

T-1611-88

T-1611-88

Southam Inc. and Charles Rusnell (Plaintiffs)

v.

Attorney General of Canada, The Senate, Senate Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration, Her Majesty the Queen (Defendants)

INDEXED AS: *SOUTHAM INC. v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (T.D.)*

Trial Division, Strayer J.—Ottawa, May 17 and June 8, 1989.

Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental freedoms — Denial of public access to Senate Committee hearings — Action for declaration denial infringing Charter guaranteed freedom of expression — Motion to strike defendants — Adoption of Charter fundamentally altering nature of Canadian Constitution, by giving paramount value to certain individual rights and liberties as against public bodies — Charter superseding implied constitutional immunity from judicial review.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Action for (1) declaration denial of access to Senate and Senate Committee hearings infringing Charter guaranteed freedom of expression; (2) certiorari quashing decision to hold hearings in camera; (3) injunction against continuing refusal — Whether any court having jurisdiction to review manner of exercise of parliamentary privilege — Whether Federal Court having jurisdiction to hear action — Three conditions to establish Federal Court jurisdiction set out in ITO case satisfied.

Practice — Parties — Standing — Application to strike Senate and Senate Committee as defendants in action seeking declaration Senate's exercise of parliamentary privilege to hold in camera hearings contrary to Charter — If Senate lacking standing to appear, standing may be granted to officer of Senate to bring application — Law Clerk having sufficient interest to raise matter before Court — Action against Senate eo nomine nullity as not body corporate — Senate Committee not suable entity — Open to plaintiffs to name as defendants individual members of Committee at relevant time — Crown unnecessarily made party — Attorney General proper party — Federal Court Act, s. 18(b) giving Trial Division exclusive original jurisdiction to hear proceeding for relief brought against Attorney General to obtain relief against federal board, commission or other tribunal — Attorney General may

Southam Inc. et Charles Rusnell (demandeurs)

c.

Le Procureur général du Canada, le Sénat, le Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, Sa Majesté la Reine (défendeurs)

RÉPERTORIÉ: *SOUTHAM INC. c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (1^{re} INST.)*

Section de première instance, juge Strayer—Ottawa, 17 mai et 8 juin 1989.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — Refus de l'accès du public à certaines auditions d'un comité du Sénat — Une action a été intentée pour obtenir un jugement déclaratoire statuant que ce refus porte atteinte à la liberté d'expression garantie par la Charte — Des requêtes sont présentées pour obtenir la radiation des défendeurs — L'adoption de la Charte a fondamentalement modifié la nature de la Constitution canadienne en conférant une valeur prépondérante à certaines libertés et à certains droits individuels et en imposant leur respect à des organismes publics — La Charte a remplacé toute immunité constitutionnelle implicite empêchant la révision judiciaire.

Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — L'action sollicite (1) un jugement déclaratoire portant que le refus de l'accès aux auditions du Sénat et du comité du Sénat porte atteinte à la liberté d'expression garantie par la Charte, (2) un bref de certiorari annulant la décision de tenir les auditions à huis clos, (3) la délivrance d'une injonction contre la persistance du comité à refuser l'accès demandé — Existe-t-il une cour qui soit compétente à examiner la manière dont un privilège parlementaire est exercé? — La Cour fédérale est-elle compétente à entendre l'action en l'espèce? — Les trois conditions déterminant la compétence de la Cour fédérale qui se trouvent énoncées dans l'arrêt ITO se trouvent satisfaites.

Pratique — Parties — Qualité pour agir — Une requête sollicitant la radiation du Sénat et d'un comité du Sénat comme défendeurs a été présentée dans le cadre d'une action recherchant un jugement déclaratoire qui porterait que l'exercice par le Sénat du privilège parlementaire de tenir des auditions à huis clos est contraire à la Charte — Dans l'hypothèse où le Sénat n'aurait pas la qualité voulue pour comparaître, cette qualité pourrait être accordée à un haut fonctionnaire du Sénat de façon à lui permettre de présenter une demande — L'intérêt du légiste est suffisant pour lui permettre de saisir la Cour de la question en litige — Une action intentée contre le Sénat sous ce nom est entachée de nullité puisque cet organisme ne constitue pas une personne morale — Le comité du Sénat ne constitue pas une entité susceptible d'être poursuivie — Les demandeurs ont la possibilité de nommer comme défendeurs les personnes qui étaient membres du comité visé à l'époque pertinente — La Couronne a été inscrite comme partie sans que cela ne soit nécessaire — Le procureur général a été inscrit à bon droit comme partie —

be party though lacking authority to direct board — Court entitled to have Attorney General's views on such important matter.

Practice — Pleadings — Motion to strike — Action seeking declaration denial of public access to Senate Committee hearings contrary to Charter guaranteed right to freedom of expression — Delay in moving to strike defendants not fatal where based on lack of reasonable cause of action for jurisdictional or other like reasons going to validity of claim — Where statement of defence not pleading merits and raising legal validity of action, and no special circumstances such as prejudice to plaintiff, court should not refuse to entertain motion at later date — Even if dissolution of 33rd Parliament also dissolving Senate and rendering issue (scope of exercise of parliamentary privilege) moot, court should exercise discretion in favour of dealing with matter as issue raised by situations of recurring nature, but of brief duration.

Construction of statutes — Senate Committee hearings held *in camera* — Plaintiffs asserting Charter, s. 2(b) guaranteeing freedom of expression, limiting exercise of parliamentary privilege — Principle express provision required to abrogate parliamentary privilege, irrelevant as alleged abrogation imposed by Charter — S. 32 making Charter applicable so as to potentially limit exercise of royal prerogative — Reference to "Parliament" imposing restraints on constituent elements of Parliament.

The Senate Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration had refused to allow public access to its inquiry into the alleged misuse of Senate funds by Senator Hazen Argue. An action was brought by the publisher of the *Ottawa Citizen* newspaper seeking declarations that such refusal infringed freedom of expression as guaranteed by the Charter, and was not justified; that Senate Rule 73, which gives the Senate discretion to deny public access, is also contrary to the Charter; and that refusals to allow the plaintiffs to make oral representations to the Committee on their right of access were a breach of the Senate's duty to receive and consider representations. The plaintiffs also seek *certiorari* to quash the decision to hold *in camera* hearings and an injunction against continuing to refuse access. The Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate brought a motion to strike the Senate and the Senate Committee as defendants on the ground that the action was an abuse of process. The Attorney General and the Queen sought to be struck out on the ground that the statement of claim disclosed no reasonable cause of action. Alternatively, they argued that they were improper parties. The issues were whether (1) courts in general and (2) this Court in particular, had jurisdiction to review the manner of exercise of parliamentary privileges. It was argued that only courts of

L'art. 18b) de la Loi sur la Cour fédérale confère à la Section de première instance la compétence exclusive pour entendre toute demande engagée contre le procureur général pour obtenir un redressement contre un office, une commission ou un autre tribunal fédéral — Le procureur général peut être joint à l'instance à titre de partie bien qu'il ne possède pas le pouvoir de prescrire à l'office concerné les mesures qu'il doit prendre — La Cour est en droit de connaître le point de vue du procureur général concernant une question aussi importante.

Pratique — Plaidoiries — Requête en radiation — L'action intentée sollicite un jugement déclaratoire portant que le refus de l'accès du public à certaines auditions d'un comité du Sénat porte atteinte au droit à la liberté d'expression garanti par la Charte — Le retard dans la présentation de la requête en radiation des défendeurs n'est pas fatal lorsque le motif allégué est l'absence d'une cause raisonnable d'action découlant de facteurs juridictionnels ou d'autres facteurs relatifs à la validité de la demande — Lorsqu'une défense ne plaide pas au fond et soulève la question de la validité juridique de l'action, et qu'aucune circonstance particulière, telle un préjudice pour le demandeur, ne peut être établie, un tribunal ne devrait pas refuser d'instruire une telle demande à une date ultérieure — Même si la dissolution du 33^e Parlement a entraîné celle du Sénat, et que le point soulevé (la portée de l'exercice d'un privilège parlementaire) est à présent caduc, la Cour devrait exercer son pouvoir discrétionnaire de manière à trancher le litige puisque la question visée concerne des situations de nature répétitive et de courte durée.

Interprétation des lois — Les auditions d'un comité du Sénat ont été tenues à huis clos — Les demandeurs soutiennent que l'art. 2b) de la Charte, qui garantit la liberté d'expression, limite l'exercice des privilèges parlementaires — Le principe voulant qu'un privilège parlementaire ne puisse être abrogé que par une disposition expresse n'est pas pertinent puisque l'abrogation qui est alléguée serait imposée par la Charte — Par l'effet de l'art. 32, l'application de la Charte peut limiter l'exercice de la prérogative royale — La mention du «Parlement» impose des limites à ses éléments constitutifs.

Le Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a refusé d'accorder au public l'accès à l'enquête tenue au sujet de certaines allégations visant le sénateur Hazen Argue et son utilisation de certains fonds du Sénat. Une action a été intentée par l'éditeur du journal *Ottawa Citizen* pour obtenir un jugement faisant les déclarations suivantes: ce refus violait la liberté d'expression garantie par la Charte et n'était point justifié; la règle 73 du Sénat, qui accorde au Sénat le pouvoir discrétionnaire de refuser l'accès au public, est également contraire à la Charte; et les refus de permettre aux demandeurs de présenter des observations orales au comité au sujet de leur droit d'accès constituaient un manquement au devoir du Sénat d'entendre des arguments et de les prendre en considération. Les demandeurs sollicitent également la délivrance d'un bref de *certiorari* qui annulerait la décision de tenir des auditions à huis clos ainsi que la délivrance d'une injonction contre la persistance du comité à refuser l'accès à de telles auditions. Le légiste et conseiller parlementaire du Sénat a présenté une requête sollicitant la radiation du Sénat et du comité sénatorial de la liste des défendeurs au motif que l'action constituait un emploi abusif des procédures de la Cour. Le procureur général et la Reine ont demandé à être radiés au motif que la déclaration ne divulguait aucune cause raisonnable

inherent jurisdiction (superior courts of each province) had jurisdiction, or, that no court had jurisdiction in light of section 9 of *The Bill of Rights* (1688) which provided that the proceedings in Parliament ought not be questioned in any court and which was incorporated into the Canadian Constitution by the preamble to the *Constitution Act, 1867*. Other procedural matters raised were: (1) whether the Law Clerk had status to bring this application, since he was not a party to the action; (2) whether the defendants should be allowed to bring this motion when they had filed a statement of defence and had waited seven months before moving to strike; (3) whether the Senate and the Standing Committee were suable entities; (4) whether the dissolution of the 33rd Parliament had also dissolved the Senate; (5) whether the Queen was a necessary party; (6) whether the Attorney General was a necessary party.

Held, the Senate and the Senate Committee should be struck as defendants, with leave to file an amended statement of claim naming as defendants the individual members of the Committee during the relevant period. The Crown should also be struck.

It was not "plain and obvious" that all courts, including the Federal Court, lacked jurisdiction to review the manner of exercise of parliamentary privileges. The adoption of the Charter has fundamentally altered the nature of the Canadian Constitution, by giving paramount importance to certain rights and liberties of the individual, and authorizing the courts to enforce those rights against the public bodies referred to in section 32. The Canadian Constitution is no longer similar in principle to that of the United Kingdom. The Charter has superseded any implied constitutional immunity from judicial review of the exercise by organs of Parliament of their alleged privileges when such exercise infringes individual rights guaranteed by the Charter.

The principle of statutory interpretation that an express statutory provision is required to abrogate a parliamentary privilege was not relevant as the alleged abrogation would be imposed by the Charter. Paragraph 32(1)(a) makes the Charter applicable to Parliament. In the *Operation Dismantle* case, the Supreme Court found that Charter, section 32 made the Charter apply so as to limit the exercise of the royal prerogative. Section 32 must also, in referring to "Parliament" impose on the constituent elements of Parliament such restraints as may otherwise flow from the language of the Charter.

