

T-1679-83

T-1679-83

**Operation Dismantle Inc., Canadian Union of Public Employees, Canadian Union of Postal Workers, National Union of Provincial Government Employees, Ontario Federation of Labour, Arts for Peace, Canadian Peace Research and Education Association, World Federalists of Canada, Alberni Valley Coalition for Nuclear Disarmament, Comox Valley Nuclear Responsibility Society, Cranbrook Citizens for Nuclear Disarmament, Peace Education Network, Windsor Coalition for Disarmament, Union of Spiritual Communities of Christ Committee for World Disarmament and Peace, Against Cruise Testing Coalition, B.C. Voice of Women, National Action Committee on the Status of Women, Carman Nuclear Disarmament Committee, Project Survival, Denman Island Peace Group, Thunder Bay Coalition for Peace and Nuclear Disarmament, Muskoka Peace Group, Global Citizens' Association, Physicians for Social Responsibility (Montreal Branch) (Plaintiffs)**

v.

**The Queen, the Right Honourable Prime Minister, the Attorney General of Canada, the Secretary of State for External Affairs, the Minister of Defence (Defendants)**

Trial Division, Cattanach, J.—Ottawa, September 15 and 27, 1983.

*Constitutional law — Charter of Rights — Motion to strike statement of claim as disclosing no reasonable cause of action — Plaintiffs seeking declaration that decision of defendants to permit testing of cruise missiles in Canada unconstitutional on ground it violates rights guaranteed under Charter — Allegation by defendants that decision made by Government in executive capacity and not subject to control by judicial branch — Motion denied — Executive decisions of Government subject to Charter by virtue of s. 32(1)(a) of Charter and s. 52(1) of Constitution Act, 1982 — Primacy of Constitution of Canada under s. 52(1) and application of Charter to Parliament and Government of Canada under s. 32(1)(a) — Principles of supremacy of Parliament and separation of powers diluted to extent that Parliament and Government of Canada cannot breach rights guaranteed under Charter — Language of s. 32(1)(a) clear and for Court to hold Charter not applicable to matters decided on basis of policy would be equivalent to assuming function of legislator — Constitutional validity of Act of Parliament subject to challenge by individual: Thorson v. The Attorney General of Canada et al., [1975] 1 S.C.R. 138 — Jurisdiction of Court over decision under attack conferred by s. 24(1) of Charter — Rights guaranteed under s. 7 of*

**Operation Dismantle Inc., Syndicat canadien de la Fonction publique, Syndicat des postiers du Canada, Syndicat national de la Fonction publique provinciale, Fédération du travail de l'Ontario, Arts for Peace, Association canadienne d'éducation et de recherche pour la paix, Mouvement canadien pour une fédération mondiale, Alberni Valley Coalition for Nuclear Disarmament, Comox Valley Nuclear Responsibility Society, Cranbrook Citizens for Nuclear Disarmament, Peace Education Network, Windsor Coalition for Disarmament, Union of Spiritual Communities of Christ Committee for World Disarmament and Peace, Against Cruise Testing Coalition, La Voix des femmes (C.-B.), Comité national d'action sur le statut de la femme, Carman Nuclear Disarmament Committee, Project Survival, Denman Island Peace Group, Thunder Bay Coalition for Peace and Nuclear Disarmament, Muskoka Peace Group, Global Citizens' Association, Association des médecins pour la responsabilité sociale (section de Montréal) (demandeurs)**

c.

**La Reine, le très honorable Premier ministre, le procureur général du Canada, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, le ministre de la Défense (défendeurs)**

Division de première instance, juge Cattanach—Ottawa, 15 et 27 septembre 1983.

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Requête en radiation de la déclaration au motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action — Les demandeurs sollicitent un jugement déclarant que la décision des défendeurs d'autoriser l'essai des missiles de croisière au Canada est inconstitutionnelle parce que violant les droits garantis par la Charte — Les défendeurs soutiennent que cette décision a été prise par le gouvernement en vertu de son pouvoir exécutif et qu'elle n'est donc pas soumise au contrôle du judiciaire — Requête rejetée — En vertu de l'art. 32(1)a) de la Charte et de l'art. 52(1) de la Loi constitutionnelle de 1982, les décisions administratives du gouvernement sont soumises à la Charte — L'art. 52(1) reconnaît la primauté de la Constitution du Canada et l'art. 32(1)a) prévoit l'application de la Charte au Parlement et au gouvernement du Canada — Le principe de la souveraineté du Parlement et celui de la séparation des pouvoirs sont atténués dans la mesure où le Parlement et le gouvernement du Canada ne peuvent violer les droits garantis par la Charte — Les termes de l'art. 32(1)a) sont clairs et une décision de cette Cour selon laquelle la Charte ne devrait pas s'appliquer aux questions tranchées sur la base de raisons de principe équivaudrait à faire fonction de législateur — Un particulier peut contester*

