

T-1463-99

The Human Rights Institute of Canada, His Eminence Lazar Puhalo, Archbishop of the Ukrainian Orthodox Church Archdiocese of Canada, Rosemary Larson, Citizens Concerned About Free Trade, Constance Clare Fogal, The Defence of Canadian Liberty Committee (Le Comité de la liberté canadienne) (*Applicants*)

v.

Michael Goldie, The Minister of Public Works and Government Services, The Minister of Defence, The Attorney General of Canada, Her Majesty the Queen in Right of Canada, the Prime Minister and Other Members of Cabinet, The United States of America, William J. Clinton, Commander-in-Chief, United States of America Armed Forces (*Respondents*)

INDEXED AS: HUMAN RIGHTS INSTITUTE OF CANADA v. CANADA (MINISTER OF PUBLIC WORKS AND GOVERNMENT SERVICES) (T.D.)

Trial Division, Reed J.—Vancouver, August 30 and September 2, 1999.

Administrative law — Judicial review — Injunctions — Motion for interim injunctions to prevent expropriation by federal government of provincial Crown lands until challenge to validity of expropriation determined — Related to application to set aside Minister's decision to issue notice of intention to expropriate — Whether Expropriation Act providing for expropriation of provincial Crown lands as opposed to merely giving notice to provincial Attorney General, and whether provincial Crown lands under expropriation provisions dealing with lands owned by "persons" serious questions to be tried — Applicants not establishing irreparable harm, balance of convenience favouring granting injunction — Asserting breach of constitutional imperative always causing irreparable harm, but such breach not yet proven, nor do all breaches of constitutional rules result in irreparable harm — In Charter cases, issue whether refusal to grant relief could so adversely affect applicants' own interests that harm could not be remedied if eventual decision on merits not according with result of interlocutory application — Applicants not proving any adverse effect to own interests if injunction not granted — If expropriation unconstitutional, will be set aside — Property in question belonging to province, not applicant — Balance of convenience close to neutral, given province's

T-1463-99

L'Institut canadien des droits humains, Son Éminence Lazar Puhalo, Archevêque de l'Ukrainian Orthodox Church Archdiocese of Canada, Rosemary Larson, Citizens Concerned About Free Trade, Constance Clare Fogal, Le Comité de la liberté canadienne (The Defence of Canadian Liberty Committee) (*demandeurs*)

c.

Michael Goldie, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, le ministre de la Défense, le procureur général du Canada, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, le Premier ministre et les autres membres du Cabinet, Les États-Unis d'Amérique, William J. Clinton, commandant-en-chef, Forces armées des États-Unis d'Amérique (*défendeurs*)

RÉPERTORIÉ: INSTITUT CANADIEN DES DROITS HUMAINS c. CANADA (MINISTRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX) (1^{re} INST.)

Section de première instance, juge Reed—Vancouver, 30 août et 2 septembre 1999.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Injonctions — Requête en injonctions provisoires visant à empêcher l'expropriation par le gouvernement fédéral de terres de la Couronne d'une province jusqu'à ce que la contestation de la validité de l'expropriation soit tranchée — Liée à la demande d'annulation de la décision du ministre de donner un avis d'intention d'exproprier — La question de savoir si la Loi sur l'expropriation prévoit l'expropriation des terres appartenant à la Couronne d'une province ou si elle ne prévoit qu'un simple avis donné au procureur général de la province et la question de savoir si les terres appartenant à la Couronne d'une province sont visées par les dispositions en matière d'expropriation qui portent sur les bien-fonds possédés par des «personnes» étaient des questions sérieuses à trancher — Les demandeurs n'ont pas démontré qu'ils subiraient un préjudice irréparable ni que la prépondérance des inconvénients favorisait la délivrance d'une injonction — Ils ont affirmé qu'une contravention à un impératif constitutionnel causait toujours un préjudice irréparable, mais cette contravention n'était pas encore prouvée, et ce ne sont pas non plus toutes les contraventions aux règles constitutionnelles qui résultent en un préjudice irréparable — Dans les affaires liées à la Charte, la question est de savoir si le refus d'accorder un redressement pourrait être

undertaking not to interfere with continued operation of torpedo testing range on disputed lands pending Court resolution of applicants' claim — Weighed slightly in respondents' favour given potential for thrown away costs of deemed abandoned public hearings, report — No harm to either applicants, public interest if expropriation proceeding — If applicants ultimately successful, expropriation will be annulled.

Expropriation — Motion seeking interim injunctions to restrain expropriation by federal government of provincial Crown lands used for torpedo testing by American, Canadian military — British Columbia had licensed Crown federal to use property for 10 years but cancelled licence in retaliation for failure of U.S.A. to comply with terms of fishing treaty — When subsequent federal-provincial licensing negotiations broke down over provincial objections to nuclear powered submarines, federal government issued expropriation notice — Whether Expropriation Act providing for expropriation of provincial Crown lands — Whether such expropriation unconstitutional — Whether sufficient for Minister of Public Works to issue notice of intention to expropriate or must statute be enacted.

Practice — Parties — Standing — Applicants residents of British Columbia — Seeking interim injunctions to prevent proposed expropriation by federal government of provincial Crown lands until challenge to validity of expropriation determined — Public interest standing requiring (i) action raising serious legal question; (ii) genuine legal interest in resolution of question; (iii) no other reasonable, effective manner in which question may be brought to Court — Where number of private litigants directly affected by legislation who could commence litigation to challenge provisions, public interest groups not granted standing — Province holding land for all residents — Not case where other private individuals who might litigate, or able to provide more extensive factual background for litigation than these litigants — Applying liberal interpretation to principles relating to standing, applicants having standing.

si défavorable à l'intérêt des demandeurs que le préjudice ne pourrait pas faire l'objet d'une réparation en cas de divergence entre la décision sur le fond et l'issue de la demande interlocutoire — Les demandeurs n'ont pas démontré l'existence d'effets défavorables à leurs propres intérêts si l'injonction n'était pas accordée — Si l'expropriation est inconstitutionnelle, elle sera annulée — La propriété en question appartient à la province, pas aux demandeurs — La prépondérance des inconvénients n'avait pratiquement aucune incidence, étant donné l'engagement de la province de ne pas empêcher la poursuite des opérations du champs de tir de torpilles sur la propriété contestée avant que la Cour ne tranche la demande — La prépondérance des inconvénients favorisait légèrement les défendeurs en raison de la possibilité de gaspillage des ressources liées aux audiences publiques et du rapport, qui seraient réputés abandonnés — Aucun préjudice ne sera causé aux demandeurs et à l'intérêt public si l'expropriation a lieu — Si les demandeurs ont gain de cause en bout de ligne, l'expropriation sera annulée.

Expropriation — Requête en injonctions provisoires visant à empêcher l'expropriation par le gouvernement fédéral de terres de la Couronne d'une province utilisées pour l'essai de torpilles par les forces armées canadiennes et américaines — La Colombie-Britannique avait conféré à la Couronne fédérale un permis d'utilisation de la propriété pour 10 ans, mais a annulé le permis à titre de représailles contre le défaut des E.-U. de se conformer aux dispositions d'un traité de pêche — Lorsque les négociations fédérales-provinciales subséquentes sur le permis d'utilisation ont échoué en raison de l'opposition de la province aux sous-marins à propulsion nucléaire, le gouvernement fédéral a donné un avis d'expropriation — La Loi sur l'expropriation prévoit-elle l'expropriation de terres de la Couronne d'une province? — Une telle expropriation est-elle inconstitutionnelle? — Suffit-il au ministre des Travaux publics de donner un avis d'intention d'exproprier ou une loi doit-elle être édictée?

Pratique — Parties — Qualité pour agir — Les demandeurs étaient des résidents de la Colombie-Britannique — Ils cherchaient à obtenir des injonctions provisoires pour empêcher l'expropriation projetée par le gouvernement fédéral de terres de la Couronne d'une province jusqu'à ce que la contestation de la validité de l'expropriation soit tranchée — La qualité pour agir dans l'intérêt public exige (i) une action soulevant une question de droit sérieuse; (ii) un intérêt véritable quant à la résolution de la question; (iii) aucune autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la Cour — Lorsque'il y a plusieurs particuliers qui sont directement touchés par les dispositions législatives et qui peuvent s'adresser aux tribunaux pour les contester, la qualité pour agir n'est pas accordée à un groupe de défense de l'intérêt public — La province possède le bien-fonds pour le bénéfice de tous les résidents — Il ne s'agissait pas d'un cas où d'autres particuliers pouvaient s'adresser aux tribunaux pour faire trancher la question ou

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Motion for interim injunction to prevent hearing officer from delivering report on objections to proposed expropriation by federal government of provincial Crown lands until challenge to validity of expropriation determined — Hearing officer appointed pursuant to Expropriation Act, s. 10(2); report required by s. 10(4)(d) — “Federal board, commission, or other tribunal” defined as “any person . . . having jurisdiction . . . conferred by Act of Parliament” — Hearing officer, pursuant to Expropriation Act, s. 10, within definition — Holding public hearings, evaluation of objections decision-making functions — But no application for judicial review of any decision by hearing officer, independent of challenges to Minister’s authority, legislative jurisdiction of Parliament — Injunction to prevent hearing officer from making report to Minister not justified.