Federal Court Act, section 18 satisfied the first condition set out in *ITO* case in order for the Federal Court to have jurisdiction, i.e. that there be a statutory grant of jurisdiction by the federal Parliament. Both declaratory relief and *certiorari* are referred to in paragraph 18(a). A Senate Committee is either a "body" or consists of "persons" and is therefore within the definition of "federal board, commission or other tribunal".

d'action. Subsidiairement, ils ont soutenu avoir été constitués parties à tort. Les questions soulevées sont celles de savoir si (1) les tribunaux en général et (2) cette Cour en particulier, sont compétents à réviser le mode d'exercice de ces privilèges. Il a été soutenu que seules les cours de compétence inhérente (les cours supérieures de chaque province) sont compétentes à cet égard, ou qu'aucune cour n'est compétente à effectuer une telle révision à la lumière de l'article 9 de *The Bill of Rights* (1688), qui prévoit que les procédures qui se déroulent au sein du Parlement ne doivent être contestées devant aucune cour et qui a été incorporé dans la Constitution canadienne par le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les questions de procédure suivantes ont également été soulevées: (1) le légiste, qui n'est pas partie à l'action, a-t-il la qualité voulue pour présenter la présente demande? (2) doit-il être permis aux défendeurs de présenter la requête en l'espèce alors que ceux-ci ont présenté une défense et attendu sept mois avant de demander la radiation visée? (3) le Sénat et le Comité permanent sont-ils des entités susceptibles d'être poursuivies? (4) la dissolution du 33^e Parlement a-t-elle entraîné celle du Sénat? (5) était-il nécessaire d'inscrire la Reine comme partie à l'action? (6) était-il nécessaire d'inscrire le procureur général comme partie à l'action?

Jugement: le Sénat et le Comité sénatorial devraient être radiés de la liste des défendeurs, et les demandeurs devraient être autorisés à déposer une déclaration modifiée dans laquelle les personnes qui étaient membres du comité au cours de la période pertinente seront nommées comme défenderesses. La Couronne devrait également être radiée.

Il n'est pas «évident» que tous les tribunaux, y compris la Cour fédérale, soient incompétents à entreprendre une révision du mode d'exercice des privilèges parlementaires. L'adoption de la Charte a fondamentalement modifié la nature de la Constitution canadienne en conférant une importance prépondérante à certains droits et à certaines libertés de la personne, et en autorisant les tribunaux à faire respecter ces droits par les organismes publics mentionnés à l'article 32. La Constitution canadienne n'est plus semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni. La Charte a remplacé toute immunité constitutionnelle implicite empêchant la révision judiciaire de l'exercice de ce que les organes du Parlement allèguent être leurs privilèges lorsque cet exercice enfreint des droits individuels garantis par la Charte.

Le principe d'interprétation des lois selon lequel seule une disposition expresse d'une loi peut abroger un privilège parlementaire n'est pas pertinent puisque l'abrogation alléguée résulterait de la Charte. L'alinéa 32(1)a rend la Charte applicable au Parlement. Dans l'arrêt *Operation Dismantle*, la Cour suprême a décidé que, par l'effet de son article 32, la Charte limitait l'exercice de la prérogative royale. Lorsque l'article 32 parle du «Parlement», il doit également imposer aux éléments constitutifs du Parlement les limites qui peuvent par ailleurs découler des termes utilisés dans la Charte.

L'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* permet à la Cour de satisfaire à la première condition énoncée dans l'arrêt *ITO* relativement à la compétence de la Cour, savoir l'existence d'une compétence conférée par une loi du Parlement fédéral. L'alinéa 18a mentionne à la fois le redressement déclaratoire et le bref de *certiorari*. Un comité du Sénat peut être visé par la définition de l'«office, commission ou autre tribunal fédéral».

Further, the Committee was exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament, and not under the Constitution. The *Parliament of Canada Act* provides that the Senate and the House of Commons enjoy the privileges, immunities and powers enjoyed by the Commons House of Parliament of the United Kingdom at the time of Confederation. Whatever the scope and legal basis of Parliament's privileges at Confederation, by the 1868 statute they were placed on a statutory basis and continue to be so. The *Parliament of Canada Act* and its predecessors are clearly Acts of Parliament as referred to in section 2 of the *Federal Court Act*. The other two conditions (that the matters in question involve federal law and that such law be a "law of Canada" within the meaning of section 101 of the *Constitution Act, 1867*) are met by sections 4 and 5 of the *Parliament of Canada Act*, a valid federal enactment.

As to the procedural issues, the procedure chosen by the Law Clerk was proper. *Obiter dicta* in *House of Commons v. Canada Labour Relations Board* was authority for the proposition that if the Senate lacked status to appear, standing could be granted to an officer of the Senate. The Law Clerk had sufficient interest to raise the matter before the Court.

Delay in moving to strike is not normally a barrier where the ground is lack of reasonable cause of action for jurisdictional or other like reasons going to the legal validity of the claim. Also, where a defendant has not pleaded to the merits and has raised the legal validity of the action from the outset in the statement of defence, and where there is no prejudice to the plaintiff, a court should not refuse to hear a motion to strike at a later date.

The Senate is not a body corporate and an action against it *eo nomine* is a nullity. It should be struck out as a defendant. The Senate Committee is not a suable entity and should be struck out. However, the plaintiffs may seek remedies against the individual members of the Standing Committee at the relevant time.

Although the dissolution of the 33rd Parliament may have rendered the issue (the scope of the exercise of parliamentary privilege) moot, as the issue was raised by a situation of a recurring nature, but of short duration, the Court should consider it.

The Queen should be struck out as the Attorney General was the proper party. Paragraph 18(b) of the *Federal Court Act* gives the Trial Division exclusive original jurisdiction to hear any proceeding for relief "brought against the Attorney General ... to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal". The Attorney General may be a party even though he has no authority to direct the board, commission or

soit parce qu'il constitue un «organisme», soit parce qu'il est constitué de «personnes». De plus, le comité visé était un comité exerçant ou prétendant exercer une compétence ou des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada ou sous le régime d'une telle loi plutôt que sous le régime de la Constitution. La *a Loi sur le Parlement du Canada* prévoit que le Sénat et la Chambre des communes jouissent des privilèges, des immunités et des pouvoirs que possédait la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni à l'époque de la Confédération. Quels qu'aient pu être la portée ou le fondement légal des privilèges du Parlement lors de l'entrée en vigueur de la Confédération, la loi de 1868 les a établis sur un fondement législatif et cette situation se poursuit. La *b Loi sur le Parlement du Canada* et ses prédécesseurs constituent clairement des lois du Parlement au sens de l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Les deux autres conditions (qui veulent que les questions en jeu concernent le droit fédéral et que la loi invoquée constitue une *c* «loi du Canada» au sens de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*) se trouvent satisfaites par les articles 4 et 5 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, une disposition fédérale valide.

En ce qui a trait aux questions de procédure, le moyen choisi par le légiste était approprié. L'opinion incidente exprimée dans *d l'arrêt Chambres des communes c. Conseil canadien des relations du travail* appuie la proposition que, dans l'hypothèse où le Sénat n'aurait pas la qualité voulue pour comparaître, cette qualité pourrait être accordée à un haut fonctionnaire du Sénat. Le légiste possède un intérêt suffisant pour soulever la question devant la Cour.

Le retard à présenter une requête en radiation n'est normalement pas fatal lorsque le motif allégué est l'absence d'une cause raisonnable d'action découlant de facteurs juridictionnels ou d'autres facteurs relatifs à la validité juridique de la demande. De plus, lorsqu'un défendeur n'a pas plaidé au fond et a soulevé *f* la question de la validité juridique de l'action dès le début de sa défense, et qu'aucun préjudice n'est subi par le demandeur, un tribunal ne devrait pas refuser d'instruire une requête en radiation à une date ultérieure.

Le Sénat n'est pas une personne morale, et une action intentée contre cet organisme sous ce nom est entachée de nullité. Il devrait être radié de la liste des défendeurs. Le comité du Sénat n'est pas une entité susceptible d'être poursuivie, et il devrait être radié. Toutefois, les demandeurs peuvent solliciter des redressements contre les personnes qui étaient membres de ce comité permanent à l'époque pertinente.

Même si la dissolution du 33^e Parlement a pu rendre caduque la question soulevée (la portée de l'exercice d'un privilège parlementaire), comme cette question concerne des situations de nature répétitive mais de courte durée, une cour devrait l'examiner.

La Reine devrait être radiée puisque le procureur général est la partie compétente. L'alinéa 18b) de la *Loi sur la Cour fédérale* confère à la Section de première instance la compétence exclusive pour entendre toute demande de redressement «engagée contre le procureur général ... aux fins d'obtenir le redressement contre un office, une commission ou un autre tribunal fédéral». Le procureur général peut être joint à l'instance à titre de partie même lorsqu'il ne possède pas le pouvoir de prescrire à l'office, à la commission ou au tribunal concerné les mesures qu'il devrait prendre. Bien que le procureur général

tribunal as to how it should proceed. Although not a necessary party, the Court is entitled to have his views on such an important matter.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Bill of Rights*, R.S.C. 1970, Appendix III, s. 1(d),(f).
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, 2(b), 32(1)(a).
Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), *Schedule to the Constitution Act, 1982*, Item 1), ss. 18 (as am. by R.S.C. 1970, Appendix II, No. 13, s. 1), 92(14), 101.
Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 2, 17, 18, 28.
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, RR. 401, 419(1)(f), 425, 1716(2)(a).
Indian Act, R.S.C. 1970, c. I-6.
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 17.
Parliament of Canada Act, R.S.C., 1985, c. P-1, ss. 4, 5.
The Bill of Rights (1688), 1 Wm. III & Mary, 2nd Sess., c. 2 (Imp.), s. 9.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al., [1980] 2 S.C.R. 735; *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441; *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752; *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342.

DISTINGUISHED:

House of Commons v. Canada Labour Relations Board, [1986] 2 F.C. 372 (C.A.).

REFERRED TO:

Re: Resolution to amend the Constitution, [1981] 1 S.C.R. 753; *Stockdale v. Hansard* (1839), 48 Rev. Rep. 326 (Q.B.); *Kielley v. Carson* (1842), 13 E.R. 225 (P.C.); *Landers v. Woodworth*, [1877-79] 2 S.C.R. 158; *Reference Re Bill 30, An Act to Amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 S.C.R. 1148; *Newcastle (Duke of) v. Morris* (1870), L.R. 4 H.L. 661; *Montreuil v. The Queen*, [1976] 1 F.C. 528 (T.D.); *Procter & Gamble Co. v. Nabisco Brands Ltd.* (1985), 62 N.R. 364 (F.C.A.); *Canadian Olympic Association v. Olympic Life Publishing Ltd.* (1986), 1 F.T.R. 291 (F.C.T.D.); *CRTC v. Teleprompter Cable Communications Corp.*, [1972] F.C. 1265 (C.A.); *Attorney General of Canada v. Canadian Human Rights Commission*, [1980] 1 F.C. 142;

ne constitue pas une partie nécessaire, la Cour a le droit de connaître son point de vue concernant une question aussi importante.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, Appendice III, art. 1d)f).
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, 2b), 32(1)a).
Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1), art. 18 (mod. par S.R.C. 1970, Appendice II, n° 13, art. 1), 92(14), 101.
Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 2, 17, 18, 28.
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règles 401, 419(1)f), 425, 1716(2)a).
Loi sur les Indiens, S.R.C. 1970, chap. I-6.
Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), chap. I-21, art. 17.
Loi sur le Parlement du Canada, L.R.C. (1985), chap. P-1, art. 4, 5.
The Bill of Rights (1688), 1 Wm. III & Mary, 2nd Sess., chap. 2 (Imp.), art. 9.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autres, [1980] 2 R.C.S. 735; *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441; *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics et autres*, [1986] 1 R.C.S. 752; *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342.

DÉCISION DISTINGUÉE:

Chambre des communes c. Conseil canadien des relations du travail, [1986] 2 C.F. 372 (C.A.).