*Charter subject to reasonable limits under s. 1 of Charter — Whether such limitation applicable proper subject matter of defence — Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 52(1) — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 1, 7, 24(1), 32(1)(a) — Act of Settlement 1701, 12 & 13 Will. 3 c. 2 — Bill of Rights 1688, 1 Will. & Mar. Sess. 2 c. 2 — Federal Court Rules 302, 408, 419(1)(a),(c),(f).*

The defendants move to strike out the plaintiffs' statement of claim and to dismiss the action pursuant to Rule 419(1) as it discloses no reasonable cause of action. The plaintiffs seek, by statement of claim, a declaration that the decision of the defendants to permit a foreign power to test cruise missiles in Canada is unconstitutional on the ground that it violates the rights guaranteed in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The plaintiffs also seek, as consequential relief, an injunction and damages. The defendants argue that the decision to permit the testing of cruise missiles was made by the Government of Canada in its executive capacity, that it was based upon policy and expediency and that, as such, it was not subject to control by the judicial branch.

*Held*, the motion is denied. By virtue of subsection 52(1) of the *Constitution Act, 1982* and paragraph 32(1)(a) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the executive decisions of the Government of Canada are subject to the Charter. Subsection 52(1) provides that the Constitution of Canada is the supreme law of Canada and paragraph 32(1)(a), that the Charter applies to Parliament and the Government of Canada. It follows that the basic principle of the unwritten Canadian Constitution heretofore existing as to the supremacy of Parliament—a principle of English law well settled since the deposition of James II, which was imported into Canada and which existed in the said unwritten Canadian Constitution as a convention—is diluted to the extent that Parliament and the Government of Canada cannot breach the rights guaranteed by the Charter. The defendants' argument would have been sustainable had the decision challenged been made prior to the enactment of the Charter. However, subsection 32(1)(a) of the Charter authorizes Parliament to say that it is not supreme in certain instances and to say that the Government of Canada is likewise subject to the Charter. To interpret the clear and unequivocal words of section 32 to the effect that the Charter should not apply to matters decided on the basis of policy would be to abandon the role of judge and assume the function of a legislator. The words "Government of Canada" in paragraph 32(1)(a) may be read as the Cabinet, and it is the function of the Cabinet to implement the policies and decisions made by the government of the day. Thus, the watertight compartments of the separation of powers, as established by the *Act of Settlement 1701*, are breached by paragraph 32(1)(a) in that executive decisions of the Government of Canada are subject to

la validité constitutionnelle d'une loi du Parlement: *Thorson c. Le Procureur Général du Canada et autres*, [1975] 1 R.C.S. 138 — L'art. 24(1) de la Charte donne à cette Cour compétence à l'égard de la décision contestée — L'art. 1 de la Charte assujettit les droits garantis par l'art. 7 de ladite Charte à des limites raisonnables — La question de savoir si une telle limitation s'applique en l'espèce en est une qu'il convient de soulever dans une défense — Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 52(1) — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 1, 7, 24(1), 32(1)a) — Act of Settlement 1701, 12 & 13 Will. 3, chap. 2 — Bill of Rights 1688, 1 Will. & Mar. Sess. 2, chap. 2 — Règles 302, 408, 419(1)a,c,f) de la Cour fédérale.

Les défendeurs demandent, par voie de requête, la radiation de la déclaration des demandeurs et le rejet de l'action en vertu de la Règle 419(1), pour le motif que la déclaration ne révèle aucune cause raisonnable d'action. Les demandeurs sollicitent, par déclaration, un jugement déclarant que la décision des défendeurs d'autoriser une puissance étrangère de procéder à l'essai des missiles de croisière au Canada est inconstitutionnelle parce que violant les droits garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les demandeurs sollicitent également des redressements incidents sous la forme d'une injonction et de dommages-intérêts. Les défendeurs allèguent que la décision d'autoriser l'essai des missiles de croisière a été prise par le gouvernement du Canada en vertu de son pouvoir exécutif, que cette décision est fondée sur des raisons de principe et d'opportunité, et qu'à ce titre, elle n'est pas soumise au contrôle du judiciaire.

