

The Canadian Council of Churches *Appellant*

v.

Her Majesty The Queen and The Minister of Employment and Immigration *Respondents*

and

The Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped, The Quebec Multi Ethnic Association for the Integration of Handicapped People, League for Human Rights of B'Nai Brith Canada, Women's Legal Education and Action (LEAF) and Canadian Disability Rights Council (CDRC) *Interveners*

INDEXED AS: CANADIAN COUNCIL OF CHURCHES v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION)

File No.: 21946.

1991: October 11; 1992: January 23.

Present: La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, Stevenson and Iacobucci JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Standing — Public interest group — Immigration Act amendments making provisions with respect to determination of refugee status more stringent — Public interest group active in work amongst refugees and immigrants — Action commenced to challenge constitutionality of Act under the Charter — Whether standing should be granted to challenge provisions — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77 — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 7.

The Canadian Council of Churches is a federal corporation which represents the interests of a broad group of member churches including the protection and resettlement of refugees. The Council had expressed its concerns about the refugee determination process in the proposed amendments to the *Immigration Act, 1976*

Conseil canadien des Églises *Appelant*

a c.

Sa Majesté la Reine et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration *Intimés*

b

et

La Coalition des Organisations Provinciales Ombudsman des Handicapés, l'Association multi-ethnique pour l'intégration des personnes handicapées du Québec, la Ligue des droits de la personne de B'Nai Brith Canada, le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes (FAEJ) et le Conseil canadien des droits des personnes handicapées (CCDPH) *Intervenants*

e RÉPERTORIÉ: CONSEIL CANADIEN DES ÉGLISES c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION)

N° du greffe: 21946.

f 1991: 11 octobre; 1992: 23 janvier.

Présents: Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, Stevenson et Iacobucci.

g EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Qualité pour agir — Groupe d'intérêt public — Modifications de la Loi sur l'immigration qui rendent plus stricte la détermination du statut de réfugié — Groupe d'intérêt public actif chez les réfugiés et les immigrants — Action intentée pour contester la constitutionnalité de la Loi en vertu de la Charte — Faut-il reconnaître au groupe qualité pour agir aux fins de la contestation des dispositions? — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77 — Charte canadienne des droits et libertés, art. 7.

Le Conseil canadien des Églises est une société à charte fédérale qui représente les intérêts d'un vaste groupe d'Églises membres, y compris la protection et le rétablissement des réfugiés. Le Conseil a fait connaître aux membres du gouvernement et aux comités parlementaires chargés de l'étude du projet de loi ses préoccupations.

(which later came into force on January 1, 1989) to members of the government and to the parliamentary committees considering the legislation. These amendments changed the procedures for determining whether applicants came within the definition of a Convention Refugee.

The Council sought a declaration that many, if not most, of the amended provisions violated the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Canadian Bill of Rights*. The Attorney General of Canada brought a motion to strike out the claim on the basis that the Council did not have standing to bring the action and had not demonstrated a cause of action. The application to strike out was dismissed at trial but to a large extent was granted on appeal. Appellant appealed and respondents cross-appealed. At issue here is whether the appellant should be granted status to proceed with an action challenging, almost in its entirety, the validity of the amended *Immigration Act, 1976*.

Held: The appeal should be dismissed; the cross-appeal should be allowed.

Recognition of the need to grant public interest standing, whether because of the importance of public rights or the need to conform with the *Constitution Act, 1982*, in some circumstances does not amount to a blanket approval to grant standing to all who wish to litigate an issue. A balance must be struck between ensuring access to the courts and preserving judicial resources. The courts must not be allowed to become hopelessly overburdened as a result of the unnecessary proliferation of marginal or redundant suits brought by well-meaning organizations pursuing their own particular cases.

Status has been granted to prevent the immunization of legislation or public acts from any challenge. Public interest standing, however, is not required when it can be shown on a balance of probabilities that the measure will be subject to attack by a private litigant. The principles for granting public standing set forth by this Court, while they should be given a liberal and generous interpretation, need not and should not be expanded.

cupations relativement au processus de détermination du statut de réfugié, prévu dans les modifications proposées à la *Loi sur l'immigration de 1976* (entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1989). Ces modifications portaient sur les dispositions visant à déterminer si un requérant est un réfugié au sens de la Convention.

Le Conseil a cherché à faire déclarer qu'un grand nombre sinon la plupart des dispositions modifiées contrevenaient à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la *Déclaration canadienne des droits*. Le procureur général du Canada a déposé une requête en radiation de la demande au motif que le Conseil n'avait pas qualité pour intenter l'action et qu'il n'avait pas démontré une cause d'action. Cette demande a été rejetée en première instance, mais a en grande partie été accueillie en appel. L'appelant se pourvoit devant notre Cour et les intimés ont présenté un pourvoi incident. Le présent pourvoi vise à déterminer si l'appelant a qualité pour agir dans une action portant, en grande partie, sur la validité des modifications apportées à la *Loi sur l'immigration de 1976*.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté. Le pourvoi incident est accueilli.

La reconnaissance de la nécessité d'accorder qualité pour agir dans l'intérêt public dans certaines circonstances, que ce soit à cause de l'importance des droits publics ou de la nécessité de se conformer à la *Loi constitutionnelle de 1982*, ne signifie pas que l'on reconnaît pour autant qualité pour agir à toutes les personnes qui désirent intenter une poursuite sur une question donnée. Il est essentiel d'établir un équilibre entre l'accès aux tribunaux et la nécessité d'économiser les ressources judiciaires. Il ne faut pas que les tribunaux deviennent complètement submergés en raison d'une prolifération inutile de poursuites insignifiantes ou redondantes intentées par des organismes bien intentionnés dans le cadre de la réalisation de leurs objectifs.

La reconnaissance de la qualité pour agir a pour objet d'empêcher que la loi ou les actes publics soient à l'abri des contestations. Il n'est pas nécessaire toutefois de reconnaître qualité pour agir dans l'intérêt public lorsque, selon une prépondérance des probabilités, on peut établir qu'un particulier contestera la mesure. Il n'est pas nécessaire d'élargir les principes régissant la reconnaissance de la qualité pour agir dans l'intérêt public, mais il faut les interpréter d'une façon libérale et souple.

Three aspects of the claim must be considered when public interest standing is sought. First, is there a serious issue raised as to the invalidity of legislation in question? Second, has it been established that the plaintiff is directly affected by the legislation or, if not, does the plaintiff have a genuine interest in its validity? Third, is there another reasonable and effective way to bring the issue before the Court?

Although the claim at issue made a sweeping attack on most of the many amendments to the Act, some serious issues as to the validity of the legislation were raised. Appellant had a genuine interest in this field. Each refugee claimant, however, has standing to initiate a constitutional challenge to secure his or her own rights under the *Charter* and the disadvantages faced by refugees as a group do not preclude their effective access to the court. Many refugee claimants can and have appealed administrative decisions under the statute and each case presented a clear concrete factual background upon which the decision of the court could be based. The possibility of the imposition of a 72-hour removal order against refugee claimants does not undermine their ability to challenge the legislative scheme. The Federal Court has jurisdiction to grant injunctive relief against a removal order. Given the average length of time required for an ordinary case to reach the initial "credible basis" hearing, there is more than adequate time for a claimant to prepare to litigate the possible rejection of the claim.

Cases Cited

Considered: *Gouriet v. Union of Post Office Workers*, [1978] A.C. 435; *Australian Conservation Foundation Incorporated v. Commonwealth of Australia* (1980), 28 A.L.R. 257; *Valley Forge Christian College v. Americans United for Separation of Church and State, Inc.*, 454 U.S. 464 (1982); *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607; **referred to:** *Thorson v. Attorney General of Canada*, [1975] 1 S.C.R. 138; *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1976] 2 S.C.R. 265; *Minister of Justice of Canada v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575; *Toth v. Minister of Employment and Immigration* (1988), 86 N.R. 302; *Hunt v. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 S.C.R. 959.

On doit tenir compte de trois aspects lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a lieu de reconnaître la qualité pour agir dans l'intérêt public. Premièrement, la question de l'invalidité de la loi en question se pose-t-elle sérieusement? Deuxièmement, a-t-on démontré que le demandeur est directement touché par la loi ou qu'il a un intérêt véritable quant à sa validité? Troisièmement, y a-t-il une autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour?

Bien que la déclaration en l'espèce attaque la plupart des nombreuses modifications apportées à la Loi, elle soulève certaines questions sérieuses quant à la validité de la loi. L'appelant avait un intérêt véritable à cet égard. Cependant, tous les demandeurs du statut de réfugié au pays ont qualité pour contester la constitutionnalité de la loi afin de faire assurer le respect des droits que leur garantit la *Charte*, et les désavantages que subissent les réfugiés en tant que groupe ne les empêchent pas d'utiliser efficacement l'accès qu'ils ont aux tribunaux. De nombreux demandeurs du statut de réfugié peuvent interjeter appel contre les décisions administratives prises en vertu de la loi et ils l'ont fait; chaque dossier renfermait un contexte factuel concret sur lequel le tribunal pouvait fonder sa décision. Le fait qu'un demandeur de statut risque d'être renvoyé dans un délai de 72 heures ne restreint pas sa possibilité de contester la loi. La Cour fédérale a compétence pour accorder une injonction relativement à une mesure de renvoi. Compte tenu du temps qui s'écoule en moyenne avant la tenue du premier palier d'audience visant à déterminer si la revendication possède «un minimum de fondement», un demandeur a plus de temps que nécessaire pour préparer une poursuite relative à l'éventuel rejet de sa revendication.