DÉCISIONS MENTIONNÉES:

Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution, [1981] 1 R.C.S. 753; *Stockdale v. Hansard* (1839), 48 Rev. Rep. 326 (Q.B.); *Kielley v. Carson* (1842), 13 E.R. 225 (P.C.); *Landers v. Woodworth*, [1877-79] 2 R.C.S. 158; *Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to Amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148; *Newcastle (Duke of) v. Morris* (1870), L.R. 4 H.L. 661; *Montreuil c. La Reine*, [1976] 1 C.F. 528 (1^{re} inst.); *Procter & Gamble Co. c. Nabisco Brands Ltd.* (1985), 62 N.R. 364 (C.A.F.); *Canadian Olympic Association v. Olympic Life Publishing Ltd.* (1986), 1 F.T.R. 291 (C.F. 1^{re} inst.); *CRTC c. Teleprompter Cable Communications Corp.*, [1972] C.F. 1265 (C.A.); *Procureur général du Canada c. Commission canadienne des droits de la personne*, [1980] 1 C.F. 142; (1979), 30 N.R. 569 (C.A.); *Bell*

(1979), 30 N.R. 569 (C.A.); *Bell Canada v. Attorney General of Canada*, [1978] 2 F.C. 801 (T.D.); *Canatonquin v. Gabriel*, [1980] 2 F.C. 792 (C.A.).

Canada c. Procureur général du Canada, [1978] 2 C.F. 801 (1^{re} inst.); *Canatonquin c. Gabriel*, [1980] 2. C.F. 792 (C.A.).

AUTHORS CITED

Maingot, J., *Parliamentary Privilege in Canada*, Scarborough, Ontario: Butterworths, 1982.
Ward, N., "Called to the Bar of the House of Commons" (1957), 35 *Can. Bar Rev.* 529.

DOCTRINE

Maingot, J., *Le privilège parlementaire au Canada*, Cowansville (Qc): Les éditions Yvon Blais Inc., 1987.
Ward, N., «Called to the Bar of the House of Commons» (1957), 35 *R. du B. Can.* 529.

COUNSEL:

Richard Dearden, Alan D. Reid, Q.C. and *Neil R. Wilson* for plaintiffs.
W. Ian Binnie, Q.C. and *D. I. W. Hamer* for defendants The Senate and the Senate Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.
Yvonne E. Milosevic for defendants Attorney General of Canada and Her Majesty the Queen.

a

b

c

d

AVOCATS:

Richard Dearden, Alan D. Reid, c.r. et *Neil R. Wilson* pour les demandeurs.
W. Ian Binnie, c.r. et *D. I. W. Hamer* pour le Sénat et le Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, défendeurs.
Yvonne E. Milosevic pour le procureur général du Canada et Sa Majesté la Reine, défendeurs.

SOLICITORS:

Gowling & Henderson, Ottawa for plaintiffs.

McCarthy & McCarthy, Toronto, for defendants The Senate and the Senate Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

Deputy Attorney General of Canada for defendants Attorney General of Canada and Her Majesty the Queen.

e

f

PROCUREURS:

Gowling & Henderson, Ottawa, pour les demandeurs.

McCarthy & McCarthy, Toronto, pour le Sénat et le Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, défendeurs.

Le sous-procureur général du Canada, pour le procureur général du Canada et Sa Majesté la Reine, défendeurs.

The following are the reasons for order rendered in English by

STRAYER J.:

Relief Sought

These are two motions to have all of the defendants struck out of this action. One motion is brought by Raymond L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate on behalf of those defendants described as "the Senate" and "The Senate Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration". His motion is brought under paragraph 419(1)(f) of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663] on the ground that the action is an abuse of the process of the Court. The other motion is brought on behalf of the defendants the Attorney General of Canada and Her Majesty the Queen, asking that they be

g

h

i

j

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

LE JUGE STRAYER:

Le redressement recherché

Il s'agit de deux requêtes visant la radiation de tous les défendeurs de la présente action. Une de ces requêtes est présentée par Raymond L. du Plessis, légiste et conseiller parlementaire du Sénat, pour le compte des défendeurs décrits comme «le Sénat» et «le Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration». Sa requête, qui est présentée en vertu de l'alinéa 419(1)f des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., chap. 663], allègue que l'action constitue un emploi abusif des procédures de la Cour. L'autre requête, qui est présentée pour le compte des défendeurs le Procureur général du Canada et Sa

struck out pursuant to Rule 419(1)(a) on the ground that as against them the statement of claim discloses no reasonable cause of action. In the alternative they request an order under paragraph 1716(2)(a) that they cease to be parties on the grounds that they have been improperly or unnecessarily made parties to the action.

Facts

As in any motion to strike, I must assume that for the purpose of these motions the allegations in the statement of claim are true. I will summarize those allegations briefly.

The corporate plaintiff is the publisher and proprietor of *The Ottawa Citizen*, a daily newspaper, and the individual plaintiff Charles Rusnell is a reporter for the Citizen. In June, 1988 the Senate Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration (hereinafter "The Senate Committee") began investigating allegations against Senator Hazen Argue involving his use of Senate funds and services. The Senate Committee established a sub-committee on or about July 7, 1988 to examine and report upon those allegations and it submitted a report to the Senate Committee dated July 29, 1988. In the course of its examination it heard evidence from fourteen witnesses. The Senate Committee subsequently considered this report on at least one occasion at a meeting of August 18, 1988.

All of these meetings of the Senate Committee and its sub-committee were held *in camera*. At various times Charles Rusnell requested that he be allowed to attend the hearings of the Senate Committee or the sub-committee and these requests were refused. On June 23, 1988 and on August 18, 1988 Rusnell and his counsel waited outside the place of meeting of the Senate Committee which was closed to the public and protected by security guards. Rusnell was allowed through counsel to make a written submission on June 24, 1988 supporting his request for access to the hearings, but this produced no change in the position of the Committee. He was advised twice by Senator Royce Frith, Deputy Chairman of the Senate Committee, on June 23 and on August 18, that the

Majesté la Reine, demande que ces derniers soient radiés conformément à la Règle 419(1)a) au motif que la déclaration ne révèle aucune cause raisonnable d'action en ce qui les concerne. Subsidairement, ils demandent qu'une ordonnance prononcée conformément à l'alinéa 1716(2)a) déclare qu'ils cessent d'être parties à l'action au motif qu'ils ont été constitués parties à tort ou sans nécessité.

Les faits

Comme dans toute requête en radiation, je dois présumer que, pour les fins des présentes requêtes, les allégations de la déclaration sont vraies. Je résumerai ces allégations brièvement.

La société demanderesse est éditeur et propriétaire de *l'Ottawa Citizen*, un quotidien, tandis que le particulier demandeur Charles Rusnell travaille comme journaliste pour ce journal. En juin 1988, le Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration (que nous désignerons sous le nom de «comité du Sénat») a entrepris une enquête au sujet de certaines allégations visant le sénateur Hazen Argue et son utilisation de certains fonds et services du Sénat. Vers le 7 juillet 1988, le comité du Sénat a établi un sous-comité, qu'il a chargé d'examiner ces allégations et de présenter un rapport à leur sujet; ce sous-comité a soumis au comité du Sénat un rapport portant la date du 29 juillet 1988. Dans le cadre de son enquête, il a entendu les témoignages de quatorze témoins. Le comité du Sénat a par la suite examiné ce rapport à au moins une occasion, lors d'une réunion tenue le 18 août 1988.

Toutes ces réunions du comité du Sénat et de son sous-comité ont été tenues à huis clos. Charles Rusnell a demandé à différentes reprises d'être autorisé à assister aux auditions du comité ou du sous-comité du Sénat; ses demandes ont toutes été rejetées. Le 23 juin et le 18 août 1988, Rusnell et son avocat ont attendu à l'extérieur du lieu où se tenait la réunion du comité du Sénat, un endroit qui était fermé au public et gardé par des agents de sécurité. Rusnell a été autorisé à soumettre le 24 juin 1988 par l'intermédiaire de son avocat des arguments écrits appuyant sa demande d'accès à l'audition; cette demande n'a pas modifié la position du comité. À deux reprises, le 23 juin et le 18 août, il a été avisé par le sénateur Royce Frith, vice-président du comité du Sénat, que le comité

Committee was maintaining its practice of meeting *in camera*.

On August 22, 1988 the plaintiffs commenced this action. They seek declarations: that refusals by the Senate Committee to allow them access to the hearings infringe the freedom of expression guaranteed by paragraph 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982, 1982*, c. 11 (U.K.)] and are not justified under section 1 of the Charter; that Rule 73 of the Senate (which provides that members of the public may attend any meeting of a committee “unless the committee otherwise orders”) is contrary to the Charter for the same reasons, as is any refusal based on Rule 73; that such refusals were also contrary to paragraphs 1(d) and (f) of the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C. 1970, Appendix III] “and contrary to the common law”; and that refusals to allow the plaintiffs to make oral representations to the Committee on their right of access were a breach of the duty of the Senate Committee to receive and consider representations. Further the plaintiffs seek *certiorari* to quash the decisions of the Senate Committee to hold these *in camera* hearings and an injunction against the Committee continuing to refuse access of the plaintiffs to such hearings.

It appears to be common ground, and I concur, that what is involved here is the legal scope of a privilege of Parliament, namely the power of each House to determine who shall be admitted to its sessions and those of its committees.

The parties have raised a number of technical issues which I will deal with in due course. The principal issue, however, is that of the jurisdiction of courts in general, and in particular of this Court, to review the manner of exercise of parliamentary privileges.

maintenait sa pratique de tenir ses réunions à huis clos.

Le 22 août 1988, les demandeurs ont intenté la présente action. Ils sollicitent des jugements déclaratoires prenant les conclusions suivantes: les refus du comité du Sénat de leur permettre d’avoir accès aux auditions contreviennent à la liberté d’expression garantie par l’alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada, 1982*, chap. 11 (R.-U.)] et ne sont point justifiés en vertu de l’article 1 de la Charte; la règle 73 du Sénat (qui prévoit que le public peut assister à toute réunion du comité «à moins que le comité ne prescrive le contraire»), comme tout refus fondé sur la règle 73, est contraire à la Charte pour les mêmes motifs; ces refus enfreignaient également les alinéas 1d) et f) de la *Déclaration canadienne des droits* [S.R.C. 1970, Appendice III] [TRADUCTION] «ainsi que la *common law*», et les refus d’autoriser les demandeurs à présenter des observations orales au comité au sujet de leur droit d’accès constituaient un manquement au devoir du comité du Sénat d’entendre des arguments et de les prendre en considération. Les demandeurs sollicitent également la délivrance d’un bref de *certiorari* qui annulerait les décisions du comité du Sénat de tenir ces réunions à huis clos ainsi que la délivrance d’une injonction contre la persistance du comité à refuser aux demandeurs l’accès à de telles auditions.

Les parties semblent s’entendre pour dire que la question qui est soulevée en l’espèce est celle de la portée juridique d’un privilège du Parlement, à savoir le pouvoir de l’une et de l’autre chambres de déterminer qui sera admis à ses sessions et à celles de ses comités; c’est aussi mon point de vue.

Les parties ont soulevé plusieurs questions techniques dont je traiterai en temps et lieu. La question principale est toutefois celle de la compétence des tribunaux en général, et de cette Cour en particulier, à examiner la manière dont les privilèges parlementaires se trouvent exercés.

Conclusions

Criteria for Striking Out

These criteria are well established. As confirmed by the Supreme Court of Canada, all the facts pleaded in the statement of claim must be deemed to have been proven and the Court should strike out a claim

... only in plain and obvious cases and where the Court is satisfied that "the case is beyond doubt".¹

Jurisdiction of the Courts Generally

Counsel for the Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate contended that the only issue for me to decide was whether jurisdiction to consider such a matter resided in the Federal Court or whether it is in the exclusive domain of "courts of inherent jurisdiction". By this latter expression he was referring to superior courts created by provincial statutes pursuant to the jurisdiction conferred in head 14 of section 92 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11* (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982, Item 1*)], as contrasted to superior courts created by federal statute pursuant to section 101 of the same Act. In effect he argued that if there is any such jurisdiction in any courts to apply constitutional restraints to the exercise of privileges by the Senate or its committees, that jurisdiction resides in "courts of inherent jurisdiction". He agreed that the implication of this would be that the plaintiffs could bring such an action to seek review of a federal institution in the superior court of any, and indeed all, of the provinces. Conceivably the plaintiffs could pursue such actions in the superior court of several provinces seeking a favourable judgment in at least one. At the same time, according to counsel for this applicant, the Federal Court of Canada would have no jurisdiction in the matter.

While counsel suggested this was the real issue for determination, in fact a substantial part of his

¹ *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735, at p. 740; see also *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441, at pp. 475-477.