*Jugement*: la requête est rejetée. Les décisions administratives du gouvernement du Canada sont soumises à la Charte en vertu du paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* et de l'alinéa 32(1)a) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le paragraphe 52(1) stipule que la Constitution du Canada est la loi suprême du Canada et l'alinéa 32(1)a), que la Charte s'applique au Parlement et au gouvernement du Canada. Ainsi, le principe fondamental de la Constitution non écrite du Canada qui existait jusqu'à présent et qui reconnaissait la souveraineté du Parlement—principe de droit anglais consacré lors de la destitution de Jacques II, qui a été importé au Canada et qui fait partie de la Constitution non écrite du Canada à titre de coutume—est atténué dans la mesure où le Parlement et le gouvernement du Canada ne peuvent violer les droits garantis par la Charte. La décision eût-elle été prise avant la promulgation de la Charte, le tribunal aurait pu faire droit à la prétention des défendeurs. Toutefois, l'alinéa 32(1)a) de la Charte permet au Parlement de dire qu'il n'est pas souverain dans certains cas, et de déclarer que le gouvernement du Canada est également soumis à la Charte. Interpréter les termes clairs et non équivoques de l'article 32 de manière à conclure que la Charte ne devrait pas s'appliquer aux questions tranchées sur la base de raisons de principe, équivaudrait à renoncer au rôle de juge et à faire fonction de législateur. Les mots «gouvernement du Canada» à l'alinéa 32(1)a) peuvent être interprétés comme désignant le Cabinet et il appartient à ce dernier de mettre à exécution les politiques et les décisions adoptées par le gouvernement au pouvoir. Ainsi donc, l'alinéa 32(1)a) rompt la séparation absolue des pouvoirs, telle qu'elle a été reconnue par l'*Act of Settlement 1701*, en ce que les

judicial review in cases of violation of the rights guaranteed by the Charter. A question of alleged excess of legislative power is a justiciable one and an individual may challenge the constitutional validity of an Act of Parliament: *Thorson v. The Attorney General of Canada et al.*, [1975] 1 S.C.R. 138. Subsection 24(1) of the Charter gives this Court jurisdiction over the decision under attack, and the rights referred to in that subsection are those guaranteed by section 7 of the Charter, subject only "to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society" pursuant to section 1 of the Charter. The question whether such a limitation applies in the instant case is a proper subject of defence.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### FOLLOWED:

*Thorson v. The Attorney General of Canada et al.*, [1975] 1 S.C.R. 138.

##### APPLIED:

*Rylands v. Fletcher* (1866), Law Rep. 1 Ex. 265; (1868), Law Rep. 3 H.L. 330.

##### COUNSEL:

*L. Greenspon and I. Cotler* for plaintiffs.

*G. Garton* for defendants.

##### SOLICITORS:

*Karam, Tannis, Greenspon, Vanier*, for plaintiffs.

*Deputy Attorney General of Canada* for defendants.

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

CATTANACH J.: The plaintiffs herein by statement of claim dated July 19, 1983 and filed on July 20, 1983 seek a declaration that the decision of the defendants, jointly or severally made, whereby it was agreed and whereby permission has been accorded to a foreign sovereign power and ally to test cruise missiles within the territorial limits of Canada is unconstitutional as being in violation of rights guaranteed in Schedule B to the *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) entitled the *Constitution Act, 1982*, particularly the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* constituting Part I thereof.

décisions administratives du gouvernement du Canada sont susceptibles de contrôle judiciaire dans la mesure où elles violent les droits garantis par la Charte. L'abus du pouvoir législatif est une question dont les tribunaux peuvent être saisis et un particulier peut contester la validité constitutionnelle d'une loi du Parlement: *Thorson c. Le Procureur Général et autres*, [1975] 1 R.C.S. 138. Le paragraphe 24(1) de la Charte confère à cette Cour compétence à l'égard de la décision attaquée et les droits qui y sont énoncés sont ceux garantis à l'article 7 de la Charte, sous réserve de «limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique» tel que le prévoit l'article 1 de la Charte. La question de savoir si une telle limitation s'applique en est une qu'il convient de soulever dans une défense.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION SUIVIE:

*Thorson c. Le Procureur Général du Canada et autres*, [1975] 1 R.C.S. 138.

