fait conforme aux larges pouvoirs conférés au ministre par l'art. 10 de la Loi. La présomption de validité n'a pas été écartée. Les arguments de la PNE reviennent à demander à la Cour d'évaluer le « l'appréciation du bien-fondé des considérations d'intérêt général », ce qui est interdit (*Auer*, par. 33).

CONCLUSION

140. Pour ces motifs, je rejetterais le pourvoi de la PNE et j'accueillerais le pourvoi incident du Canada.