Conclusions

Les critères applicables à la radiation

Les critères régissant la radiation sont bien établis. Comme l'a confirmé la Cour suprême du Canada, tous les faits plaidés dans la déclaration doivent être tenus pour avérés, et le tribunal doit radier une déclaration

... seulement dans les cas évidents et lorsqu'il est convaincu qu'il s'agit d'un cas «au-delà de tout doute»¹.

La compétence des tribunaux en général

L'avocat du légiste et conseiller parlementaire du Sénat a prétendu que le seul point qu'il m'incombait de trancher était celui de savoir si la compétence relative à une telle question appartenait à la Cour fédérale ou ressortissait exclusivement aux [TRADUCTION] «cours de compétence inhérente». Par cette dernière expression, il désignait les cours supérieures créées par des lois provinciales en vertu de la compétence conférée par le paragraphe 14 de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11* (R.-U.) annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982, n° 1*)], par opposition aux cours supérieures créées par des lois fédérales en vertu de l'article 101 de cette Loi. En fait, il a soutenu que, dans l'hypothèse où des cours seraient compétentes à appliquer des restrictions constitutionnelles à l'exercice de certains privilèges par le Sénat ou ses comités, les cours qui seraient investies d'un tel pouvoir seraient les [TRADUCTION] «cours de compétence inhérente». Il a été d'accord pour dire que cela aurait pour effet de permettre aux demandeurs d'intenter une telle action en révision de la décision d'une institution fédérale auprès de la cour supérieure de l'une, ou même de chacune, des provinces. Les demandeurs pourraient vraisemblablement instituer de telles actions devant les cours supérieures de plusieurs provinces dans l'espoir d'obtenir un jugement favorable dans au moins une de ces cours. Quant à la Cour fédérale du Canada, selon l'avocat du requérant en l'espèce, elle n'aurait point compétence relativement à de telles affaires.

Si cet avocat a suggéré que telle était la véritable question à trancher, il n'en a pas moins consa-

¹ *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autres*, [1980] 2 R.C.S. 735, à la p. 740; voir également l'arrêt *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441, aux pp. 475 à 477.

submission was really to the effect that no court has jurisdiction to apply the requirements of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* to the Senate or its committees. This sweeping proposition was based on alleged constitutional principles and the rules of statutory interpretation.

With respect to the constitutional argument, counsel cited section 9 of the *The Bill of Rights* (1688)² which stated

That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament.

No doubt *The Bill of Rights* (1688) can be said in general to be part of the Constitution of Canada,³ having been adopted by reference in the preamble to the *Constitution Act, 1867* which states that Canada is to have a "Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom". One must, however, apply *The Bill of Rights* (1688) with some caution to contemporary Canada. That great document, adopted at the conclusion of the Glorious Revolution, was primarily designed to consolidate the Protestant ascendancy and ensure the supremacy over the King and the Royal Courts of a Parliament composed exclusively of male Protestant members of the middle and upper classes. In Canada section 9 has never been interpreted since Confederation as limiting the power of the courts to determine whether Parliament has acted within the limits imposed on it by the distribution of powers laid down by the *Constitution Act, 1867*. With particular reference to the exercise of parliamentary privileges, the courts both in the United Kingdom and in Canada have, notwithstanding section 9, been prepared to review the exercise of alleged parliamentary privileges where that exercise has impinged on the rights of individuals.⁴ There is nothing in such jurisprudence to suggest that either the Judicial Committee of the Privy

cré une partie importante de sa plaidoirie à établir qu'aucune cour n'est compétente à appliquer les exigences de la *Charte canadienne des droits et libertés* au Sénat et à ses comités. Cette assertion générale se fondait sur ce qui serait des principes constitutionnels ainsi que sur des règles d'interprétation des lois.

En ce qui a trait à l'argument constitutionnel, l'avocat du requérant a cité l'article 9 de *The Bill of Rights* (1688)², qui était ainsi libellé:

[TRADUCTION] La liberté de parole ou la liberté des débats ou procédures au sein du Parlement ne doivent être contestés devant aucune cour et à aucun endroit autre que le Parlement, et seul le Parlement peut les restreindre.

Il ne fait aucun doute que *The Bill of Rights* (1688) peut être considéré de façon générale comme faisant partie de la Constitution du Canada³, pour avoir été adoptée par renvoi dans le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui déclare que le Canada doit avoir «une constitution semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni». Une certaine prudence est toutefois de mise dans l'application de *The Bill of Rights* (1688) au Canada contemporain. Ce grand document, qui a été adopté à l'issue de la *Glorious Revolution*, était censé avant tout consolider l'empire des protestants et assurer la suprématie sur le roi et sur les cours royales d'un Parlement composé exclusivement de protestants de sexe masculin appartenant aux classes moyenne ou supérieure de la société. Au Canada, l'article 9 n'a jamais été interprété depuis l'avènement de la Confédération comme restreignant le pouvoir des tribunaux de déterminer si le Parlement a agi dans les limites que lui a assignées le partage des pouvoirs prévu à la *Loi constitutionnelle de 1867*. En ce qui concerne particulièrement l'exercice des privilèges du Parlement, les tribunaux du Royaume-Uni comme ceux du Canada se sont, malgré l'article 9, montrés disposés à réviser les actes posés dans l'exercice de prétendus privilèges parlementaires lorsque l'exercice en cause empiétait sur les droits de certains particuliers⁴. Rien dans cette jurispru-

² 1 Wm. III & Mary, 2nd Sess., c. 2 (Imp.).

³ See *Re: Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753, at p. 785.

⁴ See e.g. *Stockdale v. Hansard* (1839), 48 Rev. Rep. 326 (Q.B.); *Kielley v. Carson* (1842), 13 E.R. 225 (P.C.); *Landers v. Woodworth* [1877-79], 2 S.C.R. 158 and the numerous cases referred to therein.

² 1 Wm. III & Mary, 2nd Sess., chap. 2 (Imp.).

³ Voir *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, à la p. 785.

⁴ Voir par exemple les arrêts *Stockdale v. Hansard* (1839), 48 Rev. Rep. 326 (Q.B.); *Kielley v. Carson* (1842), 13 E.R. 225 (P.C.); *Landers v. Woodworth*, [1877-79] 2 R.C.S. 158, ainsi que les nombreux arrêts qui s'y trouvent mentionnés.

Council or the Supreme Court of Canada felt precluded from such review by *The Bill of Rights* (1688).

What is more important for present purposes, the adoption of the Charter has fundamentally altered the nature of the Canadian Constitution. The *Constitution Act, 1867* contained few express guarantees of personal rights and liberties—guarantees which the courts could enforce as against Parliament, legislatures, and governments. The Charter changed all that. It gave paramount value to certain rights and liberties of the individual and authorized the courts to enforce those rights and liberties as against those public bodies (including Parliament) which are referred to in section 32. Thus our Constitution in this respect is no longer “similar in principle to that of the United Kingdom”. That is surely what much of the debate was about in Canada over the adoption of the Charter. That is why some statesmen and jurists in the United Kingdom rejoice that their Constitution is not similar in principle to ours. I accept that the Charter should not be automatically assumed to override other pre-existing, express, provisions of the Constitution.⁵ I believe, however, that it must be taken to have superceded any implied constitutional immunity, if such there were, from judicial review of the exercise by organs of Parliament of their alleged privileges, at least where such exercise is said to infringe individual rights and freedoms guaranteed by the Charter. Other branches of government have had to accept this consequence of the Charter and so must parliamentary committees.

It is therefore not “plain and obvious” to me, nor is the matter “beyond doubt” that all courts including the Federal Court of Canada are without jurisdiction to undertake such a review. Of course I need not, and do not, venture any conclusion as to what the result of that review might be. In

⁵ *Reference Re Bill 30, An Act to Amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 S.C.R. 1148, at pp. 1197-1198.

dence ne suggère que soit le Comité judiciaire du Conseil privé soit la Cour suprême du Canada se soit considéré(e) impuissant(e) à effectuer une telle révision par l'effet de *The Bill of Rights* (1688).

Et, de façon plus importante pour les fins de l'espèce, l'adoption de la Charte a fondamentalement modifié la nature de la Constitution canadienne. La *Loi constitutionnelle de 1867* prévoyait peu de garanties expresses des droits et des libertés personnels que les tribunaux pourraient mettre à exécution contre le Parlement, les législatures ou les gouvernements. La Charte a modifié cet état de fait. Elle a accordé une prépondérance à certains droits et à certaines libertés de la personne, et elle a autorisé les tribunaux à les faire respecter par les organismes publics (y compris le Parlement) dont il est fait mention à l'article 32. Ainsi notre Constitution n'est-elle plus à cet égard «semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni». Il est certain qu'une bonne partie de la controverse qui a accompagné l'adoption de la Charte a porté sur cette question. Certains hommes d'État et certains juristes du Royaume-Uni peuvent ainsi se réjouir de ce que leur constitution n'est pas semblable à la nôtre dans son principe. J'accepte la proposition que la Charte ne doit pas automatiquement être présumée l'emporter sur d'autres dispositions expresses de la Constitution qui lui ont préexisté⁵. Je suis toutefois d'avis qu'elle doit être considérée comme ayant remplacé toute immunité constitutionnelle implicite—si tant est qu'il en existât—empêchant la révision judiciaire de l'exercice, par les organes du Parlement, de ce qui serait leurs privilèges, à tout le moins lorsqu'on considère que cet exercice enfreint des droits et libertés individuels garantis par la Charte. D'autres organes du gouvernement ont dû accepter cette conséquence de l'entrée en vigueur de la Charte, et les comités parlementaires doivent faire de même.

Il n'est donc pour moi ni «évident» ni certain «au-delà de tout doute» que tous les tribunaux, y compris la Cour fédérale du Canada, soient incompétents à entreprendre une telle révision. Je n'ai évidemment pas à hasarder de conclusion concernant le résultat d'une telle révision, et je n'entre-

⁵ *Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to Amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148, aux p. 1197 et 1198.

particular, it will be necessary for the plaintiffs to convince the Court that freedom of the press includes access to such meetings. If they do, the defendants will have an opportunity, if they so plead, to show that such a limit is justifiable. None of those issues are addressed or concluded here.

With respect to the argument based on statutory interpretation, counsel relied on the statement of the Federal Court of appeal in *House of Commons v. Canada Labour Relations Board*⁶ as follows:

It is a well established principle that an express provision of a statute is necessary to abrogate a privilege of Parliament or its members.

In support of this principle Pratte J. on behalf of the Court cited the decision in *Newcastle (Duke of) v. Morris*.⁷ While the particular relevance of this principle to the jurisdiction of the Federal Court will be considered below, this argument if correct would equally preclude any court (even those of "inherent jurisdiction") from enforcing a statutory limitation on a parliamentary privilege unless the intention to limit was expressly stated in the statute. Assuming that what is involved in the present case is an "abrogation" of the asserted privilege of Senate committees to exclude the public when the expenditure of public funds is under discussion, the principle of statutory interpretation as enunciated by Pratte J. is not relevant here as this case arises under the Charter. The principal assertion of the plaintiffs (I refrain from dealing with their reliance on the *Canadian Bill of Rights* as it is unnecessary for me to do so) is that paragraph 2(b) of the Charter has now limited the exercise of a parliamentary privilege. By paragraph 32(1)(a) of the Charter, its provisions are made applicable

32. (1) ...

(a) to the Parliament and government of Canada in respect of all matters within the authority of Parliament ...

It is equally a principle of statutory interpretation

⁶ [1986] 2 F.C. 372, at p. 384.

⁷ (1870), L.R. 4 H.L. 661.

prendrai pas de le faire. En particulier, il sera nécessaire pour les demandeurs de convaincre la Cour que la liberté de la presse implique l'accès à de telles séances. Si ils réussissent, les défendeurs auront la possibilité de faire valoir qu'une telle limite est justifiée, si tant est qu'ils choisissent de présenter un tel argument. Aucune de ces questions n'est soulevée ou tranchée en l'espèce.

En ce qui concerne l'argument fondé sur les règles d'interprétation des lois, l'avocat des requérants s'est fondé sur la déclaration suivante de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Chambre des communes c. Conseil canadien des relations du travail et autre*⁶:

Le principe suivant lequel l'abrogation d'un privilège du Parlement ou de ses membres ne peut se faire qu'au moyen d'une disposition expresse inscrite dans une loi est bien établi.