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*Rylands v. Fletcher* (1866), Law Rep. 1 Ex. 265; (1868), Law Rep. 3 H.L. 330.

##### AVOCATS:

*L. Greenspon et I. Cotler* pour les demandeurs.

*G. Garton* pour les défendeurs.

##### PROCUREURS:

*Karam, Tannis, Greenspon, Vanier*, pour les demandeurs.

*Le sous-procureur général du Canada* pour les défendeurs.

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

LE JUGE CATTANACH: Par déclaration en date du 19 juillet 1983 et déposée le 20 juillet 1983, les demandeurs à l'instance sollicitent un jugement déclarant que la décision des défendeurs, prise collectivement ou individuellement, par laquelle un accord a été conclu et une autorisation a été accordée à une puissance étrangère souveraine et alliée de procéder à l'essai des missiles de croisière dans les limites territoriales du Canada est inconstitutionnelle parce que violant les droits garantis dans l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), intitulée la *Loi constitutionnelle de 1982*, et particulièrement la *Charte canadienne des droits et libertés* qui en constitue la Partie I.

In addition to the declaratory relief so sought the plaintiffs seek other consequential relief in the nature of an injunction and damages which may or may not be available to them.

By notice of motion dated August 11, 1983 the defendants moved to strike out the plaintiffs' statement of claim and to dismiss the action pursuant to Rule 419(1) as disclosing no reasonable cause of action within paragraph (1)(a) of the Rule as well as being frivolous and vexatious within paragraph (1)(c) and as constituting an abuse of the process of the Court within paragraph (1)(f).

The contention advanced on behalf of the defendants was limited to the ground that the statement of claim disclosed no cause of action and the effect of the motion so brought to dismiss the action contemplates the striking out of the statement of claim in its entirety, without leave to amend.

The additional two grounds were ancillary and supplementary to the first and in actuality the first ground is the only ground relied upon. No evidence by way of affidavit was adduced in support of the two additional grounds.

When a statement of claim is sought to be struck out under paragraph (1)(a) of Rule 419 as disclosing no reasonable cause of action no evidence is admissible in support of the application. The reason therefor is obvious. The statement of claim stands or falls upon the allegations of fact contained therein.

By virtue of Rule 408 a statement of claim must contain a precise statement of the material facts upon which the plaintiff relies. The statement of claim is limited to the pleading of material facts. It shall not plead conclusions of law or fact, evidence or conjecture.

The cardinal principle of long standing is that a statement of claim will not be struck out if the allegations of fact alleged therein are susceptible of constituting the scintilla of a cause of action.

En plus du jugement déclaratoire ainsi demandé, les demandeurs sollicitent d'autres redressements incidents qui prendraient la forme d'une injonction et de dommages-intérêts, mais la Cour n'a pas à décider à ce stade s'ils peuvent se prévaloir de ces recours.

Par avis de requête en date du 11 août 1983, les défendeurs demandent à la Cour, en vertu de la Règle 419(1), de radier la déclaration des demandeurs et de rejeter l'action parce qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action au sens de l'alinéa (1)a) de la Règle, qu'elle est futile et vexatoire au sens de l'alinéa (1)c) et qu'elle constitue un emploi abusif des procédures de la Cour au sens de l'alinéa (1)f).

L'argumentation des défendeurs se limitait au moyen que la déclaration ne révélait aucune cause raisonnable d'action, et cette requête en rejet de l'action vise la radiation de la totalité de la déclaration, sans possibilité de modification.

Les deux moyens additionnels étaient accessoires et subordonnés au premier, et, en fait, celui-ci est le seul moyen sur lequel les défendeurs se sont appuyés. Aucun élément de preuve par voie d'affidavit n'a été produit pour étayer ces deux moyens additionnels.

Lorsqu'on invoque l'alinéa (1)a) de la Règle 419 pour demander la radiation d'une déclaration parce qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action, aucune preuve n'est recevable à l'appui de la demande. La raison en est évidente. Les allégations de fait y contenues déterminent si la déclaration est valable ou non.