Jurisprudence

Arrêts examinés: *Gouriet c. Union of Post Office Workers*, [1978] A.C. 435; *Australian Conservation Foundation Incorporated c. Commonwealth of Australia* (1980), 28 A.L.R. 257; *Valley Forge Christian College c. Americans United for Separation of Church and State, Inc.*, 454 U.S. 464 (1982); *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607; **arrêts mentionnés:** *Thorson c. Procureur général du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 138; *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1976] 2 R.C.S. 265; *Ministre de la Justice du Canada c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575; *Toth c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1988), 86 N.R. 302; *Hunt c. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 R.C.S. 959.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Bill of Rights, R.S.C., 1985, App. III.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, Preamble, s. 7.
Constitution Act, 1982, s. 52(1).
Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, as am. by S.C. 1988, c. 35 and c. 36.

Authors Cited

Australia. Australian Law Reform Commission. Discussion Paper No. 4. *Access to the Courts—I: Standing: Public Interest Suits*. Sydney: 1977.
 Canada. Auditor General. *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons, Fiscal Year Ended 31 March 1990*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990.
 Tribe, Laurence H. *American Constitutional Law*, 2nd ed. Mineola, New York: Foundation Press, Inc., 1988.
United States Constitution, Article III, s. 2(1).

APPEAL and CROSS-APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1990] 2 F.C. 534, 36 F.T.R. 80, 68 D.L.R. (4th) 197, 106 N.R. 61, 46 C.R.R. 290, 44 Admin. L. R. 56, 10 Imm. L. R. (2d) 81, allowing an appeal from a judgment of Rouleau J., [1989] 3 F.C. 3, 27 F.T.R. 129, 41 C.R.R. 152, 38 Admin. L. R. 269, 8 Imm. L. R. (2d) 298, dismissing a motion to strike out. Appeal dismissed and cross-appeal allowed.

Steven M. Barrett, Barb Jackman and Ethan Poskanzer, for the appellant.

Graham R. Garton, for the respondents.

Anne M. Molloy, for the interveners The Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped and The Quebec Multi Ethnic Association for the Integration of Handicapped People.

David Matas and Marvin Kurz, for the intervenor League for Human Rights of B'Nai Brith Canada.

Mary Eberts and Dulcie McCallum, for the interveners Women's Legal Education and Action

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, Préambule, art. 7.
Déclaration canadienne des droits, L.R.C. (1985), app. III.
Loi constitutionnelle de 1982, art. 52(1).
Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, ch. 52, mod. par S.C. 1988, ch. 35 et 36.

***b* Doctrine citée**

Australia. Australian Law Reform Commission. Discussion Paper No. 4. *Access to the Courts—I: Standing: Public Interest Suits*. Sydney: 1977.
 Canada. Vérificateur général. *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, pour l'exercice financier clos le 31 mars 1990*. Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1990.
Constitution des États-Unis, Article III, sect. 2(1).
 Tribe, Laurence H. *American Constitutional Law*, 2nd ed. Mineola, New York: Foundation Press, Inc., 1988.

POURVOI et POURVOI INCIDENT contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1990] 2 C.F. 534, 36 F.T.R. 80, 68 D.L.R. (4th) 197, 106 N.R. 61, 46 C.R.R. 290, 44 Admin. L. R. 56, 10 Imm. L. R. (2d) 81, qui a accueilli un appel contre un jugement du juge Rouleau, [1989] 3 C.F. 3, 27 F.T.R. 129, 41 C.R.R. 152, 38 Admin. L. R. 269, 8 Imm. L. R. (2d) 298, qui rejetait une requête en radiation. Pourvoi rejeté; pourvoi incident accueilli.

Steven M. Barrett, Barb Jackman et Ethan Poskanzer, pour l'appelant.

Graham R. Garton, pour les intimés.

Anne M. Molloy, pour les intervenants la Coalition des Organisations Provinciales Ombudsman des Handicapés et l'Association multi-ethnique pour l'intégration des personnes handicapées du Québec.

David Matas et Marvin Kurz, pour l'intervenant la Ligue des droits de la personne de B'Nai Brith Canada.

Mary Eberts et Dulcie McCallum, pour les intervenants le Fonds d'action et d'éducation juridiques

(LEAF) and Canadian Disability Rights Council (CDRC).

The judgment of the Court was delivered by

CORY J.—At issue on this appeal is whether the Canadian Council of Churches should be granted status to proceed with an action challenging, almost in its entirety, the validity of the amended *Immigration Act, 1976* which came into effect January 1, 1989.

Factual Background

The Canadian Council of Churches (the Council), a federal corporation, represents the interests of a broad group of member churches. Through an Inter-Church Committee for Refugees it coordinates the work of the churches aimed at the protection and resettlement of refugees. The Council together with other interested organizations has created an organization known as the Concerned Delegation of Church, Legal, Medical and Humanitarian Organizations. Through this body the Council has commented on the development of refugee policy and procedures both in this country and in others.

In 1988 the Parliament of Canada passed amendments to the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, by S.C. 1988, c. 35 and c. 36. The amended act came into force on January 1, 1989. It completely changed the procedures for determining whether applicants come within the definition of a Convention Refugee. While the amendments were still under consideration the Council expressed its concerns about the proposed new refugee determination process to members of the government and to the parliamentary committees which considered the legislation. On the first business day after the amended act came into force, the Council commenced this action, seeking a declaration that many if not most of the amended provisions violated the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, App. III. The Attorney General of Canada brought a motion to strike out the claim on the basis that the Council did not have standing to

pour les femmes (FAEJ) et le Conseil canadien des droits des personnes handicapées (CCDPH).

Version française du jugement de la Cour rendu
a par

LE JUGE CORY—Le présent pourvoi vise à déterminer si le Conseil canadien des Églises a qualité pour agir dans une action portant, presque dans sa totalité, sur la validité des modifications apportées à la *Loi sur l'immigration de 1976*, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1989.

c Les faits

Le Conseil canadien des Églises (le Conseil), société à charte fédérale, représente les intérêts d'un vaste groupe d'Églises membres. Par l'intermédiaire du Comité inter-Églises pour les réfugiés, il coordonne le travail des Églises en ce qui a trait à la protection et au rétablissement des réfugiés. Le Conseil et d'autres organismes intéressés ont constitué une organisation appelée Concerned Delegation of Church, Legal, Medical and Humanitarian Organizations. Par l'intermédiaire de cet organisme, le Conseil a fait des commentaires sur l'élaboration des politiques et des procédures applicables aux réfugiés, tant au Canada qu'à l'étranger.

En 1988, le Parlement du Canada a adopté des modifications à la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52, par S.C. 1988, ch. 35 et 36. La loi modifiée est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1989. Elle a modifié en profondeur les dispositions visant à déterminer si un requérant est un réfugié au sens de la Convention. Pendant que les modifications étaient encore à l'étude, le Conseil a fait connaître aux membres du gouvernement et aux comités parlementaires chargés de l'étude des modifications ses préoccupations relativement au nouveau processus de détermination du statut de réfugié. Le Conseil a intenté la présente action le premier jour ouvrable après l'entrée en vigueur de la loi modifiée et a cherché à faire déclarer qu'un grand nombre sinon la plupart des dispositions modifiées contenaient à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la *Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), app. III. Le procureur général du Canada a déposé une requête en

bring the action and had not demonstrated a cause of action.

Proceedings in the Courts Below

Federal Court, Trial Division, Rouleau J., [1989] 3 F.C. 3

Rouleau J. dismissed the application. His judgment reflects his concern that there might be no other reasonable, effective or practical manner to bring the constitutional question before the Court. He was particularly disturbed that refugee claimants might be faced with a 72-hour removal order. In his view, such an order would not leave sufficient time for an applicant to attempt either to stay the proceedings or to obtain an injunction restraining the implementation removal order.

Federal Court of Appeal, [1990] 2 F.C. 534

MacGuigan J.A. speaking for a unanimous Court allowed the appeal and set aside all but four aspects of the statement of claim.

In his view the real issue was whether or not there was another reasonably effective or practical manner in which the issue could be brought before the Court. He thought there was. He observed that the statute was regulatory in nature and individuals subject to its scheme had, by means of judicial review, already challenged the same provisions impugned by the Council. Thus there was a reasonable and effective alternative manner in which the issue could properly be brought before the Court.

He went on to consider in detail the allegations contained in the statement of the claim. He concluded that some were purely hypothetical, had no merit and failed to disclose any reasonable cause of action. He rejected other claims on the grounds that they did not raise a constitutional challenge and others on the basis that they raised issues that had already been resolved by recent decisions of the Federal Court of Appeal.

radiation de la demande au motif que le Conseil n'avait pas qualité pour intenter l'action et qu'il n'avait pas démontré qu'il y avait une cause d'action.

Les décisions des tribunaux d'instance inférieure

Section de première instance de la Cour fédérale, le juge Rouleau, [1989] 3 C.F. 3

Le juge Rouleau a rejeté la requête. Sa décision indique qu'il s'est préoccupé du fait qu'il pourrait bien n'exister aucune autre manière raisonnable, efficace ou pratique de soumettre la question constitutionnelle à la cour. Il s'est dit particulièrement troublé par le fait que les demandeurs du statut de réfugié sont susceptibles d'être renvoyés dans les 72 heures. À son avis, un demandeur n'aurait pas suffisamment de temps pour tenter d'obtenir un arrêt des procédures ou une injonction qui empêcherait l'exécution de la mesure de renvoi.