This was a motion for interim injunctions to prevent the proposed expropriation by the federal government of lands in the vicinity of Nanoose Bay, British Columbia until the applicants have had the opportunity to have their challenge to the validity of the expropriation determined. The first interim injunction sought would prevent hearing officer Michael Goldie from delivering his report on the objections to the proposed expropriation to the Minister of Public Works; the second would prevent the Minister from taking any action to confirm the expropriation; and the third would prevent members of the federal Cabinet from taking any action to enter into an agreement with any nation or entity that would involve the leasing or the encumbering of those lands. Mr. Goldie had been appointed pursuant to *Expropriation Act*, subsection 10(2) and the report was required by paragraph 10(4)(d).

The issues were: (1) whether Mr. Goldie, as a hearing officer, was a “federal board, commission or other tribunal, and whether he had jurisdiction to approve, disapprove, or recommend that the expropriation proceed, or not proceed; (2) whether the requirements for the grant of an injunction were met; and (3) whether the applicants had standing to bring this application.

Held, the motion should be dismissed.

(1) A “federal board, commission or other tribunal” is defined as “any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament”. Mr. Goldie, in acting as a hearing officer pursuant to *Expropriation Act*, section 10 falls within that definition. He held public hearings; he will

fournir des faits plus exhaustifs pour les fins du litige que les parties en l’espèce — À la lumière de l’interprétation libérale des principes relatifs à la qualité pour agir, les demandeurs avaient la qualité pour agir.

Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Requête en injonction provisoire visant à empêcher l’enquêteur de remettre son rapport sur les oppositions à l’expropriation projetée par le gouvernement fédéral de terres de la Couronne d’une province jusqu’à ce que la contestation de la validité de l’expropriation soit tranchée — Enquêteur nommé en vertu de l’art. 10(2) de la Loi sur l’expropriation; rapport exigé par l’art. 10(4)d) — «Office fédéral» défini comme étant toute «personne [. . .] ayant compétence [. . .] prévue par une loi fédérale» — L’enquêteur est visé par cette définition, compte tenu de l’art. 10 de la Loi sur l’expropriation — Il a tenu des audiences publiques et il évaluera les oppositions, ce qui constitue des fonctions de décision — Mais aucune demande de contrôle judiciaire distincte des contestations visant le pouvoir du ministre et la compétence législative du Parlement n’a été déposée contre une décision de l’enquêteur — La demande d’injonction visant à empêcher l’enquêteur de remettre son rapport au ministre n’était pas justifiée.

Il s’agissait d’une requête en injonctions provisoires visant à empêcher l’expropriation projetée par le gouvernement fédéral de bien-fonds se trouvant dans les environs de Nanoose Bay (Colombie-Britannique) jusqu’à ce que les demandeurs aient eu la possibilité de faire trancher par la Cour leur contestation relative à la validité de l’expropriation. La première injonction provisoire demandée visait à empêcher l’enquêteur Michael Goldie de remettre au ministre des Travaux publics son rapport sur les oppositions à l’encontre de l’expropriation projetée; la deuxième visait à empêcher le ministre d’accomplir tout acte pour confirmer l’expropriation; la troisième visait à empêcher les membres du Cabinet fédéral de chercher à conclure une entente avec une nation ou une entité qui prévoirait la location ou la greviation de ces bien-fonds. M. Goldie avait été nommé en vertu du paragraphe 10(2) de la *Loi sur l’expropriation* et le rapport était exigé par l’alinéa 10(4)d).

Les questions en litige étaient: 1) M. Goldie, à titre d’enquêteur, est-il un «office fédéral» et a-t-il le pouvoir d’approuver, de désapprouver, de recommander ou non l’expropriation? 2) les exigences de délivrance d’une injonction sont-elles respectées? 3) les demandeurs ont-ils qualité pour présenter la présente demande?

Jugement: la requête est rejetée.

1) Un «office fédéral» est défini comme étant toute «personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale». M. Goldie, qui a agi à titre d’enquêteur aux termes de l’article 10 de la *Loi sur l’expropriation*, est visé par cette définition. Il a tenu des audiences publiques et il

evaluate the objections that were expressed. These are decision-making functions.

The application to which this motion relates sought judicial review of a decision to commence expropriation proceedings. The applicants challenged the authority of the federal Parliament and of the Minister of Public Works to expropriate provincial Crown lands, primarily on the ground that the expropriation was unconstitutional. The delivery by Mr. Goldie of his report to the Minister was one step in the expropriation process, but it did not itself affect the constitutionality or validity of the decision to commence expropriation proceedings, or of any decision that may be made by the Minister to confirm the expropriation, or of legislation enacted by the Parliament of Canada. There was no application for judicial review of any decision by Mr. Goldie, independent of the challenges to the authority of the Minister and the legislative jurisdiction of Parliament. Assuming that Mr. Goldie had authority to refer constitutional questions raised in the hearings before him to the Federal Court or the Attorney General, his refusal to do so was within his discretion. The issuance of an injunction to prevent Mr. Goldie from delivering his report to the Minister was not justified.

(2) In order to obtain the other interim injunctions sought, the applicants had to show: (i) an arguable case; (ii) that they will suffer irreparable harm if the interim injunction is not granted; and (iii) that the balance of convenience for those affected by the injunction lies in granting rather than refusing the injunction. The applicants' constitutional arguments were fraught with difficulty, but whether the *Expropriation Act* provides for the expropriation of provincial Crown lands as opposed to merely giving notice to the provincial Attorney General and remaining silent with respect to what happens thereafter, and whether provincial Crown lands fall under expropriation provisions that deal with lands owned by "persons" were serious questions to be tried.

The applicants did not demonstrate that they will suffer irreparable harm if the interim injunctions are not granted. They argued that breach of a constitutional imperative always causes irreparable harm, but that breach was not yet proven. Nor do all breaches of constitutional rules result in irreparable harm. As to the applicability to constitutional cases of the private law test of irreparable harm, i.e. harm not compensable in damages, in Charter cases, the issue is whether a refusal to grant relief could so adversely affect the applicants' own interests that the harm could not be remedied if the eventual decision on the merits does not accord with the result of the interlocutory application. The applicants were not able to prove any adverse effect to their own

évaluation des oppositions qui ont été exprimées. Il s'agit de fonctions de décision.

La demande à laquelle cette requête fait référence visait le contrôle judiciaire de la décision d'entreprendre des procédures d'expropriation. Les demandeurs ont contesté le pouvoir du Parlement et du ministre des Travaux publics d'exproprier des terres appartenant à la Couronne d'une province pour le motif principal que l'expropriation était inconstitutionnelle. La remise du rapport de M. Goldie au ministre constituait une étape dans le processus d'expropriation, mais elle ne touchait pas en soi la constitutionnalité ou la validité de la décision d'entreprendre des procédures d'expropriation, ni celle de toute décision prise par le ministre des Travaux publics en vue de confirmer l'expropriation, et ni celle des dispositions législatives édictées par le Parlement du Canada. Aucune demande de contrôle judiciaire distincte des contestations visant le pouvoir du ministre et la compétence législative du Parlement n'a été déposée contre une décision de M. Goldie. Si on tient pour acquis que M. Goldie avait le pouvoir de déférer à la Cour fédérale du Canada ou au procureur général les questions constitutionnelles soulevées lors des audiences qu'il présidait, il avait le pouvoir discrétionnaire de refuser. La délivrance d'une injonction interdisant à M. Goldie de remettre son rapport au ministre n'était pas justifiée.

2) Pour obtenir les autres injonctions provisoires, les demandeurs devaient démontrer que: (i) ils avaient une cause défendable; (ii) ils subiraient un préjudice irréparable si les injonctions provisoires n'étaient pas accordées; (iii) la prépondérance des inconvénients pour les personnes touchées par les injonctions favorisait la délivrance plutôt que la non-délivrance des injonctions. Les arguments de nature constitutionnelle des demandeurs souffraient de lacunes, mais la question de savoir si la *Loi sur l'expropriation* prévoit l'expropriation des terres appartenant à la Couronne d'une province ou si elle ne prévoit qu'un simple avis donné au procureur général de la province tout en demeurant silencieuses relativement à ce qui se produit par la suite et la question de savoir si les terres appartenant à la Couronne d'une province sont visées par les dispositions en matière d'expropriation qui portent sur les biens-fonds possédés par des «personnes» étaient des questions sérieuses à trancher.

Les demandeurs n'ont pas démontré qu'ils subiraient un préjudice irréparable si les injonctions provisoires n'étaient pas accordées. Ils ont prétendu qu'une contravention à un impératif constitutionnel causait toujours un préjudice irréparable, mais cette contravention n'était pas encore prouvée. Ce ne sont pas non plus toutes les contraventions aux règles constitutionnelles qui résultent en un préjudice irréparable. Relativement à l'application en matière constitutionnelle du critère de droit privé du préjudice irréparable, c.-à-d. le préjudice qui ne peut pas faire l'objet de dommages-intérêts, dans les affaires liées à la Charte, la question est de savoir si le refus d'accorder le redressement pourrait être si défavorable à l'intérêt du requérant que le

interests if the injunction is not granted. If the expropriation proceeds and is subsequently found to be unconstitutional, the expropriation will be set aside. Furthermore, although it is the province's property that is being expropriated, it is not an applicant herein.