En vertu de la Règle 408, une déclaration doit contenir un exposé précis des faits essentiels sur lesquels se fonde le demandeur. La déclaration est limitée à l'articulation des faits essentiels. Elle ne doit ni avancer des conclusions de fait ou de droit, ni invoquer des éléments de preuve, ni faire des conjectures.

La règle fondamentale bien établie est qu'une déclaration ne doit pas être radiée si les allégations de fait qu'elle contient sont le moindrement susceptibles de constituer un fondement de cause d'action.

The British are not so much without a written constitution as they profess to be and further a constitution exists without being reduced to writing.

One such principle basic to the English constitution is the sovereignty of Parliament. That principle of English law was imported into Canada and existed in the unwritten Canadian Constitution as a convention.

Upon the advent of Confederation the Parliament of Canada and the Legislatures of the Provinces within their respective spheres of jurisdiction remained supreme.

The supremacy of Parliament was settled beyond question when James II was deposed and succeeded by his daughter Mary and her husband, William of Orange.

The *Bill of Rights 1688*, 1 Will. & Mar. Sess. 2 c. 2, so resolved the supremacy of Parliament and the *Act of Settlement 1701*, 12 & 13 Will. 3 c. 2, is also looked upon as the foundation of the separation of powers among the three branches of government.

Those three branches are:

- (1) the legislative branch, the primary function of which is to make or change the laws; it is the Sovereign acting in Parliament;
- (2) the executive branch, the primary function of which is to carry on the business of government; and
- (3) the judicial branch which interprets the law which is done in the settlement of disputes between litigants by the finding of facts and applying the law and legal rules to the facts as found.

The very fundamental contention advanced on behalf of the defendants for striking out the plaintiffs' statement of claim is that the decision to permit the testing of the cruise missile in Canada was one made by the Government of Canada in its executive capacity based upon policy and expediency and as such is not subject to control or interference from the judicial branch.

Had the decision here in question been made prior to the enactment and proclamation of the

Les Britanniques ne sont pas aussi dépourvus de constitution écrite qu'ils le disent, et ils ont bien une constitution, même si elle n'est pas consignée par écrit.

<sup>a</sup> Un principe fondamental de la Constitution britannique est la souveraineté du Parlement. Ce principe de droit anglais a été importé au Canada et fait partie de la Constitution non écrite du Canada à titre de coutume.

<sup>b</sup> À l'avènement de la Confédération, le Parlement du Canada et les assemblées législatives des provinces sont demeurés souverains dans leur compétence respective.

<sup>c</sup> La souveraineté du Parlement a indubitablement été consacrée lors de la destitution de Jacques II et de l'accession au trône de sa fille Mary et de Guillaume d'Orange, son époux.

<sup>d</sup> Le *Bill of Rights 1688*, 1 Will. & Mar. Sess. 2, chap. 2, a donc tranché la question de la souveraineté du Parlement, et on considère l'*Act of Settlement 1701*, 12 & 13 Will. 3, chap. 2, aussi comme le fondement de la séparation des pouvoirs des trois branches du gouvernement.

Ces trois branches sont les suivantes:

- (1) le législatif, dont la fonction primordiale consiste à adopter ou à modifier les lois; c'est le souverain qui agit en Parlement;
- (2) l'exécutif, dont la fonction première est d'assurer la bonne marche du gouvernement; et
- (3) le judiciaire, qui interprète la loi, dans le cadre de l'examen de litiges entre plaideurs en constatant des faits et en appliquant la loi et les règles juridiques aux faits ainsi constatés.

<sup>e</sup> L'argument fondamental invoqué par les défendeurs pour obtenir la radiation de la déclaration des demandeurs est que la décision d'autoriser l'essai du missile de croisière au Canada, fondée sur des raisons de principe et d'opportunité, a été prise par le gouvernement du Canada en vertu de son pouvoir exécutif, et qu'à ce titre, elle n'est pas soumise au contrôle du judiciaire ni sujette à son intervention.

<sup>f</sup> Si la décision en question avait été prise avant la promulgation de la *Charte canadienne des droits*

*Canadian Charter of Rights and Freedoms* I could not agree more with the validity of that contention.

In the remote likelihood that any solicitor would have launched such an action, that action would have been summarily dismissed as the present statement of claim is sought to be dismissed.

But the decision which the present statement of claim seeks to impugn was made after the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* came into force and the decision is alleged to violate those rights.