La Cour d'appel fédérale, [1990] 2 C.F. 534

Le juge MacGuigan, s'exprimant au nom de la cour à l'unanimité, a fait droit à l'appel, excepté quant à quatre allégations contenues dans la déclaration.

À son avis, la véritable question est de savoir s'il existe une autre manière raisonnablement efficace ou pratique de soumettre la question à la cour. À son avis, la réponse est affirmative. Il fait remarquer qu'il s'agit d'une loi de nature réglementaire et que des personnes qu'elle vise ont déjà, au moyen de l'examen judiciaire, contesté les dispositions attaquées par le Conseil. Il existe donc à son avis une autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour.

Il examine ensuite en détail les allégations contenues dans la déclaration. Il conclut que certaines d'entre elles sont purement hypothétiques, sont dénuées de fondement et ne soulèvent aucune cause raisonnable d'action. Il en rejette d'autres au motif qu'elles ne procèdent pas d'une atteinte à la Constitution et d'autres au motif qu'elles soulèvent des questions déjà tranchées par la Cour d'appel fédérale dans des décisions récentes.

He granted the Council standing on the following matters raised on the statement of claim.

1. The claim in paragraph 3(c) of the statement of claim which alleges that the requirement that detainees obtain counsel within 24 hours from the making of a removal order violates s. 7 of the *Charter* (at p. 558);

2. The claim in paragraph 6(a) which alleges that provisions temporarily excluding claimants from having claims considered violate s. 7 of the *Charter* (at p. 554);

3. The claim in paragraph 10(a) which alleges that provisions allowing the removal of a claimant within 72 hours leave too short a time to consult counsel and violate s. 7 of the *Charter* (at p. 561);

4. The claim in paragraph 14(c) which alleges that the provisions permitting the removal of a claimant with a right to appeal within 24 hours if a notice of appeal is not filed in that time violate the Constitution (at p. 562).

The appellant seeks to have the order of the Federal Court of Appeal set aside. The respondents has cross-appealed to have the remaining positions of the statement of claim struck out.

Issues

The principal question to be resolved is whether the Federal Court of Appeal erred in holding that the Canadian Council of Churches should be denied standing to challenge many of the provisions of the *Immigration Act, 1976*.

The secondary issue is whether the Federal Court of Appeal erred in holding that certain allegations in the statement of claim failed to disclose a cause of action and others were hypothetical or premature.

Le juge MacGuigan statue que le Conseil a qualité pour agir relativement aux allégations suivantes de la déclaration:

1. L'allégation formulée à l'alinéa 3c) de la déclaration, selon laquelle il serait contraire à l'art. 7 de la *Charte* d'exiger d'une personne sous garde qu'elle obtienne les services d'un avocat dans les 24 heures suivant la prise d'une mesure de renvoi (à la p. 558);

2. L'allégation formulée à l'alinéa 6a), selon laquelle certaines dispositions excluant temporairement certains demandeurs du processus de détermination des revendications contreviendraient à l'art. 7 de la *Charte* (à la p. 559);

3. L'allégation formulée à l'alinéa 10a), selon laquelle les dispositions concernant le renvoi d'un demandeur dans un délai de 72 heures ne laissent pas suffisamment de temps au demandeur pour consulter un avocat et contreviennent à l'art. 7 de la *Charte* (à la p. 561);

4. L'allégation formulée à l'alinéa 14c), selon laquelle les dispositions autorisant le renvoi d'un demandeur 24 heures après qu'il a été avisé de son droit d'appel, si l'avis d'appel n'a pas été déposé dans ce délai de 24 heures, iraient à l'encontre de la Constitution (à la p. 562).

L'appelant tente de faire annuler l'ordonnance de la Cour d'appel fédérale. Les intimés intentent un pourvoi incident en vue de faire rejeter les autres dispositions de la déclaration.

Les questions en litige

La question principale est de savoir si la Cour d'appel fédérale a commis une erreur en statuant que le Conseil canadien des Églises n'avait pas qualité pour contester un grand nombre des dispositions de la *Loi sur l'immigration de 1976*.

La question accessoire est de savoir si la Cour d'appel fédérale a commis une erreur en statuant que certaines des allégations de la déclaration ne révélaient pas de cause d'action et que d'autres étaient hypothétiques ou prématurées.

The Approaches Taken in Other Common Law Jurisdictions to Granting Parties' Status to Bring Action

It may be illuminating to consider by way of comparison the position taken in other common law jurisdictions on this issue of standing. The highest Courts of the United Kingdom, Australia and the United States have struggled with the problem. They have all recognized the need to balance the access of public interest groups to the Courts against the need to conserve scarce judicial resources. It will be seen that each of these jurisdictions has taken a more restrictive approach to granting status to parties than have the courts in Canada.

The United Kingdom

Traditionally only the Attorney General of the United Kingdom had standing to litigate matters for the protection of public rights. The Attorney General was not a member of cabinet and as a result had a greater appearance of independence from the political branch of government than holders of the same office in other jurisdictions. As well, it must be remembered that in the United Kingdom, Parliament is supreme. Thus there is no prospect of the courts' finding that the government has acted unconstitutionally as there is in Canada and the United States.

The English courts have developed three exceptions to the rule that only the Attorney General can represent the interests of the public. First an individual may have standing to litigate a question of public right if the impugned activity simultaneously affects the individual's private rights. Second, an individual may bring an action claiming a violation of a public right if that individual suffered special damage as a result of the impugned activity. Thirdly, a local authority may bring an action where it considers it necessary to protect or promote the interests of the citizens within its borders.

These exceptions were affirmed in *Gouriet v. Union of Post Office Workers*, [1978] A.C. 435, at

Les méthodes adoptées dans les autres pays de common law relativement à la reconnaissance de l'intérêt requis pour intenter une action

Il peut être intéressant de comparer la position adoptée par d'autres pays de common law relativement à la question de la qualité pour agir. Les tribunaux de la plus haute instance au Royaume-Uni, en Australie et aux États-Unis se sont trouvés aux prises avec ce problème. Ils ont tous reconnu la nécessité de soupeser l'accès des groupes d'intérêt public aux tribunaux par rapport à la nécessité d'économiser les ressources judiciaires limitées. On se rendra compte que chacun de ces pays a adopté une attitude plus restrictive que les tribunaux canadiens relativement à la reconnaissance de l'intérêt pour agir.

a Le Royaume-Uni

Traditionnellement, seul le procureur général du Royaume-Uni avait qualité pour agir dans les poursuites visant la protection des droits publics. Le procureur général ne faisait pas partie du Cabinet et avait donc une plus grande apparence d'indépendance du pouvoir politique que les titulaires de fonctions similaires dans d'autres pays. On doit aussi se rappeler que le Royaume-Uni reconnaît la suprématie du Parlement. En conséquence, les tribunaux ne peuvent statuer que le gouvernement a agi d'une façon inconstitutionnelle comme ce peut être le cas au Canada et aux États-Unis.

Les tribunaux anglais ont élaboré trois exceptions à la règle selon laquelle seul le procureur général peut représenter les intérêts du public. Premièrement, un particulier peut avoir qualité pour agir dans une poursuite concernant un droit public si l'activité attaquée lèse en même temps ses droits privés. Deuxièmement, un particulier peut intenter une action alléguant la violation d'un droit public s'il a subi un dommage spécial en raison de l'activité attaquée. Troisièmement, une autorité locale peut intenter une action dans les cas où elle l'estime nécessaire pour protéger ou favoriser les intérêts des citoyens à l'intérieur de ses limites.

Ces exceptions ont été confirmées dans l'arrêt *Gouriet c. Union of Post Office Workers*, [1978]

p. 506. In that case the plaintiff sought standing to obtain an injunction against a postal union. It was argued that the union's announced plan that it would not process any mail for South Africa for a period of one week would violate the criminal law. The Attorney General refused to bring an action against the union. Yet, the House of Lords refused to grant standing to Gouriet. It held that he could only litigate the issue in a relator action brought by the Attorney General.

There are now various statutes in the United Kingdom which provide that a Court may in certain circumstances grant an applicant leave to bring an action. Recent cases have turned upon the wording of the particular statutory provisions and as a result they are of limited assistance in consideration of the issue in Canada.

Australia

The Australian Law Reform Commission published a paper on the question of public interest standing in 1977, (*Access to the Courts—I: Standing: Public Interest Suits* (No. 4, 1977)). The report reviewed circumstances which had resulted in demand for increased access to the Courts in common law jurisdictions. It identified the first as the introduction of legal aid which permitted socially-disadvantaged citizens to assert their private legal rights. The second was the provision of legal representation for "diffuse" interest groups in areas such as consumer and environmental protection. It noted that these organizations often raise issues that are not connected with the private rights or interests in property which would provide the traditional common law basis for standing. The Commission put forward three alternative solutions to the question of when standing should be granted. They were as follows:

A.C. 435, à la p. 506. Dans cet arrêt, le demandeur voulait qu'on lui reconnaisse qualité pour demander une injonction contre un syndicat des postes. Il soutenait que le plan annoncé par le syndicat de ne pas traiter pendant une semaine de courrier à destination de l'Afrique du sud contrevenait aux règles de droit pénal. Le procureur général n'a pas voulu intenter une poursuite contre le syndicat. La Chambre des lords a néanmoins refusé de reconnaître à Gouriet qualité pour agir. Elle a statué que Gouriet ne pouvait être partie au litige que dans une action intentée par le procureur général, à l'instigation d'un tiers.