The balance of convenience was close to a neutral factor. The underwater area near Nanoose Bay has been used jointly by Canada and the United States pursuant to an international agreement for torpedo testing since 1965. In 1989, British Columbia, which owns the seabed at issue, licensed the Canadian government to use the land for a ten-year period, but in 1997 gave notice of early cancellation. This action was taken as retaliation against the U.S.A. for its failure to comply with the terms of a fishing treaty. Further negotiations for a renewal of the licence broke down due to the province's opposition to allowing nuclear-powered submarines to enter British Columbia waters. In the result, the federal government issued a notice of intention to expropriate. If the expropriation does not take place, the licence to use the property having expired, the federal government would neither have a right to continue to use the property nor to allow the United States Navy to do so. If an interim injunction is granted, the current expropriation proceedings would be deemed abandoned, thus invalidating the four weeks of public hearings and the resultant report. If the applicants are not then successful, this public expense would have to be undertaken a second time. The scales were fairly evenly balanced given the province's undertaking not to interfere with the continual operation of the torpedo testing range pending a court resolution of the applicants' claim, providing the applicants' action proceeded expeditiously, although perhaps they weighed slightly in the respondents' favour given the potential for thrown away costs. No harm to either the applicants themselves or to the public interest, was shown to be likely to arise from allowing the expropriation to proceed. The purpose of the expropriation is to maintain the *status quo*, to maintain the operation of a defence facility as it has been operating for many years. If the applicants are ultimately successful the expropriation will be annulled. The applicants did not show that interim injunctions were necessary.

(3) Public interest standing is granted where a party can establish that: (1) the action raises a serious legal question; (2) it has a genuine legal interest in the resolution of the question; and (3) there is no other reasonable and effective manner in which the question may be brought to Court. Where there are a number of private litigants who are

préjudice ne pourrait pas faire l'objet d'une réparation en cas de divergence entre la décision sur le fond et l'issue de la demande interlocutoire. Les demandeurs n'ont pas été capables de démontrer l'existence d'effets défavorables à leurs propres intérêts si l'injonction n'était pas accordée. Si l'expropriation a lieu et qu'elle est jugée inconstitutionnelle, elle sera annulée. De plus, bien que ce soit la propriété de la province qui est expropriée, celle-ci n'est pas demanderesse en l'instance.

Le facteur de la prépondérance des inconvénients n'avait pratiquement aucune incidence. La zone sous-marine située près de Nanoose Bay est utilisée conjointement par le Canada et les États-Unis pour l'essai de torpilles depuis 1965 aux termes d'une convention internationale. En 1989, la Colombie-Britannique, qui possède le fond marin en cause, a conféré au gouvernement canadien un permis d'utilisation de la propriété pour une période de dix ans, mais elle a donné avis en 1997 de son intention de le résilier avant échéance. Cette mesure a été prise à titre de représailles contre les É.-U. en raison de leur défaut de se conformer aux dispositions d'un traité de pêche. Les négociations ont échoué en raison du refus de la province de laisser entrer dans ses eaux des sous-marins à propulsion nucléaire. Par conséquent, le gouvernement fédéral a délivré un avis d'intention d'exproprier. Si l'expropriation n'a pas lieu, le permis d'utilisation de la propriété qui avait été accordé par la Colombie-Britannique ayant expiré, le gouvernement fédéral n'aura pas le droit de continuer à utiliser la propriété ni de permettre à la marine américaine de le faire. Si une injonction provisoire était accordée, les procédures d'expropriation actuelles seraient réputées abandonnées, ce qui aurait pour effet d'annuler les quatre semaines d'audiences publiques et le rapport subséquent. Si les demandeurs n'avaient pas ensuite gain de cause, cette dépense de fonds publics devrait être faite une seconde fois. Les inconvénients étaient assez bien partagés vu l'engagement de la province de ne pas empêcher la poursuite des opérations du champs de tir de torpilles avant que la Cour ne tranche la demande, pourvu que l'action se déroule sans retard, même s'ils favoriseraient peut-être légèrement les défendeurs en raison de la possibilité de gaspillage de dépenses. Il n'a pas été démontré qu'un préjudice serait probablement causé aux demandeurs ou à l'intérêt public si on permettait que l'expropriation ait lieu. Le but de cette dernière est de maintenir le statu quo, de permettre la poursuite de l'exploitation d'une installation militaire utilisée depuis plusieurs années. Si les demandeurs ont gain de cause en bout de ligne, l'expropriation sera annulée. Les demandeurs n'ont pas démontré la nécessité d'injonctions provisoires.

3) La qualité pour agir dans l'intérêt public est accordée lorsqu'une partie peut démontrer que: 1) l'action soulève une question de droit sérieuse; 2) elle a un intérêt véritable quant à la résolution de la question; 3) il n'y a pas d'autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour. Lorsqu'il y a plusieurs particuliers qui sont directe-

directly affected by the relevant legislative provisions and who could commence litigation to challenge the provisions, a public interest group will not be granted standing. The rationale for allowing public interest standing is to prevent the immunization of legislation and of public acts from challenge. The applicants were residents of British Columbia. The province held the land for the benefit of all residents. There are not other private litigants who might commence litigation to have the issue litigated, or who are able to provide a more extensive factual background for the litigation than these litigants. Since the principles relating to standing should be interpreted in a liberal and generous manner, the applicants had standing to proceed with the litigation.

There was merit to the respondents' argument that judicial review of the decision to commence expropriation proceedings was out of time. There was also merit to the argument that the appropriate course of action would be for the applicants to commence an application against the expropriation decision itself, and abandon the present one. This decision did not address the question as to whether the application for judicial review was properly formulated.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- British Columbia Terms of Union*, R.S.C., 1985, Appendix II, No. 10.
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5] s. 117.
- Exchange of Notes (May 12, 1965) between the Government of Canada and the Government of the United States of America concerning the Establishment, Operation and Maintenance of a Torpedo Test Range in the Strait of Georgia*, 12 May 1965, [1965] Can. T.S. No. 6.
- Exchange of Notes between the Government of Canada and the Government of the United States of America to Provide for the Continued Operation and Maintenance of the Torpedo Test Range in the Strait of Georgia including the Installation and Utilization of an Advanced Underwater Acoustic Measurement System at Jervis Inlet*, 14 April 1976, [1976] Can. T.S. No. 18.
- Exchange of Notes Constituting an Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America to Extend the Agreement of April 14, 1976 Providing for the Continued Operation and Maintenance of the Torpedo Test Range in*

ment touchés par les dispositions législatives pertinentes et qui peuvent s'adresser aux tribunaux pour les contester, la qualité pour agir n'est pas accordée à un groupe de défense de l'intérêt public. Le fondement de la décision d'accorder la qualité pour agir dans l'intérêt public est d'empêcher que la loi et les actes publics soient à l'abri de toute contestation. Les demandeurs résidaient en Colombie-Britannique. La province possède le bien-fonds pour le bénéfice de tous les résidents. D'autres particuliers ne pouvaient pas s'adresser aux tribunaux pour faire trancher la question ou fournir des faits plus exhaustifs pour les fins du litige que les parties en l'espèce. Étant donné que les principes relatifs à la qualité pour agir doivent être interprétés d'une façon libérale et souple, les demandeurs avaient la qualité pour agir dans le cadre du présent litige.

Il y avait du vrai dans l'argument des défendeurs que la demande de contrôle judiciaire de la décision d'entreprendre les procédures d'expropriation était tardive. Il y avait également du vrai dans l'argument que la procédure appropriée que devraient suivre les demandeurs serait de déposer une demande contre la décision d'exproprier elle-même et d'abandonner la présente demande. La présente décision n'a pas examiné la question de savoir si la demande de contrôle judiciaire avait été faite en bonne et due forme.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].
- Conditions de l'adhésion de la Colombie-Britannique*, L.R.C. (1985), appendice II, n° 10.
- Échange de notes constituant un accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique, prorogeant l'accord du 14 avril 1976, stipulant l'exploitation et l'entretien permanents de la zone d'essai de torpilles dans le détroit de Georgie*, 17 juin 1986, [1986] R.T. Can. n° 40.
- Échange de notes (le 12 mai 1965) entre le gouvernement canadien et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant l'établissement, l'utilisation et l'entretien d'une zone d'essai de torpilles dans le détroit de Georgie*, 12 mai 1965, [1965] R.T. Can. n° 6.
- Échange de notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique stipulant l'exploitation permanente de la zone d'essai de torpilles dans le détroit de Georgie et l'établissement et l'exploitation d'un système avancé de mesure acoustique sous-marine dans l'anse Jervis*, 14 avril 1976, [1976] R.T. Can. n° 18.
- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II,

the Strait of Georgia, 17 June 1986, [1986] Can. T.S. No. 40.
Expropriation Act, R.S.C., 1985, c. E-21, ss. 10(2),(4)(d), 11(2).
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2(1) "federal board, commission or other tribunal" (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1), 18.1(2) (as enacted, s. 5).
Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, r. 302.
Treaty Between the Government of Canada and the Government of the United States of America Concerning Pacific Salmon, 28 January 1985, [1985] Can. T.S. No. 7.

n° 5], art. 117.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 2(1) «office fédéral» (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1), 18.1(2) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).
Loi sur l'expropriation, L.R.C. (1985), ch. E-21, art. 10(2),(4)d), 11(2).
Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, règle 302.
Traité entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant le saumon du Pacifique, 28 janvier 1985, [1985] R.T. Can. n° 7.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

RJR—MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General), [1994] 1 S.C.R. 311; (1994), 111 D.L.R. (4th) 385; 164 N.R. 1; *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607; (1986), 33 D.L.R. (4th) 321; [1987] 1 W.W.R. 603; 23 Admin. L.R. 197; 17 C.P.C. (2d) 289; 71 N.R. 338; *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236; (1992), 88 D.L.R. (4th) 193; 2 Admin. L.R. (2d) 229; 5 C.P.C. (3d) 20; 8 C.R.R. (2d) 145; 16 Imm. L.R. (2d) 161; 132 N.R. 241; *Corp. of the Canadian Civil Liberties Assn. v. Canada (Attorney General)* (1998), 40 O.R. (3d) 489; 161 D.L.R. (4th) 225; 10 Admin. L.R. (3d) 56; 126 C.C.C. (3d) 257; 111 O.A.C. 51 (C.A.).