Le juge Pratte, parlant au nom de la Cour, a cité l'arrêt *Newcastle (Duke of) v. Morris*⁷ à l'appui de ce principe. Bien que la pertinence particulière de ce principe sera examinée plus loin en regard de la compétence de la Cour fédérale, cet argument, s'il est exact, empêcherait également toute cour (y compris les cours de [TRADUCTION] «compétence inhérente») de mettre à exécution une limitation inscrite dans une loi à l'égard d'un privilège parlementaire à moins que l'intention d'apporter une telle restriction ne s'y trouve expressément déclarée. En tenant pour acquis que l'espèce met en jeu une [TRADUCTION] «abrogation» de ce qui serait le privilège des comités du Sénat d'exclure le public lorsque l'utilisation des fonds publics est discutée, le principe d'interprétation des lois énoncé par le juge Pratte n'est pas pertinent au présent litige, qui est soulevé sous le régime de la Charte. La principale assertion des demandeurs (je ne traiterai pas des arguments fondés sur la *Déclaration canadienne des droits* puisqu'il ne m'est pas nécessaire de le faire) veut que l'alinéa 2b) de la Charte limite à présent l'exercice d'un privilège parlementaire. L'alinéa 32(1)a) de la Charte rend ses dispositions applicables

32. (1) ...

a) au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement, ...

Il est également un principe d'interprétation des

⁶ [1986] 2 C.F. 372, à la p. 384.

⁷ (1870), L.R. 4 H.L. 661.

that no enactment is to affect Her Majesty's rights or prerogatives unless expressly referred to therein, a principle which is codified in the *Interpretation Act*.⁸ However in the *Operation Dismantle* case⁹ in 1985 the Supreme Court had little difficulty in finding that by virtue of section 32, the Charter had been made applicable so as potentially to limit the exercise of the royal prerogative. I find it difficult to believe that section 32 does not also, in referring to "Parliament", impose on the constituent elements of Parliament such restraints as may otherwise flow from the language of the Charter just as the reference to "government" in section 32 makes the Charter binding on every component and officer of government while acting as such. I therefore find that the argument based on statutory interpretation is irrelevant as the alleged "abrogation" would be imposed by the Charter.

Jurisdiction of the Federal Court

The Supreme Court of Canada has held that three conditions must be met to establish the jurisdiction of the Federal Court in a given case:¹⁰

1. There must be a statutory grant of jurisdiction by the federal Parliament.
2. There must be an existing body of federal law which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction.
3. The law on which the case is based must be "a law of Canada" as the phrase is used in s. 101 of the *Constitution Act, 1867*.

It is necessary to consider whether those conditions have been met in this case. This involves determining whether there is an assignment of jurisdiction by Parliament through the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] or other statute and, if so, whether there are federal laws in question which may be regarded as "laws of Canada".

It is asserted by the plaintiffs that a statutory grant of jurisdiction can be found in sections 17 and 18 of the *Federal Court Act*. The relevant portion of section 17 is as follows:

⁸ R.S.C., 1985, c. 1-21, s. 17.

⁹ *Supra* note 1, at pp. 463-464.

¹⁰ *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752, at p. 766.

lois codifié dans la *Loi d'interprétation*⁸ selon lequel nul texte n'a d'effet sur les droits ou sur les prérogatives de Sa Majesté à moins d'une indication expresse au contraire. Toutefois, dans l'arrêt *Operation Dismantle*⁹, qui a été prononcé en 1985, la Cour suprême a conclu sans difficulté que, par l'effet de l'article 32, l'application de la Charte pouvait limiter l'exercice de la prérogative royale. Je trouve difficile de croire que l'article 32, lorsqu'il parle du «Parlement», n'impose pas également aux éléments constitutifs du Parlement les limites qui peuvent par ailleurs découler des termes utilisés dans la Charte, de la même manière que la mention du mot «gouvernement» à l'article 32 rend la Charte applicable à chaque composante et à chaque fonctionnaire du gouvernement agissant en cette qualité. Je conclus donc que l'argument fondé sur l'interprétation législative est non pertinent puisque l'[TRADUCTION] «abrogation» alléguée serait imposée par la Charte.

La compétence de la Cour fédérale

La Cour suprême du Canada a conclu que trois conditions devaient être satisfaites pour établir la compétence de la Cour fédérale dans une affaire¹⁰:

1. Il doit y avoir attribution de compétence par une loi du Parlement fédéral.
2. Il doit exister un ensemble de règles de droit fédérales qui soit essentiel à la solution du litige et constitue le fondement de l'attribution légale de compétence.
3. La loi invoquée dans l'affaire doit être «une loi du Canada» au sens où cette expression est employée à l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Il est nécessaire que nous nous demandions si ces conditions ont été remplies en l'espèce. Cet examen implique que nous déterminions si le Parlement a assigné une compétence à la Cour en vertu de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] ou d'une autre loi et, dans l'affirmative, que nous nous posions la question de savoir si entrent en jeu des lois fédérales pouvant être considérées comme des «lois du Canada».

Les demandeurs affirment que les articles 17 et 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* prévoient l'attribution de compétence exigée. La partie de l'article 17 qui est pertinente à cet égard est la suivante:

⁸ L.R.C. (1985), chap. 1-21, art. 17.

⁹ Voir la note 1, *supra*, aux p. 463 et 464.

¹⁰ *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752, à la p. 766.

17. (1) The Trial Division has original jurisdiction in all cases where relief is claimed against the Crown and, except where otherwise provided, the Trial Division has exclusive original jurisdiction in all such cases.

Section 18 provides:

18. The Trial division has exclusive original jurisdiction

(a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

To interpret the scope of section 18 it is necessary to have regard to the definition of "federal board, commission or other tribunal", as used therein, as is provided in section 2 of that Act as follows:

2. In this Act

"federal board, commission or other tribunal" means any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of the Parliament of Canada, other than any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of *The British North America Act, 1867*;

For reasons which will be explained below, I have serious doubts that section 17 is applicable to the present action.

It appears to me, however, that such an action could be entertained by this Court under section 18 against a committee of the Senate if properly named in the action and properly served. What is sought here is declaratory relief and *certiorari*, matters both referred to in paragraph 18(a) of the *Federal Court Act*. While in normal parlance one might not refer to a committee of the Senate as a "federal board, commission or other tribunal", that expression is specially defined in section 2 of the Act as quoted above. It appears to me clear that a committee of the Senate is either a "body" or consists of "persons" and therefore is potentially within the definition. Further, I have concluded that in this case the committee in question is

17. (1) La Division de première instance a compétence en première instance dans tous les cas où l'on demande contre la Couronne un redressement et, sauf disposition contraire, cette compétence est exclusive.

a L'article 18 est ainsi libellé:

18. La Division de première instance a compétence exclusive en première instance

a) pour émettre une injonction, un bref de *certiorari*, un bref de *mandamus*, un bref de prohibition ou un bref de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire, contre tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral; et

b) pour entendre et juger toute demande de redressement de la nature de celui qu'envisage l'alinéa a), et notamment toute procédure engagée contre le procureur général du Canada aux fins d'obtenir le redressement contre un office, une commission ou un autre tribunal fédéral.

Pour déterminer la portée de l'article 18, il est nécessaire de tenir compte de la définition de l'expression «office, commission ou autre tribunal fédéral» figurant dans cet article; cette définition se trouve énoncée à l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale* et est ainsi libellée:

2. Dans la présente loi

e «office, commission ou autre tribunal fédéral» désigne un organisme ou une ou plusieurs personnes ayant, exerçant ou prétendant exercer une compétence ou des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada ou sous le régime d'une telle loi, à l'exclusion des organismes de ce genre constitués ou établis par une loi d'une province ou sous le régime d'une telle loi ainsi que des personnes nommées en vertu ou en conformité du droit d'une province ou en vertu de l'article 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*;

Pour des motifs que j'énoncerai plus loin, j'entretiens de sérieux doutes sur l'applicabilité de l'article 17 à la présente action.

Il me semble toutefois qu'une telle action pourrait être instruite par cette Cour sous le régime de l'article 18 contre un comité du Sénat à la condition que ce dernier soit correctement désigné dans cette action et que celle-ci lui ait été régulièrement signifiée. Ce que l'on recherche en l'espèce, c'est un jugement déclaratoire et la délivrance d'un bref de *certiorari*, deux recours mentionnés à l'alinéa 18a) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Bien que, dans le langage courant, un comité du Sénat puisse ne pas être désigné comme un «office, commission ou autre tribunal fédéral», cette expression se trouve définie expressément à l'article 2 de la Loi que nous venons de citer. Il ressort clairement, à mon sens, qu'un comité du Sénat peut être visé par

alleged to have been “exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of the Parliament”

It is the position of the Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate, that the Senate or its committees in the exercise of their privileges are exercising powers under the Constitution and not under a law of Parliament. This theory in part depends on the proposition that at Confederation the Houses of the Canadian Parliament automatically and by implication were granted all the privileges, immunities and powers enjoyed by one or both of the Houses of the United Kingdom Parliament because, according to the preamble to the *Constitution Act, 1867* Canada was to have a “constitution similar in principle to that of the United Kingdom”. But here as elsewhere the generality of that statement must be taken to be qualified by specific provisions of our written constitution. Section 18 of the *Constitution Act, 1867* itself specifically provided instead that the privileges, immunities and powers to be enjoyed by the Senate and House of Commons “shall be such as are from time to time defined by Act of the Parliament of Canada”. It also limited Parliament’s jurisdiction in this respect by providing that the privileges so defined should never exceed those exercised by the House of Commons of the United Kingdom at the time of Confederation. This original version of section 18 was subsequently repealed and reenacted in 1875 in the form in which it now exists, as follows:

18. The privileges, immunities, and powers to be held, enjoyed, and exercised by the Senate and by the House of Commons, and by the Members thereof respectively, shall be such as are from time to time defined by Act of the Parliament of Canada, but so that any Act of the Parliament of Canada defining such privileges, immunities, and powers shall not confer any privileges, immunities, or powers exceeding those at the passing of such Act held, enjoyed, and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and by the Members thereof.¹¹

¹¹ *Parliament of Canada Act, 1875* (U.K.), 38-39 Vict., c. 38.

cette définition soit parce qu’il constitue un «organisme», soit parce qu’il est constitué de «personnes». De plus, j’ai conclu qu’il était allégué que le comité dont il est question dans la présente espèce
 a était un comité «exerçant ou prétendant exercer une compétence ou des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada ou sous le régime d’une telle loi»

b Le légiste et conseiller parlementaire du Sénat soutient que les pouvoirs utilisés par le Sénat ou ses comités dans l’exercice de leurs privilèges leurs sont conférés par la Constitution plutôt que par une loi du Parlement. Cette théorie tient partiellement à la proposition que, à l’avènement de la
 c Confédération, les deux chambres du Parlement canadien se sont automatiquement et implicitement vu accorder les privilèges, les immunités et les pouvoirs dont jouissaient les deux chambres du
 d Royaume-Uni ou l’une ou l’autre d’entre elles, au motif que, selon le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Canada devait avoir une «constitution semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni». Mais cette déclaration générale, comme d’autres, doit être considérée comme
 e assujettie à certaines dispositions particulières de notre constitution écrite. L’article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoyait plutôt de façon
 f expresse, que les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderaient le Sénat et la Chambre des communes «seront ceux prescrits de temps à autre par acte du Parlement du Canada». Il limitait également la compétence détenue par le Parlement à cet égard en prévoyant que les privilèges ainsi
 g prescrits ne devraient jamais excéder ceux qui étaient exercés par la Chambre des communes du Royaume-Uni à l’avènement de la Confédération. Cette version originale de l’article 18 a par la suite
 h été abrogée et édictée en 1875 sous sa forme actuelle:

18. Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat et la Chambre des communes, et leurs membres, seront ceux qui auront été prescrits de temps à autre par une loi du Parlement du Canada, mais de manière à ce qu’aucune loi du Parlement du Canada définissant tels privilèges, immunités et pouvoirs ne confère des privilèges, immunités ou pouvoirs excédant ceux qui, lors de l’adoption de la loi en question, sont possédés et exercés par la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande et par ses membres¹¹.