Il existe maintenant diverses lois au Royaume-Uni qui prévoient qu'un tribunal peut dans certaines circonstances autoriser une personne à intenter une action. La jurisprudence récente a porté sur l'interprétation du libellé des dispositions législatives en question et présente donc peu d'utilité aux fins de l'examen de cette question au Canada.

L'Australie

La Commission de réforme du droit de l'Australie a publié en 1977 un document sur la question de la qualité pour agir dans l'intérêt public (*Access to the Courts—I: Standing: Public Interest Suits* (No. 4, 1977)). Ce rapport examinait les circonstances ayant donné lieu à une demande accrue d'accès aux tribunaux dans les ressorts de common law. Selon ce rapport, la première a été l'établissement des régimes d'assistance juridique qui ont permis aux citoyens socialement désavantagés de faire valoir leurs droits juridiques privés. La deuxième a été la prestation de services de représentation par avocat aux groupes d'intérêt «diffus» dans des domaines comme la protection des consommateurs et de l'environnement. Le rapport indiquait que ces organismes soulèvent souvent des questions qui ne se rattachent pas aux droits ou aux intérêts fonciers des particuliers, qui constituent le fondement traditionnel de la common law quant à la qualité pour agir. La Commission a présenté trois solutions de rechange quant à la reconnaissance de la qualité pour agir:

(1) Open Door Policy. This would allow any person to take any proceedings in the public law area and reliance would be placed on the discipline of costs to limit the number of these cases.

(2) United States Method. The so called United States method would enable the Courts to screen the proposed plaintiffs as a part of the determination of the particular case.

(3) Preliminary Screening. This method would institute a preliminary screening procedure which would be undertaken by the Court before the substantive issue was considered.

The Commission recommended the open-ended approach. The report did not discuss the relative merits of introducing reforms by means of legislation or through the evolution of the common law. Nor did it address concerns as to what should be the role of the courts, a matter which is crucial to the American approach to the question.

Subsequent to the publication of the Law Reform Report the High Court of Australia considered the problem in *Australian Conservation Foundation Incorporated v. Commonwealth of Australia* (1980), 28 A.L.R. 257 (H.C.). The Foundation was an environmental group very active in Australia. It challenged a decision made by the Government of Australia to establish a resort area. The challenge was based upon environmental legislation which, the majority of the High Court concluded, did not create any private rights. It determined the only duty the legislation imposed was a public one cast upon the Minister, which was not owed to any one individual. The application of the Conservation Foundation for status as a party was therefore rejected.

Gibbs J. put the position in this way at p. 270:

A belief, however strongly felt, that the law generally, or a particular law, should be observed, or that conduct of a particular kind should be prevented, does not suffice to give its possessor *locus standi*. If that were not

(1) La politique de la porte ouverte. Cette politique permettrait à qui que ce soit d'intenter une poursuite dans le domaine du droit public, mais c'est au moyen des coûts que l'on réussirait à restreindre le nombre de poursuites.

(2) La méthode américaine. La méthode dite américaine permettrait aux tribunaux de filtrer les demandeurs dans le cadre de la détermination d'une affaire particulière.

(3) L'examen préliminaire. Cette méthode établirait une procédure d'examen préliminaire par le tribunal qui aurait lieu avant celui de la question de fond.

La Commission a recommandé la politique de la porte ouverte. Elle n'a pas analysé le bien-fondé relatif de mesures de réforme introduites par voie législative ou suivant l'évolution de la common law. Elle n'a pas non plus examiné quel devrait être le rôle des tribunaux, question essentielle dans le cadre de la méthode américaine.

À la suite de la publication du rapport de la Commission de réforme du droit, la Haute Cour de l'Australie a analysé le problème dans l'arrêt *Australian Conservation Foundation Incorporated c. Commonwealth of Australia* (1980), 28 A.L.R. 257 (H.C.). La Foundation était un groupe environnemental fort actif en Australie. Elle contestait une décision prise par le gouvernement de l'Australie relativement à l'établissement d'une zone touristique. Cette contestation était fondée sur une loi environnementale qui, comme l'a conclu la Haute Cour à la majorité, ne créait aucun droit privé. La Haute Cour a statué que la seule obligation prescrite par la loi était une obligation publique imposée au ministre et dont il n'avait pas à s'acquitter envers les particuliers. La cour a donc rejeté la demande de la Conservation Foundation qui voulait qu'on lui reconnaisse qualité pour agir dans cette affaire.

Le juge Gibbs présente ainsi son point de vue, à la p. 270:

[TRADUCTION] La croyance, si forte soit-elle, que la loi en général, ou une loi particulière, doit être respectée, ou qu'il y a lieu d'empêcher une conduite particulière, ne suffit pas pour conférer à son auteur qualité pour agir. Si

so, the rule requiring special interest would be meaningless. Any plaintiff who felt strongly enough to bring an action could maintain it.

He specifically rejected the Foundation's claim that it had a special interest either as a result of its communication with the Government on the issue or because its membership had chosen to specify environmental protection as one of its objects.

In concurring reasons Mason J. observed that the Canadian approach as expressed in *Thorson v. Attorney General of Canada*, [1975] 1 S.C.R. 138, was directly contradicted in Australia by cases holding that the taxpayer has no standing to challenge the validity of a statute which authorizes the appropriation or expenditure of funds in a suit for declaratory relief.

Thus, despite the report and recommendation of the Australian Law Reform Commission, the position taken in that country on the issue of granting status is far more restrictive than it is in Canada.

The United States of America

Article III of the Constitution of the United States is the source of the authority of Federal Courts which extends to all "cases and controversies". This provision provides:

Section 2, Clause 1. Subjects of jurisdiction. The judicial Power shall extend to all Cases, in Law and Equity, arising under this Constitution, the Laws of the United States and Treaties made, or which shall be made, under their Authority,—to all Cases affecting Ambassadors, other public Ministers and Consuls,—to all Cases of admiralty and maritime Jurisdiction;—to Controversies to which the United States shall be a Party;—to Controversies between two or more States;—between a State and Citizens of another State;—between Citizens of different States, —between Citizens of the same State claiming Lands under Grants of different States, and

tel n'était pas le cas, la règle exigeant un intérêt spécial n'aurait aucune signification. Tout demandeur assez fermement convaincu pour intenter une action pourrait le faire.

^a Le juge Gibbs a spécifiquement refusé de reconnaître un intérêt spécial à la Foundation, que ce soit parce qu'elle aurait eu des communications avec le gouvernement sur la question ou parce que ses membres avaient choisi expressément la protection de l'environnement comme l'un de ses objets.

^c Dans des motifs concordants, le juge Mason a fait remarquer que la démarche canadienne exprimée dans l'arrêt *Thorson c. Procureur général du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 138, a été directement contredite par les tribunaux australiens qui ont statué que le contribuable n'avait pas qualité pour contester, dans le cadre d'une demande de jugement déclaratoire, la validité d'une loi autorisant l'affectation ou la dépense de fonds.

^e En conséquence, malgré le rapport et la recommandation de la Commission de réforme du droit de l'Australie, la position australienne a été beaucoup plus restrictive qu'au Canada pour ce qui est de la reconnaissance de la qualité pour agir.

Les États-Unis d'Amérique

^g L'article III de la Constitution des États-Unis est le fondement du pouvoir dévolu aux tribunaux fédéraux, lequel s'étend à l'ensemble des «causes et des différends». Il prévoit, entre autres:

[TRADUCTION*] SECTION 2.—(1) Le pouvoir judiciaire s'étendra à toutes les causes, en droit (*Law*) et en équité (*Equity*), survenues sous l'empire de la présente constitution, des lois des États-Unis, des traités conclus, ou qui seraient conclus, sous leur autorité; à toutes les causes concernant les ambassadeurs, les autres ministres et les consuls; à toutes les causes d'amirauté et de juridiction maritime; aux différends dans lesquels les États-Unis seront partie; aux différends entre deux ou plusieurs États; [entre un État et les citoyens d'un autre État]; entre citoyens de différents États; entre citoyens d'un même État réclamant des terres en vertu de conces-

* Traduit par S. Rials, *Textes constitutionnels étrangers* (1982), à la p. 33.

between a State, or the Citizens thereof, and foreign States, Citizens or Subjects.

The United States Supreme Court has interpreted this provision as restricting access to the courts to litigants who have suffered a personal injury which they wish to redress. The leading decision on the question is *Valley Forge Christian College v. Americans United for Separation of Church and State, Inc.*, 454 U.S. 464 (1982). In that case, a group of citizens challenged the Federal Government's decision to give property to a Christian educational institution without charge. It was the group's contention that the gift of state property violated the Constitution. It claimed standing on the basis that each of their members was an individual taxpayer and that the gift constituted an improper use of their taxes. Rehnquist J. gave the reasons for the majority denying standing to the group. He interpreted Article III as demanding the fulfilment of three conditions. In order to secure standing a plaintiff must show:

- (1) "he has personally suffered some actual or threatened injury" as a result of the impugned act,
- (2) that the injury "fairly can be traced to the challenged action" and
- (3) that the injury is "likely to be redressed by a favorable decision".