DISTINGUISHED:

Grauer Estate v. The Queen, [1973] F.C. 355 (T.D.).

CONSIDERED:

Canada (Attorney General) v. British Columbia, [1999] B.C.J. No. 246 (S.C.) (QL).

REFERRED TO:

Reference re Ownership of the Bed of the Strait of Georgia and Related Areas, [1984] 1 S.C.R. 388; (1984), 8 D.L.R. (4th) 161; [1984] 4 W.W.R. 289; 52 N.R. 335; *Mahmood v. Canada et al.* (1998), 154 F.T.R. 102 (F.C.T.D.).

MOTION for interim injunctions to prevent the proposed expropriation by the federal government of lands in the vicinity of Nanoose Bay, British Columbia until the applicants have had the opportunity to have their challenge to the validity of the expropriation heard and determined by the Federal Court. Motion dismissed.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

RJR—MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général), [1994] 1 R.C.S. 311; (1994), 111 D.L.R. (4th) 385; 164 N.R. 1; *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607; (1986), 33 D.L.R. (4th) 321; [1987] 1 W.W.R. 603; 23 Admin. L.R. 197; 17 C.P.C. (2d) 289; 71 N.R. 338; *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236; (1992), 88 D.L.R. (4th) 193; 2 Admin. L.R. (2d) 229; 5 C.P.C. (3d) 20; 8 C.R.R. (2d) 145; 16 Imm. L.R. (2d) 161; 132 N.R. 241; *Corp. of the Canadian Civil Liberties Assn. v. Canada (Attorney General)* (1998), 40 O.R. (3d) 489; 161 D.L.R. (4th) 225; 10 Admin. L.R. (3d) 56; 126 C.C.C. (3d) 257; 111 O.A.C. 51 (C.A.).

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

Succession Grauer c. La Reine, [1973] C.F. 355 (1^{re} inst.).

DÉCISION EXAMINÉE:

Canada (Attorney General) v. British Columbia, [1999] B.C.J. n° 246 (C.S.) (QL).

DÉCISIONS CITÉES:

Renvoi relatif à la propriété du lit du détroit de Géorgie et des régions avoisinantes, [1984] 1 R.C.S. 388; (1984), 8 D.L.R. (4th) 161; [1984] 4 W.W.R. 289; 52 N.R. 335; *Mahmood c. Canada et al.* (1998), 154 F.T.R. 102 (C.F. 1^{re} inst.).

REQUÊTE en injonctions provisoires visant à empêcher l'expropriation projetée par le gouvernement fédéral de biens-fonds aux environs de Nanoose Bay (Colombie-Britannique) jusqu'à ce que la contestation par les demandeurs de la validité de l'expropriation soit entendue et tranchée par la Cour fédérale. Requête rejetée.

APPEARANCES:

Rocco Galati for applicants.
John J. L. Hunter for respondents, Ministers of the Federal Crown.
D. Geoffrey G. Cowper, Q.C. for respondent Michael Goldie.

SOLICITORS OF RECORD:

Azevedo & Associates, Vancouver, for applicants.
Davis & Company, Vancouver, for respondents, Ministers of the Federal Crown.
Russell & Dumoulin, Vancouver, for respondent, Michael Goldie.

The following are the reasons for order rendered in English by

[1] REED J.: The applicants bring a motion seeking interim injunctions relating to the proposed expropriation by the federal government of lands in the vicinity of Nanoose Bay. The applicants seek interim injunctions to prevent the expropriation until they have had an opportunity to have their challenge to the validity of the expropriation heard and determined by this Court. The interim injunctions that are sought are three in number. One is to prevent Michael Goldie from delivering his report to the Minister of Public Works. Mr. Goldie was appointed hearing officer for the purposes of preparing a report on the objections that exist to the proposed expropriation. His appointment was made pursuant to subsection 10(2) and the report is required by paragraph 10(4)(d) of the *Expropriation Act*, R.S.C., 1985, c. E-21. The second interim injunction sought is to prevent the Minister taking any action pursuant to the *Expropriation Act* to confirm the expropriation. The third is to prevent members of the federal Cabinet taking any action to enter into an agreement with any nation or entity that would involve the leasing or the encumbering of those lands.

[2] I will consider, first, the motion for an interim injunction restraining Mr. Goldie from delivering his

ONT COMPARU:

Rocco Galati pour les demandeurs.
John J. L. Hunter pour les défendeurs ministres de la Couronne fédérale.
D. Geoffrey G. Cowper, c.r., pour le défendeur Michael Goldie.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Azevedo & Associates, Vancouver, pour les demandeurs.
Davis & Company, Vancouver, pour les défendeurs ministres de la Couronne fédérale.
Russell & Dumoulin, Vancouver, pour le défendeur Michael Goldie.

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

[1] LE JUGE REED: Les demandeurs présentent une requête visant l'obtention d'injonctions provisoires relativement à l'expropriation projetée par le gouvernement fédéral de bien-fonds se trouvant dans les environs de Nanoose Bay. Les demandeurs cherchent à obtenir des injonctions provisoires empêchant l'expropriation jusqu'à ce qu'ils aient eu la possibilité de faire entendre et trancher par la Cour leur contestation relative à la validité de l'expropriation. Trois injonctions provisoires sont demandées. La première vise à empêcher Michael Goldie de remettre son rapport au ministre des Travaux publics. M. Goldie a été nommé enquêteur en vue de la préparation d'un rapport sur les oppositions existantes à l'encontre de l'expropriation projetée. Il a été nommé en vertu du paragraphe 10(2), et le rapport est exigé par l'alinéa 10(4)d) de la *Loi sur l'expropriation*, L.R.C. (1985), ch. E-21. La deuxième injonction provisoire demandée vise à empêcher le ministre d'accomplir tout acte prévu par la *Loi sur l'expropriation* pour confirmer l'expropriation. La troisième vise à empêcher les membres du Cabinet fédéral de chercher à conclure une entente avec une nation ou une entité qui prévoirait la location ou la greviation de ces bien-fonds.

[2] J'examine d'abord la requête pour injonction provisoire visant à empêcher M. Goldie de remettre

report to the Minister of Public Works. Counsel for Mr. Goldie argues that an interim injunction should not be issued because Mr. Goldie, as a hearing officer, is not a “federal board, commission or other tribunal”. He also argues that Mr. Goldie has no jurisdiction to approve, disapprove, or recommend that the expropriation proceed, or not proceed. He only has authority to report to the Minister “on the nature and grounds of the objections” to the expropriation that have been made, and thus an injunction against him would not serve any useful purpose except to deprive the Minister of the work that Mr. Goldie has done.

[3] The first argument is not well founded. Subsection 2(1) of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1)] defines “federal board, commission or other tribunal” as “any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament”. Mr. Goldie, in acting as a hearing officer pursuant to section 10 of the *Expropriation Act*, falls within that definition. He held public hearings; he will evaluate the objections that were expressed. These are decision-making functions. The decision in *Grauer Estate v. The Queen*, [1973] F.C. 355 (T.D.), having been made before the distinction between quasi-judicial and administrative decisions was swept away for judicial review purposes, is not relevant.

[4] Counsel’s second argument, however, has more merit. The application for judicial review filed by the applicants with this Court on August 16, 1999, and to which the motion for the interim injunctions relates, seeks a review of “a notice to expropriate”. That is, it seeks judicial review of the decision to commence expropriation proceedings of the Nanoose Bay vicinity lands. Counsel argues that the application must be construed more widely, that it must be construed as a challenge to the whole process that was triggered under the Act by the issuance of the notice of intention to expropriate. The applicants’ quarrel, however, is not with the procedure established by the Act, it is with the use of that procedure to expropriate provincial Crown lands. The applicants challenge the authority of the federal Parliament and of the Minister of Public Works to expropriate provincial Crown lands,

son rapport au ministre des Travaux publics. L’avocat de M. Goldie prétend qu’il ne peut pas y avoir d’injonction provisoire contre ce dernier, car celui-ci, à titre d’enquêteur, n’est pas un «office fédéral». Il prétend également que M. Goldie n’a pas le pouvoir d’approuver, de désapprouver ni de recommander ou non l’expropriation. Il n’a que le pouvoir de faire rapport au ministre «sur la nature et les motifs des oppositions» à l’expropriation qui ont été faites, de sorte qu’une injonction contre lui ne servirait aucune fin utile et ne ferait que priver le ministre du fruit du travail de M. Goldie.