¹¹ *Acte du Parlement du Canada (1875)*, 38-39 Vict., chap. 38 (R.-U.).

On May 22, 1868 assent was given to an Act of the Parliament of Canada defining the privileges, immunities and powers of the Senate and House of Commons to be those enjoyed by the U.K. House of Commons at the time of Confederation. It also provided that such privileges, immunities and powers were deemed to be "part of the general and public law of Canada".¹² The relevant current provisions to this effect, now found in the Revised Statutes of Canada, 1985, are identical to those in effect at the time of the events in question in this case. They are found in the *Parliament of Canada Act*¹³ as follows:

4. The Senate and the House of Commons, respectively, and the members thereof hold, enjoy and exercise

(a) such and the like privileges, immunities and powers as, at the time of the passing of the *Constitution Act, 1867*, were held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom and by the members thereof, in so far as is consistent with that Act; and

(b) such privileges, immunities and powers as are defined by Act of the Parliament of Canada, not exceeding those, at the time of the passing of the Act, held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom and by the members thereof.

5. The privileges, immunities and powers held, enjoyed and exercised in accordance with section 4 are part of the general and public law of Canada and it is not necessary to plead them but they shall, in all courts in Canada, and by and before all judges, be taken notice of judicially.

It is the thesis of the Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate, if I understand it correctly, that such privileges of the Senate pre-existed their "definition" by statute in 1868 and they continue to have an existence independent of the *Parliament of Canada Act* or its predecessors. That Act is at best only a "definition" of those privileges. It appears to me to be debatable whether any given privilege was impliedly conferred on the Senate prior to the Acts of the Canadian Parliament defining parliamentary privilege. There was certainly substantial jurisprudence of

¹² S.C. 1868, 31 Vict., c. 23, ss. 1, 2.

¹³ R.S.C., 1985, c. P-1.

Le 22 mai 1868, une loi du Parlement du Canada a été sanctionnée qui prescrivait que les privilèges, les immunités et les pouvoirs du Sénat et de la Chambre des communes seraient ceux que possédait la Chambre des communes du Royaume-Uni à l'époque de la Confédération. Cette loi prévoyait également que ces privilèges, immunités et pouvoirs étaient censés former «partie de la loi générale et publique du Canada»¹². Certaines dispositions actuelles sont pertinentes à cet égard et produisent le même effet; elles figurent dans les Lois révisées du Canada (1985) et sont identiques à celles qui étaient en vigueur au moment où se sont produits les événements dont il est question en l'espèce. Éditées par la *Loi sur le Parlement du Canada*¹³, ces dispositions sont ainsi libellées:

4. Les privilèges, immunités et pouvoirs du Sénat et de la Chambre des communes, ainsi que de leurs membres, sont les suivants:

a) d'une part, ceux que possédaient, à l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni ainsi que ses membres, dans la mesure de leur compatibilité avec cette loi;

b) d'autre part, ceux que définissent les lois du Parlement du Canada, sous réserve qu'ils n'excèdent pas ceux que possédaient, à l'adoption de ces lois, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni et ses membres.

5. Ces privilèges, immunités et pouvoirs sont partie intégrante du droit général et public du Canada et n'ont pas à être démontrés, étant admis d'office devant les tribunaux et juges du Canada.

La thèse soutenue par le légiste et conseiller parlementaire du Sénat, si je l'ai bien comprise, veut que ces privilèges du Sénat aient préexisté aux «prescriptions» de la loi de 1868 qui les a définis et continuent à exister indépendamment de la *Loi sur le Parlement du Canada* ou de ses prédécesseurs. Cette dernière Loi prévoirait tout au plus une [TRADUCTION] «définition» de ces privilèges. Il ne me semble pas certain qu'un quelconque privilège ait été conféré implicitement au Sénat avant l'adoption des lois du Parlement canadien ayant défini les privilèges parlementaires.

¹² S.C. 1868, 31 Vict., chap. 23, art. 1, 2.

¹³ L.R.C. (1985), chap. P-1.

high authority¹⁴ prior to Confederation holding that colonial legislatures did not enjoy the same privileges as the U.K. Parliament. Referring to such jurisprudence, one eminent author has explained section 18 of the *Constitution Act, 1867* as follows:

Consistently with this judicial opinion, the British North America Act of 1867 did not expressly provide that all British parliamentary practices could be assumed by the new Canadian legislature. However, the act did allow Canada to place "the Privileges, Immunities, and Powers" of the Dominion Parliament on a statutory foundation, for they were to be "such as are from Time to Time defined by Act of the Parliament of Canada", provided that they never exceeded those held at the passing of the B.N.A. Act by the United Kingdom Parliament and its members (section 18).¹⁵

Therefore whatever the scope and legal basis of Parliament's privileges were at Confederation, by the 1868 statute they were placed on a statutory basis and continue to be so. The *Parliament of Canada Act* and its predecessors are clearly Acts of Parliament as referred to in section 2 of the *Federal Court Act*. Further, the power to legislate on the subject of privileges, immunities and powers of the respective Houses of Parliament is in essence a legislative power to control the privileges, immunities and powers which each House of Parliament and its committees shall enjoy. It is open to Parliament to "define" those privileges, etc. very narrowly or very broadly up to the level enjoyed by the U.K. House of Commons, and in doing so Parliament confers jurisdiction or powers on those exercising them including the power of each House to make its own rules. The fact that the Parliament of Canada has adopted by reference the recognized principles governing the privileges, etc. of the U.K. House of Commons does not mean that the Parliament of Canada has not legislated on the subject. It has simply taken the line of least effort in doing so. Parliament as a whole, including the Queen, the Senate, and the House of Commons has collectively adopted by reference a

¹⁴ See *Kielley v. Carson*, *supra*, note 4; other pre-Confederation decisions to like effect are discussed at length in *Landers v. Woodworth*, *supra*, note 4.

¹⁵ Ward, N., "Called to the Bar of the House of Commons" (1957), 35 *Can. Bar Rev.* 529, at p. 531.

Préalablement à la Confédération, il existait certainement une jurisprudence importante et de grand poids¹⁴ selon laquelle les législatures coloniales ne possédaient pas les mêmes privilèges que le Parlement du Royaume-Uni. Faisant référence à une telle jurisprudence, un éminent auteur a donné au sujet de l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* l'explication suivante:

[TRADUCTION] Conformément à cette opinion judiciaire, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 n'a pas expressément prévu que toutes les pratiques parlementaires britanniques pourraient être adoptées par la nouvelle législature canadienne. Toutefois, cette loi a effectivement permis au Canada d'établir «les privilèges, immunités et pouvoirs» du Parlement du Dominion sur un fondement législatif: ceux-ci devaient être «ceux prescrits de temps à autre par acte du Parlement du Canada», et ils ne devaient jamais excéder ceux dont jouissaient, lors de l'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le Parlement du Royaume-Uni et ses membres (article 18)¹⁵.

En conséquence, quels qu'aient pu être la portée ou le fondement légal des privilèges du Parlement lors de l'entrée en vigueur de la Confédération, la loi de 1868 les a établis sur un fondement législatif et cette situation demeure. La *Loi sur le Parlement du Canada* et ses prédécesseurs constituent clairement des lois du Parlement au sens de l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*. De plus, le pouvoir de légiférer sur la question des privilèges, des immunités et des pouvoirs de l'une et de l'autre chambre du Parlement est essentiellement un pouvoir législatif permettant le contrôle des privilèges, des immunités et des pouvoirs que doivent posséder chaque chambre du Parlement ainsi que leurs comités. Il entre dans les pouvoirs du Parlement de [TRADUCTION] «définir» ces privilèges, ces immunités et ces pouvoirs très strictement ou très largement en respectant les limites des privilèges, des immunités et des pouvoirs de la Chambre des communes du Royaume-Uni; ce faisant, le Parlement confère une compétence ou des pouvoirs aux instances qui les exercent, parmi lesquels figure le pouvoir de chaque chambre d'établir ses propres règles. Le fait que le Parlement du Canada ait adopté par renvoi les principes reconnus régissant les privilèges, les immunités et les pouvoirs de la

¹⁴ Voir l'arrêt *Kielley v. Carson*, *supra*, à la note 4; d'autres décisions antérieures à la Confédération qui sont au même effet se trouvent discutées en profondeur dans l'arrêt *Landers v. Woodworth*, *supra*, à la note 4.

¹⁵ Ward, N., «Called to the Bar of the House of Commons» (1957), 35 *R. du B. Can.* 529, à la p. 531.

set of principles which govern the privileges enjoyable by each Chamber and its committees and such expression of those privileges as there may be in the Rules of each House. The exercise of those privileges, immunities and powers must surely be the exercise or purported exercise of "jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament" as described in section 2 of the *Federal Court Act*. This renders the Senate Committee in question, for the purposes of the *Federal Court Act*, a "federal board, commission or other tribunal" and gives the Trial Division jurisdiction under section 18 of that Act.

This is the literal meaning of section 2 of the *Federal Court Act*. It leads to no absurdity, since the role of the Federal Court is to review for legality the actions of public authorities of one sort or another exercising governmental powers under Acts of Parliament. The result may be surprising to some, but it is not the only situation where actions of public or quasi-public bodies, exercising powers under federal laws, are reviewed by this Court even where such bodies are not in any way part of the federal executive branch of government. For example, it is well established that the councils of Indian bands acting under the *Indian Act* [R.S.C. 1970, c. I-6] are subject to review in this Court.¹⁶

The first condition for Federal Court jurisdiction as set out above, namely the existence of a statutory grant of jurisdiction by Parliament, has thus been met. The other two conditions require that the matters in question involve federal law and that such law be a "law of Canada" within the meaning of section 101 of the *Constitution Act, 1867*.

¹⁶ *Canatonquin v. Gabriel*, [1980] 2 F.C.792 (C.A.).

Chambre des communes du Royaume-Uni n'implique pas que le Parlement du Canada n'a pas légiféré sur cette question. Il a simplement suivi la loi du moindre effort lorsqu'il l'a fait. Le Parlement dans son ensemble, qui comprend la Reine, le Sénat et la Chambre des communes, a collectivement adopté par renvoi un ensemble de principes qui régissent les privilèges de chaque chambre et de ses comités ainsi que les énoncés de tels privilèges pouvant figurer dans les règles de chaque chambre. Celui qui exerce ces privilèges, ces immunités et ces pouvoirs doit sûrement exercer ou prétendre exercer «une compétence ou des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada» aux termes de la définition de l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Ainsi le comité en question du Sénat devient-il un «office, commission ou autre tribunal fédéral» pour les fins de la *Loi sur la Cour fédérale*, ce qui confère compétence à la Section de première instance en vertu de l'article 18 de cette Loi.

Tel est le sens littéral de l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Il ne conduit à aucune absurdité, puisque la Cour fédérale a pour rôle de contrôler la légalité des actions posées par les différentes autorités publiques dans l'exercice des pouvoirs gouvernementaux conférés en vertu des lois du Parlement. D'aucuns trouveront un tel résultat surprenant, mais cette situation n'est pas la seule dans laquelle les actions posées par des organismes publics ou quasi publics exerçant des pouvoirs sous le régime de lois fédérales sont révisées par cette Cour bien que de tels organismes ne fassent aucunement partie de l'exécutif du gouvernement. Par exemple, il est bien établi que les conseils des bandes d'Indiens qui agissent sous le régime de la *Loi sur les Indiens* [S.R.C. 1970, chap. I-6] sont assujettis à la révision de cette Cour¹⁶.

La première condition énoncée plus haut relativement à la compétence de la Cour fédérale, soit une attribution de compétence par une loi du Parlement, a donc été remplie. Les deux autres conditions veulent que les questions en jeu concernent des règles de droit fédéral et que la loi invoquée soit une «loi du Canada» au sens de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

¹⁶ *Canatonquin c. Gabriel*, [1980] 2 C.F. 792 (C.A.).

The federal law in question here is essentially sections 4 and 5 of the *Parliament of Canada Act* as quoted above. Even if some of the law in question has its origins in a kind of common law of Parliament or *lex parliamenti*, Parliament itself by section 5 of the *Parliament of Canada Act* states that:

5. The privileges, immunities and powers held, enjoyed and exercised in accordance with section 4 are part of the general and public law of Canada

It is obvious that this is a valid federal enactment, clearly authorized by section 18 of the *Constitution Act, 1867*, adopting British law as federal law. Thus conditions 2 and 3 for the existence of Federal Court jurisdiction are established.