Subsection 52(1) of the *Constitution Act, 1982* provides:

52. (1) The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

Paragraph 32(1)(a), ranged under the heading *Application of Charter* to which reference may be had to interpret sections following thereunder, which in Part I under the title *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, provides:

32. (1) This Charter applies

(a) to the Parliament and government of Canada in respect of all matters within the authority of Parliament including all matters relating to the Yukon Territory and Northwest Territories;

Thus the basic principle of the unwritten Canadian Constitution heretofore existing as to the supremacy of Parliament is diluted or eroded to the extent that Parliament and the Government of Canada cannot breach the rights and freedoms guaranteed by the Charter.

Parliament is supreme and it is within the competence of Parliament to say that it is not supreme in certain instances as it has done in paragraph (a) of subsection 32(1) of the Charter as well as to say that the Government of Canada is likewise subject to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

In the light of the plain meaning of the language of section 32, expressed in clear and unequivocal terms, to ignore that meaning and ascribe to those words a different meaning to the effect that the Charter should not apply to matters decided on the basis of policy is to abandon the role of a judge and assume the function of a legislator. No such exception is made. However a method is provided

*et libertés*, je n'aurais pu que reconnaître d'emblée la validité de cette prétention.

Au cas, fort peu probable, où un procureur aurait intenté une telle action, cette action aurait été rejetée sommairement, comme les défendeurs le demandent à l'égard de la présente déclaration.

Mais la décision que la présente déclaration cherche à contester a été prise après l'entrée en vigueur de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et il est allégué que cette décision viole ces droits.

Le paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* est ainsi rédigé:

52. (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

L'alinéa 32(1)a), classé sous la rubrique *Application de la charte* à laquelle on peut se référer pour interpréter les articles qui suivent, et figurant dans la Partie I sous le titre *Charte canadienne des droits et libertés*, est ainsi conçu:

32. (1) La présente charte s'applique:

a) au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement, y compris ceux qui concernent le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest;

Ainsi, la règle fondamentale de la Constitution non écrite du Canada qui existait jusqu'à présent et qui reconnaissait la souveraineté du Parlement est atténuée dans la mesure où le Parlement et le gouvernement du Canada ne peuvent violer les droits et libertés garantis par la Charte.

Le Parlement est souverain et il lui est loisible de dire qu'il n'est pas souverain dans certains cas, comme il l'a fait à l'alinéa 32(1)a) de la Charte, et de déclarer que le gouvernement du Canada est également soumis à la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Compte tenu du sens évident du texte de l'article 32, formulé en des termes clairs et non équivoques, ne pas tenir compte de ce sens et attribuer à ces termes un sens différent, savoir que la Charte ne devrait pas s'appliquer aux questions tranchées sur la base de raisons de principe, équivaudrait à renoncer au rôle de juge et à faire fonction de législateur. Aucune exception de ce genre n'est

in section 33 of the Charter which applies to legislation and would apply to executive action if within the legislation. That method was not adopted.

Limitations are imposed in section 1 of the Charter which will be the subject of specific comment later.

The words "Government of Canada" may be interpreted and read as the Cabinet, which by convention is a committee of Parliament.

The Cabinet acts in an executive way to implement the policies and decisions made by the Government of the day.

Thus, too, the watertight compartments of the separation of powers are likewise breached by paragraph 32(1)(a) in that executive decisions of the Government of Canada are subject to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and if these decisions offend against the rights and freedoms guaranteed thereby, are subject to judicial review.

In *Thorson v. The Attorney General of Canada et al.*, [1975] 1 S.C.R. 138 it was held that an individual has the status and the right to challenge the constitutional validity of an Act of Parliament. A question of alleged excess of legislative power is a justiciable one.

It is but a short and logical step to take to conclude that in the light of the clear and unequivocal language of paragraph 32(1)(a) of the Charter that the Charter is applicable to the Government of Canada in the event of an executive decision being taken which is in breach of the rights and freedoms guaranteed by the Charter.

This Court did not arrogate unto itself jurisdiction over the decision taken by the Government of Canada herein.

Rather that jurisdiction has been thrust upon the Court by subsection 24(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* which reads:

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

prévue. Toutefois, l'article 33 de la Charte prévoit un moyen de dérogation qui s'applique aux lois et qui s'appliquerait aux mesures administratives prises en application de telles lois. Or, on n'a pas eu recours à ce moyen.