[3] Le premier argument est mal fondé. Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (mod. par L.C. 1990, ch. 8 art. 1)] définit un «office fédéral» comme étant toute «personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale». M. Goldie, qui a agi à titre d’enquêteur aux termes de l’article 10 de la *Loi sur l’expropriation*, est visé par cette définition. Il a tenu des audiences publiques et il évaluera les oppositions qui ont été exprimées. Il s’agit de fonctions de décision. Ayant été rendue avant que la distinction entre les décisions quasi-judiciaires et administratives soit éliminée en matière de contrôle judiciaire, la décision *Succession Grauer c. La Reine*, [1973] C.F. 355 (1^{re} inst.), n’est pas pertinente.

[4] Le deuxième argument de l’avocat est toutefois plus valable. La demande de contrôle judiciaire déposée par les demandeurs auprès de la Cour le 16 août 1999, à laquelle la requête pour injonctions provisoires fait référence, vise le contrôle d’«un avis d’intention d’exproprier». C’est-à-dire qu’elle vise le contrôle judiciaire de la décision d’entreprendre des procédures d’expropriation des bien-fonds situés dans les environs de Nanoose Bay. L’avocat prétend que la demande doit être interprétée de façon plus large, qu’elle doit être interprétée comme une contestation de l’ensemble du processus qui a été déclenché en vertu de la Loi par la délivrance de l’avis d’intention d’exproprier. Les demandeurs ne contestent toutefois pas la procédure établie par la Loi, mais bien l’utilisation de cette procédure en vue d’exproprier des terres de la Couronne provinciale. Les demandeurs contes-

primarily on the ground that the expropriation is unconstitutional. The delivery by Mr. Goldie of his report to the Minister is one step in the expropriation process but it does not itself affect the constitutionality or validity of the decision to commence expropriation proceedings, or of any decision that may be made by the Minister of Public Works to confirm the expropriation, or of legislation enacted by the Parliament of Canada.

[5] While the applicants allege that the hearings held by Mr. Goldie were a sham, conducted contrary to the terms of the Act, natural justice and fundamental justice, I was referred to no factual basis for this allegation, other than an initial error that led to the leaving of 500 objections off the notice of hearing list, which error was subsequently corrected. It is conceded that the remedies set out in the application, in the nature of *certiorari* seeking to quash “the hearings being conducted by Michael Goldie” and in the nature of prohibition “prohibiting Michael Goldie from proceeding with the hearing as constituted”, are now moot. In addition, his conduct of the hearing has not been the subject of a separate application for judicial review. An application for judicial review under the *Federal Court Rules, 1998* [SOR/98-106] (rule 302) relates to only one decision. When multiple decisions are sought to be reviewed, multiple applications are filed. In this case there is no application for judicial review of any decision by Mr. Goldie, independent of the challenges to the authority of the Minister and the legislative jurisdiction of Parliament.

[6] The applicants have also expressed concern that Mr. Goldie did not refer the constitutional questions they raised in the hearings before him to the Federal Court or to the Attorney General. He refused to do so, taking the position that his statutory duty is set out in section 10 of the *Expropriation Act* and that it is limited to reporting to the Minister “on the nature and

tent le pouvoir du Parlement et du ministre des Travaux publics d’exproprier des terres appartenant à la Couronne d’une province pour le motif principal que l’expropriation est inconstitutionnelle. La remise du rapport de M. Goldie au ministre constitue une étape dans le processus d’expropriation, mais elle ne touche pas en soi la constitutionnalité ou la validité de la décision d’entreprendre des procédures d’expropriation, ni celle de toute décision prise par le ministre des Travaux publics en vue de confirmer l’expropriation, ni celle des dispositions législatives édictées par le Parlement du Canada.

[5] Bien que les demandeurs allèguent que les audiences tenues par M. Goldie n’étaient qu’une parodie et qu’elles avaient été menées de façon contraire aux dispositions de la Loi ainsi qu’aux principes de la justice naturelle et de la justice fondamentale, on ne m’a indiqué aucun fondement factuel à l’égard de cette allégation, à l’exception d’une erreur initiale qui a causé l’exclusion de 500 oppositions de l’avis du rôle, erreur qui a été corrigée par la suite. Il est admis que les mesures de redressement recherchées dans la demande, soit le *certiorari* annulant [TRADUCTION] «les audiences menées par Michael Goldie» et la prohibition [TRADUCTION] «interdisant à Michael Goldie de tenir des audiences sous cette forme», sont maintenant sans objet. En outre, sa façon de mener les audiences n’a pas fait l’objet d’une demande de contrôle judiciaire distincte. Une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu des *Règles de la Cour fédérale (1998)* [DORS/98-106] (règle 302) ne porte que sur une seule décision. Lorsque le contrôle de plusieurs décisions est demandé, plusieurs demandes sont déposées. En l’espèce, aucune demande de contrôle judiciaire distincte des contestations visant le pouvoir du ministre et la compétence législative du Parlement n’a été déposée contre une décision de M. Goldie.

[6] Les demandeurs ont également contesté le fait que M. Goldie n’a pas déféré à la Cour fédérale du Canada ou au procureur général les questions constitutionnelles qu’ils avaient soulevées lors des audiences qu’il présidait. Il a refusé de le faire en expliquant que son obligation était énoncée à l’article 10 de la *Loi sur l’expropriation* et qu’elle se limitait à faire rapport au

grounds of the objections” that were made to the expropriation. Assuming he had authority to refer the questions, in the manner he was asked to do, a refusal to do so was completely within his discretion. There was no duty on him to proceed in any different manner. His refusal could not serve as a foundation for an order restraining him from delivering his report.

[7] For the reasons given, I cannot conclude that the issuance of an injunction to prevent Mr. Goldie from delivering his report to the Minister is justified.

[8] I turn then to the motion for interim injunctions to restrain the Attorney General of Canada, the Minister of Public Works and Government Services, the Minister of Defence, Her Majesty the Queen in Right of Canada, and the Prime Minister and other members of the Cabinet. There is no dispute that in order to obtain the interim injunctions, the applicants must show that: (1) they have an arguable case; (2) they will suffer irreparable harm if the interim injunction is not granted; and (3) the balance of convenience for those affected by the injunction lies in granting rather than refusing the injunction.

[9] The applicants challenge the expropriation on the ground that it is unconstitutional for the federal government to expropriate provincial Crown lands and that, in any event, even if constitutional authority to expropriate exists, the *Expropriation Act* does not provide for the expropriation of provincial Crown lands. It is argued that the expropriation must be accomplished by an Act of Parliament passed for that purpose and not by the Minister of Public Works issuing a notice of intention to expropriate pursuant to the *Expropriation Act*.

[10] There is no doubt that the applicants’ constitutional arguments are fraught with difficulty. They seek to find in section 117 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.)] (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No.

ministre «sur la nature et les motifs des oppositions» qui étaient faites contre l’expropriation. Si on tient pour acquis qu’il avait le pouvoir de déférer ces questions, de la manière dont on lui avait demandé de le faire, il avait l’entier pouvoir discrétionnaire de refuser. Rien ne l’obligeait à agir différemment. Son refus ne peut pas servir de fondement à une ordonnance lui interdisant de remettre son rapport.

[7] Pour les présents motifs, je ne peux pas conclure que la délivrance d’une injonction interdisant à M. Goldie de remettre son rapport au ministre est justifiée.

[8] J’aborde maintenant la requête pour injonctions provisoires de ne pas faire qui vise le procureur général du Canada, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, le ministre de la Défense, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, ainsi que le Premier ministre et les autres membres du Cabinet. Il n’est pas contesté que, pour obtenir les injonctions provisoires, les demandeurs doivent démontrer que: 1) ils ont une cause défendable; 2) ils subiront un préjudice irréparable si les injonctions provisoires ne sont pas accordées; 3) la prépondérance des inconvénients pour les personnes touchées par les injonctions favorise la délivrance plutôt que la non-délivrance des injonctions.

[9] Les demandeurs contestent l’expropriation au motif que l’expropriation de terres appartenant à la Couronne provinciale par le gouvernement fédéral est inconstitutionnelle et que, de toute manière, même si la Constitution accorde le pouvoir d’expropriation, la *Loi sur l’expropriation* ne prévoit pas l’expropriation de terres de la Couronne provinciale. On prétend que l’expropriation doit être faite au moyen d’une loi fédérale adoptée à cette fin, et non pas par le ministre des Travaux publics au moyen d’un avis d’intention d’exproprier émis en vertu de la *Loi sur l’expropriation*.