To these constitutional requirements for standing, Rehnquist J. added "prudential principles". He determined that a court may exercise its discretion to deny standing even if all the above conditions were met if the plaintiff presents "abstract questions of wide public significance", rests its claim on the rights of third parties, or does not present a claim falling within the "zone of interests" protected by the law in question.

sions d'autres États; [entre un État ou ses citoyens et des États, citoyens ou sujets étrangers].

Selon l'interprétation donnée à cette disposition par la Cour suprême des États-Unis, l'accès aux tribunaux est restreint aux parties qui ont subi un préjudice personnel relativement auquel elles désirent obtenir réparation. L'arrêt de principe sur la question est *Valley Forge Christian College c. Americans United for Separation of Church and State, Inc.*, 454 U.S. 464 (1982). Dans cette affaire, un groupe de citoyens contestaient la décision du gouvernement fédéral de donner une propriété, à titre gratuit, à un établissement d'enseignement chrétien. Le groupe soutenait qu'il était contraire à la Constitution de donner des biens de l'État. Il prétendait avoir qualité pour agir au motif que chacun de ses membres était un contribuable et que cette donation constituait un usage abusif de leurs impôts. Le juge Rehnquist, s'exprimant au nom de la majorité, a refusé de reconnaître au groupe qualité pour agir. Selon son interprétation, l'application de l'Article III doit respecter trois conditions. Pour se faire reconnaître qualité pour agir, le demandeur doit établir trois choses:

- (1) [TRADUCTION] «il a personnellement subi ou risqué de subir un préjudice» en raison de l'action contestée;
- (2) le préjudice [TRADUCTION] «peut en toute équité être attribué à l'action contestée»;
- (3) le préjudice [TRADUCTION] «sera vraisemblablement réparé par une décision favorable».

Outre ces exigences constitutionnelles relatives à la qualité pour agir, le juge Rehnquist a mentionné l'existence de «principes de prudence». Il a statué qu'un tribunal peut, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, refuser de reconnaître la qualité pour agir même si toutes les conditions qui précèdent sont respectées, lorsque le demandeur soulève [TRADUCTION] «des questions abstraites d'une grande importance pour le public», fait reposer sa demande sur les droits de tierces parties ou ne présente pas une demande qui entre dans le [TRADUCTION] «champ des intérêts» protégés par le texte législatif en question.

He observed that, "This Court repeatedly has rejected claims of standing predicated "on the right, possessed by every citizen, to require that the Government be administered according to law' . . ." He expressed his concern that the Federal Court should not overstep its traditional role by entering into conflict with the legislative branch over claims asserted by individuals who have not suffered a "cognizable injury".

Tribe has referred to the position taken by the Supreme Court of the United States as "one of the most criticized aspects of constitutional law". (See *American Constitutional Law* (2nd ed. 1988), at p. 110.) However, he carefully noted that the court's position was a legitimate approach to standing based upon a coherent view of the role of the courts. He observed that a narrow rule of standing enhanced the view that the Federal Court should determine issues between private parties and not take on a role "as the branch of government best able to develop a coherent interpretation of the Constitution . . ." He noted that the courts' resistance to hearing cases brought by those without a personal interest in the impugned activity of the state is founded on a policy of deference to the legislature. He observed that the Congress may, if it wishes, pass legislation which allows for more generous standing than that which the court has discretion to award since Article III limits the court's discretion on standing but not that of the legislature.

Once again it will be seen that the principles enunciated by the United States Supreme Court on standing are more restrictive than those that are applicable in Canada.

The Question of Standing in Canada

Courts in Canada like those in other common law jurisdictions traditionally dealt with individu-

Il a fait remarquer que [TRADUCTION] «la Cour a maintes fois refusé de reconnaître la qualité pour agir «à une personne dont la demande reposait sur le droit de tout citoyen d'exiger que le gouvernement soit administré conformément à la loi» . . .» Il a ensuite indiqué que la Cour fédérale ne devrait pas outrepasser son rôle traditionnel en entrant en conflit avec le pouvoir législatif relativement à des demandes émanant de particuliers qui n'ont pas subi un [TRADUCTION] «préjudice réglable par les voies de justice».

Tribe a dit que la position adoptée par la Cour suprême des États-Unis constitue [TRADUCTION] «l'un des aspects les plus critiqués du droit constitutionnel». (Voir *American Constitutional Law* (2^e éd. 1988), à la p. 110.) Toutefois, il a pris soin de noter que la position adoptée par la cour constituait une méthode légitime d'aborder la question de la qualité pour agir, qui se fondait sur une analyse cohérente du rôle des tribunaux. Il a fait remarquer qu'une interprétation restrictive de la qualité pour agir renforçait la position que la Federal Court devrait trancher des litiges opposant des particuliers et ne pas assumer un rôle [TRADUCTION] «à titre de branche gouvernementale la mieux en mesure de formuler une interprétation cohérente de la Constitution . . .» Selon M. Tribe, c'est par respect pour la législature que les tribunaux s'opposent à instruire des actions intentées par des personnes n'ayant pas un intérêt personnel dans l'activité contestée de l'État. Il a ajouté que le Congrès peut, s'il le désire, adopter un texte législatif qui permettra d'interpréter la question de la qualité pour agir d'une façon plus libérale que ne le peut un tribunal dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, puisque l'Article III restreint le pouvoir discrétionnaire du tribunal quant à la qualité pour agir, mais pas celui de la législature.

On constate encore une fois que les principes formulés par la Cour suprême des États-Unis relativement à la qualité pour agir sont plus limitatifs que ceux qui sont applicables au Canada.

La question de la qualité pour agir au Canada

À l'instar des autres ressorts de common law, les tribunaux canadiens ont traditionnellement

als. For example, courts determine whether an individual is guilty of a crime; they determine rights as between individuals; they determine the rights of individuals in their relationships with the state in all its various manifestations. One great advantage of operating in the traditional mode is that the courts can reach their decisions based on facts that have been clearly established. It was by acting in this manner that the courts established the rule of law and provided a peaceful means of resolving disputes. Operating primarily, if not almost exclusively, in the traditional manner courts in most regions operate to capacity. Courts play an important role in our society. If they are to continue to do so care must be taken to ensure that judicial resources are not overextended. This is a factor that will always have to be placed in the balance when consideration is given to extending standing.

On the other hand there can be no doubt that the complexity of society has spawned ever more complex issues for resolution by the courts. Modern society requires regulation to survive. Transportation by motor vehicle and aircraft requires greater regulation for public safety than did travel by covered wagon. Light and power provided by nuclear energy requires greater control than did the kerosene lamp.

The state has been required to intervene in an ever more extensive manner in the affairs of its citizens. The increase of state activism has led to the growth of the concept of public rights. The validity of government intervention must be reviewed by courts. Even before the passage of the *Charter* this Court had considered and weighed the merits of broadening access to the courts against the need to conserve scarce judicial resources. It expanded the rules of standing in a trilogy of cases; *Thorson v. Attorney General of Canada*, *supra*, *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1976] 2 S.C.R. 265, and *Minister of Justice of Canada v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575. Writing for the majority in *Borowski*, *supra*, Martland J. set forth the condi-

tranché des litiges touchant des particuliers. Par exemple, les tribunaux déterminent si une personne est coupable d'un acte criminel, ils tranchent les droits entre les particuliers et ils déterminent les droits des particuliers dans tous leurs rapports avec l'État. Un grand avantage de cette conception traditionnelle est que les tribunaux peuvent prendre leurs décisions en fonction de faits clairement établis. C'est ainsi que les tribunaux ont établi la primauté du droit et constitué un mode pacifique de règlement des différends. Oeuvrant principalement, sinon presque exclusivement de la façon traditionnelle, les tribunaux de la plupart des régions fonctionnent à pleine capacité. Les tribunaux jouent un rôle important dans notre société. Si l'on veut qu'ils continuent d'assumer ce rôle, on doit s'assurer qu'il n'y a pas surutilisation des ressources judiciaires. C'est là un facteur dont on doit toujours tenir compte quand on envisage d'étendre la qualité pour agir.

Par contre, on ne peut mettre en doute que la complexité de la société ait donné naissance à des questions encore plus complexes qui doivent être tranchées par les tribunaux. La société moderne a besoin de réglementation pour survivre. Le transport routier et aérien exige une plus grande réglementation pour la sécurité du public que ne le demandait le transport par chariot couvert. La production de lumière et d'électricité par énergie nucléaire nécessite une plus grande réglementation que l'éclairage à la lampe à pétrole.

L'État a dû intervenir d'une façon encore plus étendue dans la vie de ses citoyens. L'activisme accru de l'État a donné lieu à un élargissement du concept des droits publics. La validité de l'intervention gouvernementale doit être examinée par les tribunaux. Même avant l'adoption de la *Charte*, notre Cour avait soupesé le bien-fondé d'accroître l'accès aux tribunaux par rapport à la nécessité d'économiser les ressources judiciaires limitées. La Cour a élargi les règles de la qualité pour agir dans une trilogie d'arrêts: *Thorson c. Procureur général du Canada*, précité, *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1976] 2 R.C.S. 265, et *Ministre de la Justice du Canada c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575. S'exprimant au nom de la majorité

tions which a plaintiff must satisfy in order to be granted standing, at p. 598:

... to establish status as a plaintiff in a suit seeking a declaration that legislation is invalid, if there is a serious issue as to its invalidity, a person need only to show that he is affected by it directly or that he has a genuine interest as a citizen in the validity of the legislation and that there is no other reasonable and effective manner in which the issue may be brought before the Court.