L'article 1 de la Charte impose des restrictions sur lesquelles je ferai des observations plus loin.

L'expression «gouvernement du Canada» peut être interprétée comme désignant le Cabinet, qui, par convention, est un comité du Parlement.

Le Cabinet, qui est chargé de mettre à exécution les politiques et les décisions adoptées par le gouvernement au pouvoir, joue un rôle exécutif.

Ainsi donc, l'alinéa 32(1)a rompt la séparation absolue des pouvoirs en ce que les décisions administratives du gouvernement du Canada sont soumises à la *Charte canadienne des droits et libertés*, et si ces décisions violent les droits et libertés qui y sont garantis, elles sont susceptibles de contrôle judiciaire.

Dans l'affaire *Thorson c. Le Procureur Général du Canada et autres*, [1975] 1 R.C.S. 138, il a été jugé qu'un particulier a la qualité voulue pour contester la validité constitutionnelle d'une loi du Parlement et qu'il a le droit de le faire. L'abus du pouvoir législatif est une question dont les tribunaux peuvent être saisis.

Il est donc naturel et logique de conclure qu'étant donné le texte clair et non équivoque de l'alinéa 32(1)a de la Charte, celle-ci s'applique au gouvernement du Canada dans les cas où il prend une décision qui violerait les droits et libertés garantis par cette Charte.

Cette Cour ne s'est pas arrogé la compétence à l'égard de la décision prise par le gouvernement du Canada en l'espèce.

C'est plutôt le paragraphe 24(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui investit cette Cour de cette compétence:

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

This, in turn, raised the question as to what rights and freedoms have been infringed which, when posed, elicited the response of those guaranteed in section 7 which reads:

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

It is not incumbent upon me to proffer an interpretation of the words "in accordance with the principles of fundamental justice" other than to hazard the view that the words "fundamental justice" may be synonymous with words such as "natural justice".

In that event should this be a case where national security is involved and the state is endangered then our cherished freedom of the individual and doing justice to him must in the last resort take second place to the security of the country itself.

If that should be the case it is the proper subject of defence.

Section 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* reads:

1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

Whether the limitation so imposed upon the guarantee exists is, in my view, the proper subject of defence.

Accepting as I have the premise that the purpose of the motion was to strike out the statement of claim in its entirety and dismiss the action I directed my attention primarily to ascertaining if the germ of a cause of action was alleged in the statement of claim.

In so doing I did not overlook that in many instances there are technical defects in the manner of pleading which can be corrected by appropriate amendments and responses to demands for further and better particulars.

I also entertained reservations as to the availability of some of the remedies sought, other than the declaration, against one or other of the defendants.

By virtue of Rule 302 no proceeding in this Court shall be defeated by mere formal objection,

Il se pose alors la question de savoir quels droits et libertés ont été violés, question qui, une fois posée, renvoie à ceux qui sont garantis à l'article 7 que voici:

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Il ne m'appartient pas de présenter une interprétation de l'expression «en conformité avec les principes de justice fondamentale», sauf à hasarder l'idée que l'expression «justice fondamentale» peut être synonyme d'expressions telles que «justice naturelle».

S'il s'agissait en l'espèce d'un cas où la sécurité nationale est en cause et l'État en danger, alors la liberté de l'individu qui nous est chère et le devoir de lui rendre justice doivent en dernier ressort céder le pas devant la sécurité du pays lui-même.

Si le présent cas est de cette nature, il convient de le démontrer en défense.

L'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés* est ainsi rédigé:

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

La question de savoir si la limite imposée à la garantie existe est, à mon avis, une question qu'il convient de soulever dans une défense.

Ayant admis que la requête vise à faire radier la totalité de la déclaration et à faire rejeter l'action, je me suis surtout efforcé de déterminer si la déclaration contenait au moins le germe d'une cause d'action.

En le faisant, je n'ai pas oublié que dans beaucoup de cas, il existe, dans les actes de procédure, des défauts techniques auxquels on peut remédier par des modifications appropriées et des réponses à des demandes de détails plus complets.

Je nourris également des doutes quant au droit de se prévaloir, à l'encontre de l'un des défendeurs, de certains des redressements sollicités, à l'exception de la déclaration.