[10] Il ne fait aucun doute que les arguments de nature constitutionnelle des demandeurs souffrent de lacunes. Ils cherchent à interpréter l’article 117 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.)] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de*

5]], as made applicable to British Columbia by the Order in Council bringing the former colony into Confederation [*British Columbia Terms of Union*, R.S.C., 1985, Appendix, II, No. 10], a prohibition against federal expropriation of provincial Crown lands. The provision, however, deals with the division of assets in Confederation, not legislative powers, and perhaps as importantly, expressly refers to the right of Canada “to assume” (in the French translation “*de prendre*”) provincial lands for defence purposes.

[11] The applicants’ arguments concerning the mechanism by which an expropriation can be effected, rather than the constitutional power to do so, may be of more weight. Whether the provisions of the *Expropriation Act* provide for the expropriation of lands belonging to Her Majesty in right of a province, as opposed to merely giving notice to the provincial Attorney General and remaining silent with respect to what happens thereafter, is uncertain. Whether lands belonging to Her Majesty in right of a province fall under the expropriation provisions that deal with lands owned by “persons” is a related question, the answer to which is also not clear. I am persuaded that the applicants have demonstrated that there exists an arguable case, a serious question to be tried.

[12] The applicants cannot demonstrate, however, that they will suffer irreparable harm if the interim injunctions are not granted, or that the balance of convenience lies in favour of granting those injunctions. Counsel for the applicant argued that a breach of a constitutional imperative always causes irreparable harm. But the applicants commenced this proceeding to try to establish that the prospective expropriation constitutes such a breach. Thus, the assertion that irreparable harm exists relies on a conclusion of law that is not yet proven. In addition, not all breaches of constitutional rules result in irreparable harm.

1982, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]], qui a été rendu applicable à la Colombie-Britannique par le décret portant sur l’intégration de l’ancienne colonie dans la Confédération [*Conditions de l’adhésion de la Colombie-Britannique*, L.R.C. (1985), appendice II, n° 10], comme interdisant l’expropriation de terres de la Couronne provinciale par le gouvernement fédéral. Toutefois, cette disposition porte sur le partage des actifs de la confédération, et non pas sur les pouvoirs législatifs, et, fait peut-être aussi important, prévoit expressément le droit du Canada «de prendre» (dans la version anglaise «*to assume*») des terres provinciales pour des fins de défense.

[11] Les arguments des demandeurs relativement au mécanisme d’expropriation ont peut-être plus de poids que ceux qui concernent le pouvoir d’expropriation. On ne sait pas si les dispositions de la *Loi sur l’expropriation* prévoient l’expropriation des terres appartenant à Sa Majesté du chef d’une province ou si elles ne prévoient qu’un simple avis donné au procureur général de la province tout en demeurant silencieuses relativement à ce qui se produit par la suite. La question de savoir si les terres appartenant à Sa Majesté du chef d’une province sont visées par les dispositions en matière d’expropriation qui portent sur les bien-fonds possédés par des «personnes» est une question connexe, dont la réponse n’est pas claire non plus. J’estime que les demandeurs ont démontré qu’il existe une cause défendable et une question sérieuse à trancher.

[12] Les demandeurs ne peuvent toutefois pas démontrer qu’ils subiront un préjudice irréparable si les injonctions provisoires ne sont pas accordées ni que la prépondérance des inconvénients favorise la délivrance de ces injonctions. L’avocat des demandeurs a prétendu qu’une contravention à un impératif constitutionnel causait toujours un préjudice irréparable. Mais les demandeurs ont institué la présente instance pour démontrer que l’expropriation éventuelle constituait une telle contravention. Par conséquent, l’affirmation qu’il y a préjudice irréparable est fondée sur une conclusion de droit qui n’est pas encore prouvée. En outre, ce ne sont pas toutes les contraventions aux règles constitutionnelles qui résultent en un préjudice irréparable.

[13] Counsel for the applicants argues that it is not appropriate to apply the private law test of irreparable harm, harm that is not compensable in damages, when one is considering a constitutional case. He argues that one looks instead at the third element, the balance of convenience, and the competing public interests. The decision in *RJR—MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 S.C.R. 311, is, of course, the governing case. At page 341, Mr. Justice Cory, when talking about Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] cases, not division of power cases, makes it very clear that the assessment of irreparable harm is more difficult in such cases than in private law cases. He also asserts however:

At this stage the only issue to be decided is whether a refusal to grant relief could so adversely affect the applicants' own interests that the harm could not be remedied if the eventual decision on the merits does not accord with the result of the interlocutory application. [Emphasis added.]

[14] The fact remains that the applicants are not able to prove any adverse effect to their own interests if the injunction is not granted. If the expropriation proceeds and is subsequently found after a trial of the issues to be unconstitutional or invalid, the expropriation will be set aside. It is important to note as well that the province of British Columbia is not among the applicants in this proceeding, and it is its property that is being expropriated.

[15] I turn next to the balance of convenience. The underwater area near Nanoose Bay has been used jointly by Canada and the United States for torpedo testing since 1965. Use by the United States began pursuant to an international agreement embodied in diplomatic notes of May 12, 1965 [*Exchange of Notes (May 12, 1965) between the Government of Canada and the Government of the United States of America concerning the Establishment, Operation and Maintenance of a Torpedo Test Range in the Strait of Georgia*, 12 May 1965, [1965] Can. T.S. No. 6]. That

[13] L'avocat des demandeurs prétend qu'il n'est pas opportun d'appliquer le critère de droit privé du préjudice irréparable en matière constitutionnelle, car ce genre de préjudice ne peut pas faire l'objet de dommages-intérêts. Il soutient qu'il faut plutôt examiner le troisième élément, soit la prépondérance des inconvénients, ainsi que les intérêts publics opposés. L'arrêt *RJR—MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311, constitue naturellement l'arrêt de principe en la matière. À la page 341, le juge Cory, qui parlait des affaires liées à la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]], et non pas des affaires liées au partage des compétences, a énoncé très clairement que l'évaluation du préjudice irréparable est plus difficile dans de telles affaires que dans les affaires de droit privé. Il affirme aussi, cependant, que:

À la présente étape, la seule question est de savoir si le refus du redressement pourrait être si défavorable à l'intérêt du requérant que le préjudice ne pourrait pas faire l'objet d'une réparation, en cas de divergence entre la décision sur le fond et l'issue de la demande interlocutoire. [Non souligné dans l'original.]

[14] Il n'en demeure pas moins que les demandeurs ne sont pas capables de prouver l'existence d'effets défavorables à leurs propres intérêts si l'injonction n'est pas accordée. Si l'expropriation a lieu et qu'elle est jugée inconstitutionnelle ou invalide par suite d'un procès relatif à ces questions, elle sera annulée. Il faut également souligner que la province de la Colombie-Britannique n'est pas demanderesse en l'instance, alors que c'est sa propriété qui est expropriée.

[15] J'aborde maintenant la prépondérance des inconvénients. La zone sous-marine située près de Nanoose Bay est utilisée conjointement par le Canada et les États-Unis pour l'essai de torpilles depuis 1965. L'utilisation par les États-Unis a commencé aux termes d'une convention internationale constatée par les notes diplomatiques du 12 mai 1965 [*Échange de notes (le 12 mai 1965) entre le gouvernement canadien et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant l'établissement, l'utilisation et l'entretien d'une zone d'essai de torpilles dans le détroit de*

agreement was renewed in 1976 [*Exchange of Notes between the Government of Canada and the Government of the United States of America to Provide for the Continued Operation and Maintenance of the Torpedo Test Range in the Strait of Georgia including the Installation and Utilization of an Advanced Underwater Acoustic Measurement System at Jervis Inlet*, 14 April 1976, [1976] Can. T.S. No. 18] for a second ten-year period, and again in 1986 [*Exchange of Notes Constituting an Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America to Extend the Agreement of April 14, 1976 Providing for the Continued Operation and Maintenance of the Torpedo Test Range in the Strait of Georgia*, 17 June 1986, [1986] Can. T.S. No. 40].

[16] In 1984, the Supreme Court of Canada held that the seabed of the Strait of Georgia was the property of the province of British Columbia, not Canada. The seabed had belonged to the United Colony of British Columbia at the time of Confederation. (*Reference re Ownership of the Bed of the Strait of Georgia and Related Areas*, [1984] 1 S.C.R. 388). Consequent on the Supreme Court decision, British Columbia (Her Majesty the Queen in Right of British Columbia) and Canada (Her Majesty the Queen in Right of Canada) signed, on September 5, 1989, an agreement whereby the former licensed the latter to use the property in question for 10 years. On August 22, 1997, British Columbia gave notice that it was cancelling the 10-year licence before its expiry date. Provisions in the licence allow for cancellation on 90 days' notice under certain circumstances. The federal government commenced an action in the British Columbia Supreme Court (*Canada (Attorney General) v. British Columbia*, [1999] B.C.J. No. 246 (S.C.) (QL)) seeking a declaration that the notice of cancellation was invalid and that damages should be awarded. The notice of cancellation had been issued because the province was angry at the United States' failure to comply with the terms of the Pacific Salmon Treaty [*Treaty Between the Government of Canada and the Government of the United States of America Concerning Pacific Salmon*, 28 January 1985, [1985] Can. T.S. No. 7] and retaliated. The litigation has not been pursued.