Those then were the conditions which had to be met in 1981.

In 1982 with the passage of the *Charter* there was for the first time a restraint placed on the sovereignty of Parliament to pass legislation that fell within its jurisdiction. The *Charter* enshrines the rights and freedoms of Canadians. It is the courts which have the jurisdiction to preserve and to enforce those *Charter* rights. This is achieved, in part, by ensuring that legislation does not infringe the provisions of the *Charter*. By its terms the *Charter* indicates that a generous and liberal approach should be taken to the issue of standing. If that were not done, *Charter* rights might be unenforced and *Charter* freedoms shackled. The *Constitution Act, 1982* does not of course affect the discretion courts possess to grant standing to public litigants. What it does is entrench the fundamental right of the public to government in accordance with the law.

The rule of law is recognized in the preamble of the *Charter* which reads:

Whereas Canada is founded upon principles that recognize the supremacy of God and the rule of law:

The rule of law is thus recognized as a corner stone of our democratic form of government. It is the rule of law which guarantees the rights of citizens to protection against arbitrary and unconstitutional government action. This same right is affirmed in s. 52(1) which states:

dans *Borowski*, précité, le juge Martland a énoncé les conditions auxquelles un demandeur doit satisfaire pour se voir reconnaître qualité pour agir, à la p. 598:

... pour établir l'intérêt pour agir à titre de demandeur dans une poursuite visant à déclarer qu'une loi est invalide, si cette question se pose sérieusement, il suffit qu'une personne démontre qu'elle est directement touchée ou qu'elle a, à titre de citoyen, un intérêt véritable quant à la validité de la loi, et qu'il n'y a pas d'autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour.

C'étaient là les conditions auxquelles on devait satisfaire en 1981.

L'adoption de la *Charte* en 1982 a restreint pour la première fois la souveraineté du Parlement d'adopter des lois relevant de sa compétence. La *Charte* constitutionnalise les droits et libertés des Canadiens. Il appartient aux tribunaux de préserver et de faire respecter les droits garantis par la *Charte*. À cette fin, ils doivent notamment veiller à ce que les lois ne contreviennent pas aux dispositions de la *Charte*. Le texte même de la *Charte* indique qu'il faut interpréter d'une façon souple et libérale la question de la qualité pour agir. Sinon, on ne pourrait assurer le respect des droits garantis par la *Charte* et on entraverait l'exercice des libertés prévues par la *Charte*. Il va sans dire que la *Loi constitutionnelle de 1982* ne modifie pas le pouvoir discrétionnaire que les tribunaux ont de reconnaître qualité pour agir à des parties d'intérêt public. Elle constitutionnalise le droit fondamental du public d'être gouverné conformément aux règles de droit.

La primauté du droit est d'ailleurs reconnue dans le préambule de la *Charte*:

Attendu que le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit:

La primauté du droit est donc reconnue comme la pierre angulaire de notre système démocratique. C'est la primauté du droit qui garantit au citoyen le droit d'être protégé contre toute mesure gouvernementale arbitraire et inconstitutionnelle. Ce même droit est confirmé au par. 52(1):

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.

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

Parliament and the legislatures are thus required to act within the bounds of the constitution and in accordance with the *Charter*. Courts are the final arbiters as to when that duty has been breached. As a result, courts will undoubtedly seek to ensure that their discretion is exercised so that standing is granted in those situations where it is necessary to ensure that legislation conforms to the Constitution and the *Charter*.

^a Le Parlement et les législatures sont donc tenus d'agir à l'intérieur des limites de la Constitution et en conformité avec la *Charte*. C'est aux tribunaux qu'il incombe en dernier ressort de déterminer s'il y a eu violation de cette obligation. En conséquence, ils veilleront indubitablement à exercer leur pouvoir discrétionnaire de façon à reconnaître la qualité pour agir dans les cas où ils doivent le faire pour s'assurer que la loi en question est compatible avec la Constitution et la *Charte*.

The question of standing was first reviewed in the post-*Charter* era in *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607. In that case Le Dain J. speaking for the Court, extended the scope of the trilogy and held that courts have a discretion to award public interest standing to challenge an exercise of administrative authority as well as legislation. He based this conclusion on the underlying principle of discretionary standing which he defined as a recognition of the public interest in maintaining respect for "the limits of statutory authority".

Après l'adoption de la *Charte*, c'est dans l'arrêt *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607, que la question de la qualité pour agir a été examinée pour la première fois. Dans cet arrêt, le juge Le Dain, au nom de la Cour, a élargi la portée de la trilogie et statué que les tribunaux peuvent, dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, reconnaître la qualité pour agir dans l'intérêt public pour contester un exercice de l'autorité administrative aussi bien qu'un texte de loi. Il a fondé cette conclusion sur le principe sous-jacent à l'exercice du pouvoir discrétionnaire à l'égard de la qualité pour agir, qu'il définit comme une reconnaissance de l'intérêt public dans le maintien et le respect des «limites de l'autorité législative».

The standard set by this Court for public interest plaintiffs to receive standing also addresses the concern for the proper allocation of judicial resources. This is achieved by limiting the granting of status to situations in which no directly affected individual might be expected to initiate litigation. In *Finlay, supra*, it was specifically recognized that the traditional concerns about widening access to the courts are addressed by the conditions imposed for the exercise of judicial discretion to grant public interest standing set out in the trilogy. Le Dain J. put it in this way, at p. 631:

Le critère énoncé par notre Cour quant à la reconnaissance de la qualité pour agir à des parties d'intérêt public tient également compte de la question de l'affectation judiciaire des ressources judiciaires. À cette fin, le tribunal limite la reconnaissance de la qualité pour agir aux cas où il s'attend qu'aucune personne directement lésée n'intentera de poursuite. Dans l'arrêt *Finlay*, précité, on a spécifiquement reconnu que les préoccupations traditionnelles concernant l'élargissement de l'accès aux tribunaux trouvent leur réponse dans les critères d'exercice du pouvoir discrétionnaire des juges de reconnaître qualité pour agir dans l'intérêt public, exposés dans la trilogie. Le juge Le Dain s'exprime ainsi, à la p. 631:

... the concern about the allocation of scarce judicial resources and the need to screen out the mere busybody;

... la crainte d'une dissipation de ressources judiciaires limitées et la nécessité d'écarter les trouble-fête; la pré-

the concern that in the determination of issues the courts should have the benefit of the contending points of view of those most directly affected by them; and the concern about the proper role of the courts and their constitutional relationship to the other branches of government. These concerns are addressed by the criteria for the exercise of the judicial discretion to recognize public interest standing to bring an action for a declaration that were laid down in *Thorson, McNeil* and *Borowski*.

Should the Current Test for Public Interest Standing be Extended

The increasing recognition of the importance of public rights in our society confirms the need to extend the right to standing from the private law tradition which limited party status to those who possessed a private interest. In addition some extension of standing beyond the traditional parties accords with the provisions of the *Constitution Act, 1982*. However, I would stress that the recognition of the need to grant public interest standing in some circumstances does not amount to a blanket approval to grant standing to all who wish to litigate an issue. It is essential that a balance be struck between ensuring access to the courts and preserving judicial resources. It would be disastrous if the courts were allowed to become hopelessly overburdened as a result of the unnecessary proliferation of marginal or redundant suits brought by a well-meaning organizations pursuing their own particular cases certain in the knowledge that their cause is all important. It would be detrimental, if not devastating, to our system of justice and unfair to private litigants.

The whole purpose of granting status is to prevent the immunization of legislation or public acts from any challenge. The granting of public interest standing is not required when, on a balance of probabilities, it can be shown that the measure will be subject to attack by a private litigant. The principles for granting public standing set forth by this Court need not and should not be expanded. The

occupation des tribunaux, quand ils statuent sur des points litigieux, d'entendre les principaux intéressés faire valoir contradictoirement leurs points de vues et la préoccupation relative au rôle propre des tribunaux et à leur relation constitutionnelle avec les autres branches du gouvernement. Ces préoccupations trouvent leur réponse dans les critères d'exercice du pouvoir discrétionnaire des juges de reconnaître qualité pour demander dans l'intérêt public un jugement déclaratoire, que les arrêts *Thorson, McNeil* et *Borowski* exposent.

Devrait-on élargir le critère actuel de la reconnaissance de la qualité pour agir dans l'intérêt public?

La reconnaissance grandissante de l'importance des droits publics dans notre société vient confirmer la nécessité d'élargir la reconnaissance du droit à la qualité pour agir par rapport à la tradition de droit privé qui reconnaissait qualité pour agir aux personnes possédant un intérêt privé. En outre, un élargissement de la qualité pour agir au delà des parties traditionnelles est compatible avec les dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Toutefois, je tiens à souligner que la reconnaissance de la nécessité d'accorder qualité pour agir dans l'intérêt public dans certaines circonstances ne signifie pas que l'on reconnaîtra pour autant qualité pour agir à toutes les personnes qui désirent intenter une poursuite sur une question donnée. Il est essentiel d'établir un équilibre entre l'accès aux tribunaux et la nécessité d'économiser les ressources judiciaires. Ce serait désastreux si les tribunaux devenaient complètement submergés en raison d'une prolifération inutile de poursuites insignifiantes ou redondantes intentées par des organismes bien intentionnés dans le cadre de la réalisation de leurs objectifs, convaincus que leur cause est fort importante. Cela serait préjudiciable, voire accablant, pour notre système de justice et injuste pour les particuliers.