I therefore conclude that this Court has jurisdiction to hear such an action if otherwise properly constituted. I turn now to a number of other issues relating to the propriety of those motions to strike and the suability of the various defendants named in the statement of claim.

Status of Law Clerk and Parliamentary Counsel to Make This Application

The plaintiffs contend that as the Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate is not a party to this action he has no status to apply to have the Senate and Senate Committee struck out. It is said that he is merely seeking a legal opinion which would not be binding on those defendants should it turn out to be adverse to them. It is further argued that there are alternative means for these two defendants to raise similar objections by means of filing a conditional appearance under Rule 401.

As these defendants assert that they are not suable entities it is somewhat debatable as to whether they could have resort to Rule 401. I need not decide that as I believe the procedure chosen was one open to the applicant Law Clerk and Parliamentary Counsel. I respectfully agree with

La loi fédérale dont il est question en l'espèce est essentiellement constituée des articles 4 et 5 de la *Loi sur le Parlement du Canada* qui ont été cités plus haut. Même si une partie des règles de droit dont il est question tire son origine d'une sorte de *common law* du Parlement ou *lex parliamenti*, le Parlement lui-même déclare à l'article 5 de la *Loi sur le Parlement du Canada*:

5. Ces privilèges, immunités et pouvoirs sont partie intégrante du droit général et public du Canada

Il est évident que cette disposition est une disposition fédérale valide, qui a été clairement autorisée par l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui prévoit l'adoption de la loi britannique comme loi fédérale. Ainsi les deuxième et troisième conditions d'existence de la compétence de la Cour fédérale se trouvent-elles établies.

Je conclus donc que cette Cour possède la compétence voulue pour instruire une telle action à la condition que cette dernière soit par ailleurs régulièrement formée. Je considérerai à présent plusieurs autres points ayant trait à la régularité des présentes requêtes en radiation ainsi qu'à la question de savoir si les divers défendeurs nommés dans la déclaration étaient susceptibles d'être poursuivis.

La capacité du légiste et conseiller parlementaire de présenter la demande en l'espèce

Les demandeurs soutiennent que le légiste et conseiller parlementaire du Sénat, n'étant pas partie à la présente action, n'a pas la qualité voulue pour présenter une demande sollicitant la radiation du Sénat et du comité du Sénat. Il est dit qu'il recherche seulement une opinion juridique qui ne lierait pas ces défendeurs dans l'éventualité où elle leur serait défavorable. Il est également soutenu que ces deux défendeurs disposent d'autres moyens pour soulever des objections comme celle en l'espèce: ils peuvent déposer un acte de comparution conditionnelle conformément à la Règle 401.

Les présents défendeurs affirmant qu'ils ne constituent pas des entités susceptibles d'être poursuivies, il est quelque peu douteux qu'ils puissent avoir recours à la Règle 401. Je n'ai pas à trancher cette question puisque je suis d'avis que le moyen de procédure choisi s'offrait au légiste et conseiller

the *obiter dicta* of Hugessen J. in *House of Commons v. Canada Labour Relations Board*¹⁷ that, if the House of Commons lacked status to appear as an applicant, standing could be granted to an officer of the House to make an application under section 28 of the *Federal Court Act*. I think the same may be said of the present application, particularly having regard to the fact that the question of jurisdiction is involved. This would be a matter which the Court could have considered *proprio motu*, and it is surely one in which the Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate has sufficient interest to raise the matter before this Court.

parlementaire requérant. Je souscris respectueusement à l'opinion incidente énoncée par le juge Hugessen dans l'arrêt *Chambre des communes c. Conseil canadien des relations du travail*¹⁷, selon laquelle, dans l'hypothèse où la Chambre des communes n'aurait pas la qualité voulue pour comparaître à titre de requérante, cette qualité pourrait être accordée à un haut fonctionnaire de la Chambre de façon à lui permettre de présenter une demande fondée sur l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Je crois que les mêmes propos peuvent être tenus à l'égard de la présente demande, en particulier si l'on tient compte du fait que la question de la compétence est soulevée. Cette question est de celles que la Cour aurait pu considérer de son propre mouvement, et elle est sûrement de celles à l'égard desquelles l'intérêt du légiste et conseiller parlementaire est suffisant pour saisir la Cour.

Delay in Motion to Strike

The plaintiffs object to the motion to strike by the named defendants Her Majesty the Queen and the Attorney General of Canada on the ground that, having filed a statement of defence on September 28, 1988 these defendants could not some seven months later apply, as they did on May 4, 1989, to have the statement of claim struck out.

Le retard dans la présentation de la requête en radiation

Les demandeurs s'opposent à la requête en radiation des défendeurs nommément désignés Sa Majesté la Reine et le procureur général du Canada; ils prétendent que ces derniers, après avoir déposé une défense le 28 septembre 1988, ne peuvent, comme ils l'ont fait le 4 mai 1989, soit quelques sept mois plus tard, demander la radiation de la déclaration.

It should first be noted that their application is under paragraph 419(1)(a) of the Rules, based on a lack of a reasonable cause of action against them. Second, their statement of defence did not plead to the merits of the case, but simply alleged that they were not necessary or proper parties to the action.

Il convient tout d'abord de noter que leur demande est présentée sous le régime de l'alinéa 419(1)a) des Règles et allègue qu'aucune cause raisonnable d'action n'est présentée contre eux. En second lieu, leur défense n'a pas contesté le bien-fondé de l'action mais s'est contentée d'alléguer que, dans l'action, ils ne constituaient pas des parties compétentes ou nécessaires.

There is ample jurisprudence recognizing that delay in moving to strike is not normally a barrier where the ground is lack of a reasonable cause of action for jurisdictional or other like reasons going

Une jurisprudence abondante reconnaît que le retard à présenter une requête en radiation n'est normalement pas fatal lorsque le motif allégué est l'absence d'une cause raisonnable d'action décou-

¹⁷ *Supra*, note 6, at p. 389, n. 20.

¹⁷ Voir la note 6, *supra*, à la p. 389, note 20.

to the legal validity of the claim.¹⁸ Moreover, where a defendant has not pleaded to the merits and has raised the legal validity of the action from the outset in his statement of defence, and where no special circumstances such as prejudice to the plaintiff can be demonstrated, a court should not refuse to entertain such a motion at a later date. I therefore find that these defendants were entitled to bring this motion when they did.

Suability of the Senate and the Standing Committee

These two named defendants contend that they are not legal persons and therefore cannot be sued. I accept that the Senate is not a body corporate¹⁹ and an action against it *eo nomine* is a nullity. I therefore conclude it should be struck out as a defendant, and as I can see no necessity for the entire membership of the Senate being brought back in the proceedings by other means I will make no order in that respect.

As for the Senate Committee I accept also that it is not a suable entity as such. Nor has it an organization and title established by statute which might suffice, for purposes of section 18 review, to allow it to be proceeded against by that title.²⁰ Consistently with my finding that members of such committees come within the definition of a "federal board, commission or tribunal" for purposes of section 18 review, however, I believe it is open to the plaintiffs to name the members of the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration as that membership stood at the time of the events in question and seek the

¹⁸ See e.g. *Montreuil v. The Queen*, [1976] 1 F.C. 528 (T.D.), at p. 529; *Procter and Gamble Co. v. Nabisco Brands Ltd.* (1985), 62 N.R. 364 (F.C.A.), at p. 366; *Canadian Olympic Association v. Olympic Life Publishing Ltd.* (1986), 1 F.T.R. 291 (F.C.T.D.), at p. 293.

¹⁹ *House of Commons case*, *supra*, note 6.

²⁰ See, e.g., *CRTC v. Teleprompter Cable Communications Corp.*, [1972] F.C. 1265 (C.A.), at p. 1267; *Attorney General of Canada v. Canadian Human Rights Commission*, [1980] 1 F.C. 142, at pp. 142-145; (1979), 30 N.R. 569 (C.A.), at pp. 569-571.

lant de facteurs juridictionnels ou d'autres facteurs relatifs à la validité juridique de la demande¹⁸. De plus, lorsqu'un défendeur n'a pas plaidé au fond et a soulevé la question de la validité juridique de l'action dès le début de sa défense, et qu'aucune circonstance particulière ne peut être établie, telle un préjudice pour le demandeur, un tribunal ne devrait pas refuser d'instruire une telle requête à une date ultérieure. Je conclus donc que ces défendeurs avaient le droit de présenter la présente requête comme ils l'ont fait.

La possibilité de poursuivre le Sénat et le comité permanent

Le Sénat et le comité permanent, qui sont tous deux désignés nommément comme défendeurs à la déclaration, prétendent ne pas posséder la personnalité juridique et ne pas pouvoir être poursuivis. J'accepte la proposition que le Sénat n'est pas une personne morale¹⁹ et qu'une action intentée contre lui sous ce nom est entachée de nullité. Je conclus donc que le Sénat devrait être radié comme défendeur, et, comme je ne considère pas que l'ensemble des membres du Sénat doivent être réinscrits comme parties à l'instance par d'autres moyens, je ne prononcerai aucune ordonnance à cet égard.

En ce qui concerne le comité du Sénat, j'accepte également qu'il ne constitue pas, comme tel, une entité susceptible d'être poursuivie. Il ne possède pas non plus une organisation et un titre établis par une loi qui pourraient permettre de le poursuivre sous un tel nom dans le cadre d'un examen fondé sur l'article 18²⁰. Toutefois, conformément à ma conclusion que les membres de tels comités sont visés par la définition de l'«office, commission ou autre tribunal fédéral» pour les fins de la révision prévue à l'article 18, je considère que les demandeurs ont la possibilité de nommer les personnes qui étaient membres du Comité permanent

¹⁸ Voir, par exemple, les arrêts *Montreuil c. La Reine*, [1976] 1 C.F. 528 (1^{re} inst.), à la p. 529, *Procter & Gamble Co. v. Nabisco Brands Ltd.* (1985), 62 N.R. 364 (C.A.F.), à la p. 366 et *Canadian Olympic Association v. Olympic Life Publishing Ltd.* (1986), 1 F.T.R. 291 (C.F. 1^{re} inst.), à la p. 293.

¹⁹ Voir l'arrêt *Chambre des communes*, *supra*, à la note 6.

²⁰ Voir, par exemple, les arrêts *CRTC c. Teleprompter Cable Communications Corp.*, [1972] C.F. 1265 (C.A.), à la p. 1267 et *Procureur général du Canada c. Commission canadienne des droits de la personne*, [1980] 1 C.F. 142, aux p. 142 à 145; (1979), 30 N.R. 569 (C.A.), aux p. 569 à 571.

remedies against those members. It was that group to which the plaintiffs intended to refer when the statement of claim was issued. An amendment for this purpose would be in the nature of a correction of name as contemplated by Rule 425. Indeed, it appears to me that the objection which has been taken on behalf of that Committee is surprisingly technical for a public body of this sort to take in the face of a legal challenge to its authority.

I will therefore order the Senate Committee as such struck out of the statement of claim but give leave to the plaintiffs to amend their statement naming as defendants those Senators who were members of the Committee at the time in question. As I understand the *lex parliamenti*, members can always be served with statements of claims in civil actions,²¹ but it may be that they will now agree to accept service through counsel and facilitate a consideration of the substantive issues.

Effect of Dissolution of 33rd Parliament

It is argued by the Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate that as the 33rd Parliament, during which the events in question took place, was dissolved on October 1, 1988 the Senate and its Committee as they existed at that time are no more. Much authority was presented to demonstrate that dissolution of Parliament for the purposes of an election has the effect of dissolving both Houses.