Georgie, 12 mai 1965, [1965] R.T. Can. n° 6]. Cette convention a été renouvelée en 1976 [*Échange de notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique stipulant l'exploitation permanente de la zone d'essai de torpilles dans le détroit de Georgie et l'établissement et l'exploitation d'un système avancé de mesure acoustique sous-marine dans l'anse Jervis*, 14 avril 1976, [1976] R.T. Can. n° 18] pour une deuxième période de dix ans, et il en a été de même en 1986 [*Échange de notes constituant un accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique, prorogeant l'accord du 14 avril 1976, stipulant l'exploitation et l'entretien permanents de la zone d'essai de torpilles dans le détroit de Georgie*, 17 juin 1986, [1986] R.T. Can. n° 40].

[16] En 1984, la Cour suprême du Canada a conclu que le fond marin du détroit de Georgie appartenait à la province de la Colombie-Britannique, et non pas au Canada. Le fond marin appartenait à la colonie unie de la Colombie-Britannique au moment de la confédération (*Renvoi relatif à la propriété du lit du détroit de Géorgie et des régions avoisinantes*, [1984] 1 R.C.S. 388). À la suite de l'arrêt de la Cour suprême, la Colombie-Britannique (Sa Majesté la Reine du chef de la Colombie-Britannique) et le Canada (Sa Majesté la Reine du chef du Canada) ont signé, le 5 septembre 1989, une convention en vertu de laquelle la première a conféré à ce dernier un permis d'utilisation de la propriété en question pour dix ans. Le 22 août 1997, la Colombie-Britannique a donné avis de son intention de résilier avant son échéance le permis d'utilisation de dix ans. Les dispositions du permis permettent la résiliation sur préavis de 90 jours dans certains cas. Le gouvernement fédéral a institué une action devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique (*Canada (Attorney General) v. British Columbia*, [1999] B.C.J. n° 246 (C.S.) (QL)) en vue d'obtenir un jugement déclarant que l'avis de résiliation était invalide et que des dommages-intérêts devaient être accordés. L'avis de résiliation avait été émis parce que la province était irritée par le défaut des États-Unis de se conformer au Traité concernant le saumon du Pacifique [*Traité entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant le saumon du Pacifique*, 28

[17] The September 5, 1989, licence agreement expires in a few days, on September 5, 1999. Negotiations between the provincial and the federal governments for a renewal of that licence took place in April and May of this year. Negotiations broke down because of the province's position that nuclear powered submarines should not be allowed to enter British Columbia waters. The breakdown in negotiations led to the issuance by the Minister of Public Works of the notice of intention to expropriate, which is the subject of the present application.

[18] The joint use of the underwater torpedo testing range near Nanoose Bay by Canada and the United States, as noted, has been occurring for many years. It involves the provision by Canada of land facilities valued at \$47,000,000 and the provision by the United States of technical equipment worth approximately \$190,000,000. Some of the equipment is installed under the water. Commander Gordon Buckingham, commanding officer for the Canadian Forces Unit involved in using the facilities asserts that the underwater area in question is unique and particularly suited for torpedo testing. He states that many types of torpedos in the Canadian Forces and United States Navy inventories have been tested, that over 300 torpedos or similar devices were tested in 1996, that no nuclear weapons are tested there, that Canada uses the area about 20% of the time and the United States Navy about 80% of the time, that an environmental assessment in 1996 found no measurable impact upon the environment from the operations in the area, that the test facility is a vital part of Canada's military defence system, and its continued operation is necessary and important to the Canadian-United States cooperative military relationship.

[19] If the expropriation does not take place, the licence to use the property granted by British Columbia having expired, the federal government would not have a right to continue to use the property,

janvier 1985, [1985] R.T. Can. n° 7] et qu'elle s'est livrée à des représailles. Le litige a été abandonné.

[17] Le permis d'utilisation du 5 septembre 1989 arrive à échéance dans quelques jours, soit le 5 septembre 1999. Des négociations entre les gouvernements provincial et fédéral en vue du renouvellement de ce permis ont eu lieu en avril et en mai dernier. Les négociations ont échoué en raison du refus de la province de laisser entrer dans ses eaux des sous-marins à propulsion nucléaire. L'échec des négociations a mené à la délivrance, par le ministre des Travaux publics, de l'avis d'intention d'exproprier qui fait l'objet de la présente demande.

[18] L'utilisation conjointe du champs sous-marin de tir de torpilles situé près de Nanoose Bay par le Canada et les États-Unis a lieu depuis plusieurs années, comme on l'a souligné. Dans le cadre de cette utilisation conjointe, le Canada fournit des installations évaluées à 47 000 000 \$ tandis que les États-Unis fournissent de l'équipement technique valant environ 190 000 000 \$. Une partie de l'équipement est installée sous l'eau. Le commandant Gordon Buckingham, commandant de l'unité des Forces canadiennes participant à l'utilisation des installations, affirme que la zone sous-marine en question est unique et particulièrement propice à l'essai de torpilles. Il déclare que plusieurs types de torpilles dont disposent les forces navales canadiennes et américaines ont été testées, que plus de 300 torpilles et engins de même nature ont été testés en 1996, qu'aucune arme nucléaire n'est testée à cet endroit, que le Canada utilise la zone environ 20 % du temps et que la marine américaine l'utilise environ 80 % du temps, qu'une évaluation environnementale effectuée en 1996 n'a remarqué aucun effet environnemental mesurable causé par les opérations dans la zone, que l'installation d'essais constitue une partie cruciale du système de défense du Canada et que son exploitation continue est fondamentale pour la coopération militaire canado-américaine.

[19] Si l'expropriation n'a pas lieu, le permis d'utilisation de la propriété qui avait été accordé par la Colombie-Britannique ayant expiré, le gouvernement fédéral n'aura pas le droit de continuer à utiliser la

nor to allow the United States Navy to do so. After the hearing of the present motion, on Monday, August 30, 1999, the applicants received from the province, on August 31, an undertaking to the Court that the province would not interfere with the continual operation of the torpedo testing range pending a court resolution of the applicants' claim, proving the applicants' action proceeded expeditiously. Counsel for the Minister of Public Works argues that while this mitigates the potential harm arising from a threatened closure of the facility, it leaves the effectiveness of the undertaking in the hands of the province, when the province is not even a party to the litigation.

[20] Counsel also notes that if an interim injunction is granted, the current expropriation proceedings would be deemed to be abandoned under subsection 11(2) of the *Expropriation Act*, and such a consequence would invalidate all of the work that has been done since the notice of intention to expropriate issued last May, including the four weeks of public hearings and the resultant report that has been prepared by Mr. Goldie. If an interim injunction is granted, and the applicants are not successful in their application, this public expense would have to be undertaken a second time. On the other hand there are no cost consequences arising if the injunction is not granted.

[21] I conclude that in so far as balance of convenience goes, given the undertaking that has now been received from the province, the scales are fairly even. I do recognize the validity of the argument that they weigh slightly in the respondents' favour given the potential for thrown away costs should the expropriation proceedings have to be undertaken a second time.

[22] The applicants, of course, have the burden of establishing that an interim injunction should issue. While the balance of convenience may be a close to neutral factor, the fact remains that no harm to either the applicants themselves, or to the public interest, has been shown to be likely to arise from allowing the expropriation to proceed. Its purpose is to maintain the *status quo*, to maintain the operation of a defence facility as it has been operating for many years. If the applicants are ultimately successful the expropriation

propriété ni de permettre à la marine américaine de le faire. À la suite de la présente requête le lundi 30 août 1999, les demandeurs ont reçu de la part de la province, le 31 août, un engagement auprès de la Cour que la province n'empêcherait pas la poursuite des opérations du champs de tir de torpilles avant que la Cour ne tranche la demande, pourvu que l'action se déroule sans retard. L'avocat du ministre des Travaux publics prétend que, bien que cela atténue le préjudice potentiel d'une fermeture éventuelle de l'installation, l'exécution de l'engagement dépend de la province, alors que celle-ci n'est même pas partie au litige.

[20] L'avocat souligne également que, si une injonction provisoire est accordée, les procédures d'expropriation actuelles seront réputées abandonnées en vertu du paragraphe 11(2) de la *Loi sur l'expropriation* et qu'une telle conséquence aurait pour effet d'annuler tout le travail qui a été fait depuis la délivrance de l'avis d'intention d'exproprier en mai dernier, y compris les quatre semaines d'audiences publiques et le rapport subséquent qui a été préparé par M. Goldie. Si une injonction provisoire est accordée et que la demande n'est pas accueillie, cette dépense de fonds publics devra être faite une seconde fois. Par contre, le refus d'accorder l'injonction n'entraînerait aucun coût.

[21] Je conclus que, vu l'engagement reçu de la province, les inconvénients sont assez bien partagés. Je reconnais la validité de l'argument qu'ils favorisent légèrement les défendeurs en raison de la possibilité de gaspillage de dépenses dans le cas où les procédures d'expropriation doivent être entreprises une deuxième fois.