La reconnaissance de la qualité pour agir a pour objet d'empêcher que la loi ou les actes publics soient à l'abri des contestations. Il n'est pas nécessaire de reconnaître qualité pour agir dans l'intérêt public lorsque, selon une prépondérance des probabilités, on peut établir qu'un particulier contestera la mesure. Il n'est pas nécessaire d'élargir les principes régissant la reconnaissance de la qualité

decision whether to grant status is a discretionary one with all that that designation implies. Thus undeserving applications may be refused. Nonetheless, when exercising the discretion the applicable principles should be interpreted in a liberal and generous manner.

pour agir dans l'intérêt public établis par notre Cour. La décision d'accorder la qualité pour agir relève d'un pouvoir discrétionnaire avec tout ce que cette désignation implique. Les demandes sans mérite peuvent donc être rejetées. Néanmoins, dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire, il faut interpréter les principes applicables d'une façon libérale et souple.

The Application of the Principles for Public Interest Standing to this Case

L'application à l'espèce des principes de la reconnaissance de la qualité pour agir dans l'intérêt public

It has been seen that when public interest standing is sought, consideration must be given to three aspects. First, is there a serious issue raised as to the invalidity of legislation in question? Second, has it been established that the plaintiff is directly affected by the legislation or if not does the plaintiff have a genuine interest in its validity? Third, is there another reasonable and effective way to bring the issue before the court?

On a vu qu'il faut tenir compte de trois aspects lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a lieu de reconnaître la qualité pour agir dans l'intérêt public. Premièrement, la question de l'invalidité de la loi en question se pose-t-elle sérieusement? Deuxièmement, a-t-on démontré que le demandeur est directement touché par la loi ou qu'il a un intérêt véritable quant à sa validité? Troisièmement, y a-t-il une autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour?

(1) *Serious Issue of Invalidity*

(1) *Question sérieuse quant à l'invalidité de la loi*

It was noted in *Finlay, supra*, that the issues of standing and of whether there is a reasonable cause of action are closely related and indeed tend to merge. In the case at bar the Federal Court of Appeal in its careful reasons turned its attention to the question of whether the amended statement of claim raised a reasonable cause of action. The claim makes a wide sweeping and somewhat disjointed attack upon most of the multitudinous amendments to the *Immigration Act, 1976*. Some of the allegations are so hypothetical in nature that it would be impossible for any court to make a determination with regard to them. In many ways the statement of claim more closely resembles submissions that might be made to a parliamentary committee considering the legislation than it does an attack on the validity of the provisions of the legislation. No doubt the similarity can be explained by the fact that the action was brought on the first working day following the passage of the legislation. It is perhaps unfortunate that this court is asked to fulfil the function of a motion's

Dans l'arrêt *Finlay*, précité, on a fait remarquer que les questions de la qualité pour agir et de la cause d'action raisonnable sont étroitement liées et ont tendance à se chevaucher. En l'espèce, la Cour d'appel fédérale, dans des motifs soigneusement rédigés, a analysé la question de savoir si la déclaration modifiée soulevait une cause d'action raisonnable. La déclaration attaque globalement et d'une façon quelque peu décousue la plupart des nombreuses modifications apportées à la *Loi sur l'immigration de 1976*. Certaines des allégations sont tellement hypothétiques qu'aucun tribunal ne pourrait se prononcer à leur sujet. À de nombreux égards, la déclaration ressemble davantage à des propos qui pourraient être présentés devant un comité parlementaire chargé de l'examen d'une loi qu'à une attaque contre la validité de la loi. La similitude peut sans doute s'expliquer par le fait que l'action a été intentée le premier jour ouvrable suivant l'adoption de la loi. Il est peut-être regrettable que l'on demande à notre Cour d'exercer les fonctions d'un juge des requêtes qui doit se pro-

court judge reviewing the provisions of a statement of claim. However, I am prepared to accept that some aspects of the statement of claim could be said to raise a serious issue as to the validity of the legislation.

(2) Has the Plaintiff Demonstrated a Genuine Interest?

There can be no doubt that the applicant has satisfied this part of the test. The Council enjoys the highest possible reputation and has demonstrated a real and continuing interest in the problems of the refugees and immigrants.

(3) Whether there is Another Reasonable and Effective Way to Bring the Issue Before the Court

It is this third issue that gives rise to the real difficulty in this case. The challenged legislation is regulatory in nature and directly affects all refugee claimants in this country. Each one of them has standing to initiate a constitutional challenge to secure his or her own rights under the *Charter*. The applicant Council recognizes the possibility that such actions could be brought but argues that the disadvantages which refugees face as a group preclude their effective use of access to the court. I cannot accept that submission. Since the institution of this action by the Council, a great many refugee claimants have, pursuant to the provisions of the statute, appealed administrative decisions which affected them. The respondents have advised that nearly 33,000 claims for refugee status were submitted in the first 15 months following the enactment of the legislation. In 1990, some 3,000 individuals initiated claims every month. The Federal Court of Appeal has a wide experience in this field. MacGuigan J.A., writing for the court, took judicial notice of the fact that refugee claimants were bringing forward claims akin to those brought by the Council on a daily basis. I accept without hesitation this observation. It is clear therefore that many refugee claimants can and have appealed administrative decisions under the statute. These actions have frequently been before the courts. Each case presented a clear concrete

noncer sur les énoncés d'une déclaration. Toutefois, je suis disposé à accepter que certains aspects de la déclaration soulèvent une question sérieuse quant à la validité de la loi.

(2) Le demandeur a-t-il démontré un intérêt véritable?

Il n'y a pas de doute que le requérant a satisfait à cette partie du critère. Le Conseil jouit de la meilleure réputation possible et il a démontré un intérêt réel et constant dans les problèmes des réfugiés et des immigrants.

(3) Y a-t-il une autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour?

C'est cette troisième question qui soulève la véritable difficulté en l'espèce. La loi contestée est de nature réglementaire et elle touche directement tous les demandeurs du statut de réfugié au pays. Chacun d'entre eux a qualité pour contester la constitutionnalité de la loi afin de faire assurer le respect des droits que lui garantit la *Charte*. Le Conseil requérant reconnaît que ces actions pourraient être intentées, mais soutient que les désavantages que subissent les réfugiés en tant que groupe les empêchent d'utiliser efficacement l'accès qu'ils ont aux tribunaux. Je ne peux accepter cette prétention. Depuis que le Conseil a intenté la présente action, un grand nombre de demandeurs du statut de réfugié ont, conformément aux dispositions de la loi, interjeté appel de décisions administratives les concernant. Selon les intimés, presque 33 000 demandes de statut de réfugié ont été présentées au cours des 15 premiers mois suivant l'adoption de la loi. En 1990, quelque 3 000 demandes ont été présentées chaque mois. La Cour d'appel fédérale a une vaste expérience dans ce domaine. Le juge MacGuigan, s'exprimant au nom de la cour, a admis d'office que des demandeurs de statut intentaient déjà couramment des actions semblables à celles intentées par le Conseil. J'accepte cette observation sans hésitation. Il est donc évident que de nombreux demandeurs de statut peuvent interjeter appel contre les décisions administratives prises en vertu de la loi et qu'ils l'ont fait. Les tribunaux ont fréquemment été saisis de ces demandes.

factual background upon which the decision of the court could be based.

Chaque dossier renfermait un contexte factuel concret sur lequel le tribunal pouvait fonder sa décision.

The appellant also argued that the possibility of the imposition of a 72-hour removal order against refugee claimants undermines their ability to challenge the legislative scheme. I cannot accept that contention. It is clear that the Federal Court has jurisdiction to grant injunctive relief against a removal order: see *Toth v. Minister of Employment and Immigration* (1988), 86 N.R. 302 (F.C.A.). Further, from the information submitted by the respondents it is evident that persons submitting claims to refugee status in Canada are in no danger of early or speedy removal. As of March 31, 1990 it required an average of five months for a claim to be considered at the initial "credible basis" hearing. It is therefore clear that in the ordinary case there is more than adequate time for a claimant to prepare to litigate the possible rejection of the claim. However, even where the claims have not been accepted "the majority of removal orders affecting refugee claimants have not been carried out". (See *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons, Fiscal Year Ended 31 March 1990*, at pp. 352-53, paragraph 14.43.) Even though the Federal Court has been prepared in appropriate cases to exercise its jurisdiction to prevent removal of refugee claimants there is apparently very little need for it to do so. The means exist to ensure that the issues which are sought to be litigated on behalf of individual applicants may readily be brought before the court without any fear that a 72-hour removal order will deprive them of their rights.