La Règle 302 prévoit qu'aucune procédure devant la Cour ne sera annulée pour simple objec-

none of which was made. Non-compliance with the rules of Court or a rule of practice in force does not render the proceedings void in which an irregularity occurs which can be corrected by amendment.

Mention was also made that allegations of fact in paragraph 7 of the statement of claim are possibly conjecture, remote and constitute a *causa sine qua non* rather than the *causa causans* of a breach of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

However I did conclude that the statement of claim did contain sufficient allegations to raise a justiciable issue. In so doing I had in mind the analogy of the nature of liability from extra-hazardous activities and the escape of noxious things within the principle of *Rylands v. Fletcher* (1866), Law Rep. 1 Ex. 265; (1868), Law Rep. 3 H.L. 330 in which a dangerous activity may be stigmatized on account of its foreseeable harmful potentialities coupled with the fact that a general beneficial character requires toleration in the interest of the community at large which latter circumstance would be within the exception similarly contemplated by section 1 of the Charter and which I have concluded is properly the subject matter of defence.

It was for these reasons at the conclusion of the hearing that the application to strike out the statement of claim and dismiss the action was denied.

At the same time I granted the defendants an extension of time within which to file a statement of defence.

This was not done upon my own initiative. It was an alternate request included in the defendants' notice of motion.

However on consent of counsel I did extend the time sought for the defendants to file their answer from 10 days to 30 days from the date of the order which is the normal time from service of a statement of claim within which to file a statement of defence.

This time further than that requested was granted to permit of demands for particulars and like matters which were foreseen as likely.

tion de forme; or, il n'y en a pas eu en l'espèce. L'inobservation des règles de la Cour ou d'une règle de pratique en vigueur n'entraînera pas la nullité des procédures entachées d'une irrégularité à laquelle on peut remédier par une modification.

On a également fait valoir que les allégations de fait au paragraphe 7 de la déclaration sont peut-être des conjectures, portent sur des faits trop éloignés et constituent une *causa sine qua non* plutôt que la *causa causans* d'une violation de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Je conclus toutefois que la déclaration contient des allégations suffisantes pour soulever une question dont les tribunaux peuvent être saisis. En le faisant, j'avais à l'esprit l'analogie avec la nature de la responsabilité découlant d'activités très dangereuses et avec la fuite de choses nocives selon le principe posé dans l'affaire *Rylands v. Fletcher* (1866), Law Rep. 1 Ex. 265; (1868), Law Rep. 3 H.L. 330, et selon lequel une activité dangereuse peut être condamnée avec force en raison de son potentiel nuisible prévisible, mais en tenant compte du fait que le caractère bénéfique de cette activité exige de la tolérance dans l'intérêt général de la collectivité; or, ce cas est également visé par la dérogation prévue à l'article 1 de la Charte et devrait, selon ma conclusion, faire l'objet d'une défense.

C'est pour ces raisons qu'à la fin de l'audition, la demande en radiation de la déclaration et en rejet de l'action a été rejetée.

J'ai, en même temps, accordé aux défendeurs une prorogation de délai pour déposer une défense.

Je ne l'ai pas fait de ma propre initiative. Il s'agissait d'une demande subsidiaire incluse dans l'avis de requête des défendeurs.

Toutefois, avec le consentement des avocats, j'ai porté de 10 jours à 30 jours, à partir de la date de l'ordonnance, le délai demandé par les défendeurs pour déposer leur réponse; ce délai de 30 jours étant en fait le délai normal, à compter de la signification de la déclaration, dans lequel il faut déposer une défense.

J'ai accordé un délai plus long que celui demandé pour permettre des demandes de détails et autres questions semblables qui se poseront vraisemblablement.

It was for the foregoing reasons that the order was given at the conclusion of the hearing. Counsel for the parties were well aware of the reasons which were thoroughly discussed in the day-long hearing but it has been considered expedient to reduce those reasons to writing for inclusion in the appeal book because the order has been appealed and because the decision has excited wide public controversy.

C'est pour les motifs qui précèdent que l'ordonnance a été rendue à la fin de l'audition. Les avocats des parties étaient bien conscients des motifs. Ceux-ci avaient été débattus à fond à l'audition qui avait duré toute une journée. Il a toutefois été jugé opportun de consigner ces motifs par écrit pour les inclure dans le dossier d'appel, l'ordonnance ayant fait l'objet d'un appel et la décision ayant suscité une vive controverse au sein de la population.