I do not think this argument worthy of much consideration. As I have indicated above, I believe that in lieu of the Senate and Senate Committee as defendants the plaintiffs should be entitled to sue the individual members of the Senate Committee as it was constituted in June, July, and August of 1988 during the 33rd Parliament. It was the activities and decisions of the members of that Commit-

²¹ Maingot, J., *Parliamentary Privilege in Canada*, Scarborough, Ontario: Butterworths, 1982, at pp. 130-137.

de la régie interne, des budgets et de l'administration au moment des événements en question et de solliciter réparation contre ces personnes. Ce groupe était celui que les demandeurs avaient l'intention de désigner au moment du dépôt de la déclaration. La modification effectuée à cette fin tiendrait de la correction de nom visée à la Règle 425. En fait, je suis étonné qu'une opposition aussi technique que celle en l'espèce soit présentée pour le compte d'un organisme public du type du comité à l'encontre d'une contestation juridique de son autorité.

J'ordonnerai donc que le comité du Sénat comme tel soit radié de la déclaration, tout en autorisant les demandeurs à modifier leur déclaration pour nommer comme défendeurs les sénateurs qui étaient membres de ce comité au moment où ont eu lieu les événements qui ont donné naissance au litige. Selon mon interprétation de la loi parlementaire, les membres du Parlement continuent d'être susceptibles de se voir signifier des déclarations dans des actions civiles²¹; peut-être cependant accepteront-ils à présent de recevoir signification des actes de procédure par l'intermédiaire de leurs avocats et de faciliter l'examen des questions de fond.

L'effet de la dissolution du 33^e Parlement

Il est soutenu par le légiste et conseiller parlementaire du Sénat que le 33^e Parlement—au cours de la vie duquel les événements à l'origine du litige ont eu lieu—ayant été dissous le 1^{er} octobre 1988, le Sénat et son comité tels qu'ils étaient constitués à l'époque n'existent plus. Une jurisprudence et une doctrine abondantes ont été soumises à la Cour pour démontrer que la dissolution du Parlement pour les fins d'une élection entraîne la dissolution des deux chambres.

Je ne crois pas que cet argument mérite beaucoup d'attention. Comme je l'ai indiqué plus haut, je suis d'avis que les demandeurs devraient avoir le droit de poursuivre, au lieu du Sénat et de son comité, les membres individuels qui constituaient ce comité du Sénat en juin, en juillet et en août 1988 au cours du 33^e Parlement. Ce sont les activités et les décisions des membres de ce comité

²¹ Maingot, J., *Le privilège parlementaire au Canada*, Cowansville (Qc): Les éditions Yvon Blais Inc., 1987, aux p. 156 à 165.

tee which are complained of. If the objection founded upon dissolution of Parliament has any merit, it is to the effect that the issue is now moot. But I am satisfied that even if in theory there is an element of mootness because neither the Senate nor the Committee as they existed in the summer of 1988 are now extant, this is a situation where a court should exercise its discretion in favour of dealing with the matter. As Sopinka J. said on behalf of the Supreme Court of Canada in the recent *Borowski* case,²² where the issue is raised by situations of a recurring nature but of brief duration it may be appropriate for a court to consider it. In the present case the defendants as presently named seemingly take pride in the fact that the meetings of this Committee are always held *in camera* and it is fair to assume that, in the absence of some judicial determination inconsistent with that practice, such will continue. It therefore appears to me to involve an issue of a recurring nature which can legitimately be considered, even if in technical terms the Committee and the Chamber to which it belongs were "dissolved" in the interim and were resurrected only as part of the 34th Parliament.

Validity of Service on the Speaker

Counsel for the Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate accepted service of the statement of claim in this action as if service had been made on the Speaker, but has taken the position throughout that such service was not service on the Senate or on the Senate Committee. As I have decided that neither the Senate nor the Senate Committee as such are proper defendants I need consider this question no further.

Her Majesty as Defendant

Counsel for Her Majesty in applying to have Her removed as a defendant has contended that the Crown is in no way responsible for the activities of the Senate. Therefore an action cannot be

²² *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342, at p. 360.

qui font l'objet de plaintes. Si l'opposition s'appuyant sur la dissolution du Parlement possède quelque fondement, c'est lorsqu'elle prétend que le litige est à présent caduc. Mais je suis convaincu que, même si le groupe qui constituait le Sénat ou qui constituait son comité au cours de l'été de l'année 1988 n'existent plus comme tels, la présente situation est de celles où un tribunal doit exercer son pouvoir discrétionnaire pour permettre que la question soulevée soit tranchée. Comme l'a dit le juge Sopinka au nom de la Cour suprême du Canada dans la récente affaire *Borowski*²², lorsque la question soulevée concerne des situations de nature répétitive et de courte durée, une cour peut être justifiée de l'examiner. Dans la présente espèce, les défendeurs présentement désignés dans l'action semblent tirer de la fierté de ce que les séances du comité sont toujours tenues à huis clos, et il est juste de présumer que cette pratique se poursuivra à moins que ne soit rendue une décision judiciaire incompatible avec elle. La présente affaire me semble donc soulever une question de nature répétitive qui peut légitimement être examinée, et ce même si le comité et la Chambre à laquelle il appartient ont été [TRADUCTION] «dissous» depuis les événements en cause, pour n'être ressuscités qu'à titre de composants du 34^e Parlement.

La validité de la signification à l'orateur

L'avocat du légiste et conseiller parlementaire du Sénat a reçu signification de la déclaration relative à la présente action comme si cette signification avait été faite à l'orateur, mais il a soutenu tout au long de l'instance que cette signification ne constituait pas une signification faite au Sénat ou au comité du Sénat. Ayant décidé que ni le Sénat ni le comité du Sénat ne constituent comme tels des défendeurs compétents, il ne m'est pas nécessaire d'examiner cette question plus avant.

Sa Majesté comme défenderesse

L'avocat de Sa Majesté a demandé qu'elle soit radiée comme défenderesse au motif que la Couronne n'est en rien responsable des activités du Sénat. Aussi aucune action ne peut-elle être inten-

²² *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342, à la p. 360.

brought against the Crown under section 17 of the *Federal Court Act*.

I have very serious doubts that an action of this nature can be regarded as an action against the Crown where the claims do not involve the activities of servants of the Crown, the exercise of executive authority, or property or financial interests of the Crown. Having regard to the conclusions I have reached as to the Attorney General being a proper party, I will order Her Majesty struck out of the action under paragraph 1716(2)(a) on the basis that She has been unnecessarily made a party.

The Attorney General of Canada as Defendant

Counsel for the Attorney General of Canada argues that the Attorney General can only be sued as a representative of the Crown. It would therefore follow that, as I have struck the Crown out of the proceedings as having no interest or responsibility in the matter, I should also strike out the Attorney General.

It appears to me he should not be struck out. Paragraph 18(b) of the *Federal Court Act* gives the Trial Division exclusive original jurisdiction to hear any proceeding for relief

18. ...

(b) ... brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

As I have already concluded that for purposes of section 18 the Senate Committee is a federal board, commission or other tribunal, the Attorney General of Canada can be joined as a party in respect of the declaratory relief being sought. It has been held that in such circumstances the Attorney General can be added as a defendant even where he has no authority to direct the board, commission or tribunal as to how it should proceed.²³

²³ *Bell Canada v. Attorney General of Canada*, [1978] 2 F.C. 801 (T.D.), at pp. 805-806.

tée contre la Couronne en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Je doute très fortement qu'une action de cette nature puisse être considérée comme une action contre la Couronne alors que les demandes présentées ne concernent ni des activités d'employés de la Couronne, ni l'exercice du pouvoir exécutif, ni des biens ou des intérêts financiers de la Couronne. Compte tenu de ma conclusion que le procureur général est une partie compétente, j'ordonnerai que Sa Majesté soit radiée de l'action conformément à l'alinéa 1716(2)a) au motif qu'elle a été inscrite comme partie dans l'espèce sans que cela soit nécessaire.

Le procureur général du Canada comme défendeur

L'avocat du procureur général du Canada soutient que celui-ci ne peut être poursuivi qu'à titre de mandataire de la Couronne. Comme j'ai radié la Couronne de l'instance au motif qu'elle ne possède aucun intérêt dans la question soulevée et qu'aucune responsabilité ne peut lui être imputée à son égard, selon cette théorie je devrais également radier le procureur général.

Il me semble que le procureur général ne devrait pas être radié. L'alinéa 18b) de la *Loi sur la Cour fédérale* confère à la Section de première instance la compétence exclusive pour connaître de toute demande de redressement

18. ...

b) ... engagée contre le procureur général du Canada aux fins d'obtenir le redressement contre un office, une commission ou à un autre tribunal fédéral

Comme j'ai déjà conclu que le comité du Sénat est un office, une commission ou un autre tribunal fédéral pour les fins de l'article 18, le procureur général du Canada peut être joint à titre de partie à la demande de réparation par voie de déclaration qui est présentée en l'espèce. Il a été statué que, dans de telles circonstances, le procureur général peut être joint à l'instance à titre de défendeur même lorsqu'il ne possède pas le pouvoir de prescrire à l'office, à la commission ou au tribunal concerné les mesures qu'il devrait prendre.²³

²³ *Bell Canada c. Procureur général du Canada*, [1978] 2 C.F. 801 (1^{re} inst.), aux p. 805 et 806.

While the Attorney General may not be a necessary party, he is in my view a proper party and it would have been open to the Court to add him of its own motion.²⁴ The Court is entitled to have the views of the Attorney General on such an important matter. He has of course the liberty to take whatever position seems to him most consistent with government under the rule of law. If the plaintiffs do not amend their statement of claim within the time allowed by my order, however, the Attorney General should be struck out and the action dismissed. I do not think it would be appropriate for him to remain the sole defendant in an action to review the decisions of a body not part of the federal executive.

Disposition of the Applications

An order will therefore be issued striking out both the Senate and the Senate Committee as defendants, but with leave to the plaintiffs to file an amended statement of claim within thirty days from the date hereof, naming as defendants the individual members of the Senate Committee during the period of June-August, 1988. Her Majesty the Queen will also be struck out as a party without costs. Otherwise, costs will be in the cause. Although the Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate has in effect succeeded on his motion, those whom he represents have not succeeded in substance. I therefore think that any disposition of costs should depend on the disposition of the action itself.

If, however, the plaintiffs fail to amend their statement of claim as permitted herein, the action will be deemed dismissed upon the expiry of the time allowed for filing an amendment, with costs payable to the Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate, and to the Attorney General.

Bien que le procureur général ne constitue peut-être pas une partie nécessaire, il constitue à mon sens une partie compétente, et la Cour aurait été justifiée de l'ajouter de son propre chef à la liste des défendeurs²⁴. La Cour est en droit de connaître a du point de vue du procureur général concernant une question aussi importante. Il est évidemment libre de choisir celui des points de vue qui lui semble le plus compatible avec le gouvernement b sous le régime de la *rule of law* (suprématie du droit). À défaut par les demandeurs de modifier leur déclaration dans le délai accordé par mon ordonnance, toutefois, le procureur général devrait être radié et l'action devrait être rejetée. Je ne c considère pas approprié qu'il demeure le seul défendeur dans une action sollicitant la révision de décisions d'un organisme qui ne fait pas partie de l'exécutif du gouvernement fédéral.

Le sort des demandes

Une ordonnance sera donc rendue pour radier à la fois le Sénat et le Comité du Sénat de la liste des défendeurs, et pour autoriser les demandeurs à déposer, dans les trente jours de son prononcé, e une déclaration modifiée dans laquelle les personnes qui étaient membres du comité du Sénat au cours de la période s'étendant de juin à août 1988 seront nommées comme défenderesses. Sa Majesté la f Reine sera également radiée de la liste des défendeurs, sans adjudication de dépens. Les autres dépens suivront l'issue du litige. Bien que le légiste et conseiller parlementaire du Sénat ait effectivement eu gain de cause dans sa requête, les personnes qu'il représente n'ont pas eu gain de cause g quant au fond. Je suis donc d'avis que toutes les dispositions réglant le sort des dépens doivent dépendre de celles qui règlent le sort de l'action elle-même.

h Toutefois, à défaut par les demandeurs de modifier leur déclaration conformément aux prescriptions de la présente ordonnance, l'action sera considérée comme ayant été rejetée à l'expiration du délai accordé pour déposer une modification, et les dépens seront payables au légiste et conseiller parlementaire du Sénat ainsi qu'au procureur général.

²⁴ *CRTC v. Teleprompter* case, *supra*, note 20, at p. 1266.

²⁴ L'arrêt *CRTC c. Teleprompter*, *supra*, note 20, à la p. 1266.