L'appelant soutient aussi que le fait qu'un demandeur de statut risque d'être renvoyé dans un délai de 72 heures restreint sa possibilité de contester la loi. Je ne puis accepter cette prétention. Il est évident que la Cour fédérale a compétence pour accorder une injonction relativement à une mesure de renvoi, voir *Toth c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1988), 86 N.R. 302 (C.A.F.). Par ailleurs, d'après les renseignements fournis par les intimés, il est évident que les demandeurs du statut de réfugié au Canada ne risquent pas de faire l'objet d'une mesure de renvoi hâtive ou accélérée. Selon les données existantes au 31 mars 1990, il fallait en moyenne cinq mois avant la tenue du premier palier d'audience visant à déterminer si la revendication possède «un minimum de fondement». Il est donc évident qu'en temps normal un demandeur a plus de temps que nécessaire pour préparer une poursuite relative à l'éventuel rejet de sa revendication. Toutefois, même dans les cas où les revendications ne sont pas acceptées, «la majorité des ordonnances de renvoi touchant des demandeurs du statut de réfugié n'ont pas été exécutées». (Voir *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, pour l'exercice financier clos le 31 mars 1990*, à la p. 390, par. 14.43.) Bien que la Cour fédérale ait été disposée dans les cas appropriés à exercer sa compétence afin d'empêcher le renvoi de demandeurs de statut, elle n'aurait apparemment guère besoin de le faire. Il existe des moyens d'assurer que la cour puisse rapidement être saisie des questions que l'on cherche à faire trancher pour le compte d'un requérant particulier, sans crainte qu'une mesure de renvoi dans un délai de 72 heures puisse le priver de ses droits.

From the material presented, it is clear that individual claimants for refugee status, who have every right to challenge the legislation, have in fact done so. There are, therefore, other reasonable methods of bringing the matter before the Court. On this ground the applicant Council must fail. I would hasten to add that this should not be inter-

Il ressort des documents présentés que des demandeurs individuels du statut de réfugié, qui ont le droit de contester la loi, s'en sont prévalu. Il existe donc d'autres méthodes raisonnables de saisir la cour de la question. Pour ce motif, le Conseil requérant ne peut avoir gain de cause. Je m'empresserais d'ajouter que cette décision ne devrait

preted as a mechanistic application of a technical requirement. Rather it must be remembered that the basic purpose for allowing public interest standing is to ensure that legislation is not immunized from challenge. Here there is no such immunization as plaintiff refugee claimants are challenging the legislation. Thus the very rationale for the public interest litigation party disappears. The Council must, therefore, be denied standing on each of the counts of the statement of claims. This is sufficient to dispose of the appeal. The respondents must also succeed on their cross-appeal to strike out what remained of the claim as the plaintiff council does not satisfy the test for standing on any part of the statement of claim. I would simply mention two other matters.

Intervener Status

It has been seen that a public interest litigant is more likely to be granted standing in Canada than in other common law jurisdictions. Indeed if the basis for granting status were significantly broadened, these public interest litigants would displace the private litigant. Yet the views of the public litigant who cannot obtain standing need not be lost. Public interests organizations are, as they should be, frequently granted intervener status. The views and submissions of interveners on issues of public importance frequently provide great assistance to the courts. Yet that assistance is given against a background of established facts and in a time frame and context that is controlled by the courts. A proper balance between providing for the submissions of public interest groups and preserving judicial resources is maintained.

Review of the Statement of Claim to Determine if it Discloses a Cause of Action

In light of the conclusion that the appellant has no status to bring this action, there is no need to consider the statement of claim in detail. Had it

pas être interprétée comme le résultat d'une application mécaniste d'une exigence technique. On doit plutôt se rappeler que l'objet fondamental de la reconnaissance de la qualité pour agir dans l'intérêt public est de garantir qu'une loi n'est pas à l'abri de la contestation. En l'espèce, la loi ne l'est pas puisque des demandeurs du statut de réfugié la conteste. En conséquence, le motif à la base même de la reconnaissance à une partie de la qualité pour agir dans l'intérêt public disparaît. Le Conseil n'a donc pas qualité pour agir relativement à chacun des énoncés de la déclaration. Cela suffit pour trancher le présent pourvoi. En outre, les intimés doivent avoir gain de cause dans leur pourvoi incident visant à faire annuler les dispositions restantes de la demande puisque le Conseil demandeur ne répond au critère de la qualité pour agir pour aucune partie de la déclaration. Je ne mentionnerais que deux autres questions.

L'intérêt pour agir de l'intervenant

On a soutenu qu'une partie d'intérêt public a plus de chances de se voir reconnaître qualité pour agir au Canada que dans les autres pays de common law. En effet, si l'on élargissait sensiblement la qualité pour agir, ces parties d'intérêt public supplanteraient les particuliers. Toutefois, le point de vue de ces parties qui ne peuvent se faire reconnaître qualité pour agir ne doit pas nécessairement passer inaperçu. Des organismes de défense de l'intérêt public se voient souvent accorder, à bon droit, le statut d'intervenant. Les opinions et les arguments des intervenants sur des questions d'importance publique sont souvent d'une aide considérable pour les tribunaux. Cette aide est apportée en fonction de faits établis et dans des délais et suivant le contexte que déterminent les tribunaux. On maintient alors un juste équilibre entre la possibilité pour les groupes d'intérêt public de présenter leurs arguments et la nécessité d'économiser les ressources judiciaires.

Examen de la déclaration pour déterminer s'il existe une cause d'action

Étant donné la conclusion que l'appellant n'a pas d'intérêt pour intenter la présente action, il n'est pas nécessaire d'examiner la déclaration en détail.

been necessary to do so I would have had some difficulty agreeing with all of the conclusions of the Federal Court of Appeal on this issue. Perhaps it is sufficient to set out once again the principles which should guide a court in considering whether a reasonable cause of action has been disclosed by a statement of claim. It was put in this way by Wilson J. giving the reasons of this Court in *Hunt v. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 S.C.R. 959, at p. 980:

... assuming that the facts as stated in the statement of claim can be proved, is it "plain and obvious" that the plaintiff's statement of claim discloses no reasonable cause of action? As in England, if there is a chance that the plaintiff might succeed, then the plaintiff should not be "driven from the judgment seat". Neither the length and complexity of the issues, the novelty of the cause of action, nor the potential for the defendant to present a strong defence should prevent the plaintiff from proceeding with his or her case.

If these guidelines had been followed a different result would have been reached with regard to some aspects of this statement of claim. A party who did have standing might well find in this vast broadside of grievances some telling shots that would form the basis for a cause of action somewhat wider than that permitted by the Federal Court of Appeal.

Disposition of the Result

In the result I would dismiss the appeal and allow the cross-appeal on the basis that the plaintiff does not satisfy the test for public interest standing. Both the dismissal of the appeal and the allowance of the cross-appeal are to be without costs.

Appeal dismissed and cross-appeal allowed.

Solicitors for the appellant: Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.

Solicitor for the respondents: John C. Tait, Ottawa.

Solicitors for the interveners The Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped and The Quebec Multi Ethnic Association for the Inte-

S'il s'était révélé nécessaire de le faire, j'aurais eu certaines difficultés à souscrire à toutes les conclusions de la Cour d'appel fédérale. Peut-être suffit-il d'énoncer encore une fois les principes qui devraient guider le tribunal lorsqu'il doit déterminer si une déclaration révèle une cause raisonnable d'action. Pour reprendre les propos du juge Wilson, s'exprimant au nom de la Cour, dans l'arrêt *Hunt c. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 R.C.S. 959, à la p. 980:

... dans l'hypothèse où les faits mentionnés dans la déclaration peuvent être prouvés, est-il «évident et manifeste» que la déclaration du demandeur ne révèle aucune cause d'action raisonnable? Comme en Angleterre, s'il y a une chance que le demandeur ait gain de cause, alors il ne devrait pas être «privé d'un jugement». La longueur et la complexité des questions, la nouveauté de la cause d'action ou la possibilité que les défendeurs présentent une défense solide ne devraient pas empêcher le demandeur d'intenter son action.

Si elle avait suivi ces directives, la Cour d'appel fédérale serait arrivée à une conclusion différente relativement à certains aspects de la déclaration. Une partie qui avait qualité pour agir pouvait bien trouver dans cette avalanche de revendications des éléments qui serviraient de base à une cause d'action plus large que celle qu'a accordée la Cour d'appel fédérale.

Dispositif

En définitive, je suis d'avis de rejeter le pourvoi et d'accueillir le pourvoi incident au motif que le demandeur ne répond pas au critère de la qualité pour agir dans l'intérêt public, le tout sans dépens tant pour le pourvoi que pour le pourvoi incident.

Pourvoi rejeté; pourvoi incident accueilli.

Procureurs de l'appellant: Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.

Procureur des intimés: John C. Tait, Ottawa.

Procureurs des intervenants la Coalition des Organisations Provinciales Ombudsman des Handicapés et l'Association multi-ethnique pour l'inté-

gration of Handicapped People: Advocacy Resource Centre for the Handicapped, Toronto.

Solicitors for the intervener League for Human Rights of B'Nai Brith Canada: David Matas, Winnipeg, and Dale Streiman and Kurz, Brampton.

Solicitors for the interveners Women's Legal Education and Action (LEAF) and Canadian Disability Rights Council (CDRC): Tory, Tory, DesLauriers & Binnington, Toronto and Dulcie McCallum, Victoria.

gration des personnes handicapées du Québec: Advocacy Resource Centre for the Handicapped, Toronto.

Procureurs de l'intervenant la Ligue des droits de la personne de B'Nai Brith Canada: David Matas, Winnipeg, et Dale Streiman and Kurz, Brampton.

Procureurs des intervenants le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes (FAEJ) et le Conseil canadien des droits des personnes handicapées (CCDPH): Tory, Tory, DesLauriers & Binnington, Toronto et Dulcie McCallum, Victoria.