[22] Les demandeurs ont naturellement le fardeau de prouver qu'une injonction provisoire devrait être délivrée. Bien que le facteur de la prépondérance des inconvénients n'ait pratiquement aucune incidence, il n'en demeure pas moins qu'il n'a pas été démontré qu'un préjudice serait probablement causé aux demandeurs ou à l'intérêt public si on permettait que l'expropriation ait lieu. Le but de cette dernière est de maintenir le statu quo, de permettre la poursuite de l'exploitation d'une installation militaire utilisée depuis

will be annulled. Accordingly, I must conclude that the applicants have not shown that an interim injunction is necessary. They have not proven that the requirements for the issuance of an interim injunction exist.

[23] The respondents argue that the applicants do not have standing to bring this application. The requirements for public interest standing are set out in *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607, and the *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236. Public interest standing is granted where a party can establish that: (1) the action raises a serious legal question; (2) it has a genuine legal interest in the resolution of the question; and (3) there is no other reasonable and effective manner in which the question may be brought to Court.

[24] In the *Canadian Council of Churches* case (*supra*) and in *Corp. of the Canadian Civil Liberties Assn. v. Canada (Attorney General)* (1998), 40 O.R. (3d) 489 (C.A.), the courts held that where there are a number of private litigants who are directly affected by the relevant legislative provisions and who could commence litigation to challenge the provisions (in the first case those affected by provisions of the refugee determination process, in the second those who were subjected to intrusive surveillance by the Canadian Security Intelligence Service), a public interest group would not be granted standing. Counsel argues that in the present case, the province of British Columbia could commence litigation and that there thus exists a reasonable and effective manner by which the matter might be brought to court, other than by granting these applicants' standing.

[25] Mr. Justice Cory in the *Canadian Council of Churches* case, at pages 252-253, expressed the principles as follows:

The whole purpose of granting status is to prevent the immunization of legislation or public acts from any challenge. The granting of public interest standing is not

plusieurs années. Si les demandeurs ont gain de cause en bout de ligne, l'expropriation sera annulée. En conséquence, je dois conclure que les demandeurs n'ont pas démontré la nécessité d'une injonction provisoire. Ils n'ont pas prouvé que les exigences liées à la délivrance d'une injonction provisoire étaient respectées.

[23] Les défendeurs prétendent que les demandeurs n'ont pas la qualité pour instituer la présente demande. Les exigences relatives à la qualité pour agir dans l'intérêt public sont énoncées dans les arrêts *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607, et *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236. La qualité pour agir dans l'intérêt public est accordée lorsqu'une partie peut démontrer que: 1) l'action soulève une question de droit sérieuse; 2) elle a un intérêt véritable quant à la résolution de la question; 3) il n'y a pas d'autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour.

[24] Dans les arrêts *Conseil canadien des Églises* (précité) et *Corp. of the Canadian Civil Liberties Assn. v. Canada (Attorney General)* (1998), 40 O.R. (3d) 489 (C.A.), les cours ont conclu que, lorsqu'il y a plusieurs particuliers qui sont directement touchés par les dispositions législatives pertinentes et qui peuvent s'adresser aux tribunaux pour les contester (dans le premier cas, ceux qui étaient touchés par le processus de détermination du statut de réfugié; dans le deuxième cas, ceux qui faisaient l'objet d'une surveillance envahissante par le Service canadien du renseignement de sécurité), la qualité pour agir n'est pas accordée à un groupe de défense de l'intérêt public. L'avocat prétend qu'en l'espèce, la province de la Colombie-Britannique peut s'adresser aux tribunaux, de sorte qu'il existe une manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour, autrement qu'en accordant la qualité pour agir aux demandeurs.

[25] Dans l'arrêt *Conseil canadien des Églises*, le juge Cory a énoncé le principe de la façon suivante (aux pages 252 et 253):

La reconnaissance de la qualité pour agir a pour objet d'empêcher que la loi ou les actes publics soient à l'abri des contestations. Il n'est pas nécessaire de reconnaître qualité

required when, on a balance of probabilities, it can be shown that the measure will be subject to attack by a private litigant. The principles for granting public standing set forth by this Court need not and should not be expanded. The decision whether to grant status is a discretionary one with all that that designation implies. Thus undeserving applications may be refused. Nonetheless, when exercising the discretion the applicable principles should be interpreted in a liberal and generous manner.

[26] The rationale for allowing public interest standing, as Mr. Justice Cory states, is to prevent the immunization of legislation and of public acts from challenge. These applicants are residents of British Columbia. The province's ownership of the land is not comparable to that of a private individual. The province holds the land for benefit of all residents. This is not a situation in which there are other private litigants who might commence litigation to have the issue litigated, or who are able to provide a more extensive factual background for the litigation than these litigants. Applying Mr. Justice Cory's admonition that the principles relating to standing should be interpreted in a liberal and generous manner leads me to conclude that these applicants have standing to proceed with the litigation.

[27] There are however, some difficulties with the present application. As noted above, a judicial review application is available against a single decision of a federal board, commission or tribunal (these being defined in an expanded way). There is an obligation to identify the decision for which review is sought in the application, by its date, and by identifying the entity or person that rendered the decision. In this case, the application is somewhat confusing but I interpret it as primarily seeking a review of the decision of the Minister of Public Works to issue the notice of intention to expropriate, which occurred on May 14, 1999. Applications for judicial review must be filed within 30 days after the decision has been communicated to the affected parties. (subsection 18.1(2) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5] of the *Federal Court Act*). The present application was not filed until August 16, 1999, three months late.

pour agir dans l'intérêt public lorsque, selon une prépondérance des probabilités, on peut établir qu'un particulier contestera la mesure. Il n'est pas nécessaire d'élargir les principes régissant la reconnaissance de la qualité pour agir dans l'intérêt public établis par notre Cour. La décision d'accorder la qualité pour agir relève d'un pouvoir discrétionnaire avec tout ce que cette désignation implique. Les demandes sans mérite peuvent donc être rejetées. Néanmoins, dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire, il faut interpréter les principes applicables d'une façon libérale et souple.

[26] Le fondement de la décision d'accorder la qualité pour agir dans l'intérêt public, comme le juge Cory l'indique, est d'empêcher que la loi et les actes publics soient à l'abri de toute contestation. Les demandeurs en l'espèce résident en Colombie-Britannique. La propriété du bien-fonds par la province n'est pas comparable à celle d'un particulier. La province possède le bien-fonds pour le bénéfice de tous les résidents. Il ne s'agit pas d'une situation où d'autres particuliers peuvent s'adresser aux tribunaux pour faire trancher la question ou fournir des faits plus exhaustifs pour les fins du litige que les parties en l'espèce. L'application de l'avertissement du juge Cory, selon lequel les principes relatifs à la qualité pour agir doivent être interprétés d'une façon libérale et souple, m'amène à conclure que les demandeurs ont la qualité pour agir dans le cadre du présent litige.

[27] La présente demande souffre cependant de certaines lacunes. Comme je l'ai mentionné précédemment, on ne peut déposer une demande de contrôle judiciaire que contre une seule décision d'un office fédéral (celui-ci étant défini de façon large). Dans la demande, il faut identifier la décision visée en indiquant sa date ainsi que l'entité ou la personne qui l'a prise. En l'espèce, la demande est quelque peu déroutante, mais je l'interprète comme visant principalement le contrôle de la décision du ministre des Travaux publics d'émettre l'avis d'intention d'exproprier, laquelle a été prise le 14 mai 1999. Toute demande de contrôle judiciaire doit être déposée dans un délai de 30 jours de la communication de la décision aux parties intéressées (paragraphe 18.1(2) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale*). La présente demande n'a été déposée que le 16 août 1999, soit trois mois plus tard.

[28] Counsel for the applicants argues that since, in this case, a declaration is being sought concerning the validity of a legislative regime, it is not necessary to identify a specific decision to which the application relates. As I understand his argument it is that the continuing process established by the *Expropriation Act* is being challenged. He states that this approach was accepted by the Court in *Mahmood v. Canada et al.* (1998), 154 F.T.R. 102 (F.C.T.D.).

[29] While I have dealt with the motion for interim injunctions on its merits, I want to make it clear that I should not be taken as having made any decision as to whether counsel's position on the validity of the August 16 application is correct. Indeed, there is merit to the respondents' argument that if judicial review of the decision to commence expropriation proceedings was to be sought, it should have been sought long ago. There also appears to be merit to the argument that the appropriate course of action would be for the applicants to commence an application against the expropriation decision itself, when and if it is made, and abandon the present one. In any event, I reiterate that the present decision should not be taken as including within it acceptance that the August 16 application is a properly formulated application for judicial review. That issue was not addressed.

[30] For the reasons given, the motion seeking issuance of the three interim injunctions will be dismissed.

[28] L'avocat des demandeurs prétend qu'étant donné que, dans la présente affaire, on cherche à obtenir un jugement déclaratoire relativement à la validité d'un régime législatif, il n'est pas nécessaire d'indiquer la décision particulière visée par la demande. Si je comprends bien son argument, c'est le processus continu établi par la *Loi sur l'expropriation* qui est contesté. Il déclare que cette démarche a été acceptée par la Cour dans l'affaire *Mahmood c. Canada et al.* (1998), 154 F.T.R. 102 (C.F. 1^{re} inst.).

[29] Bien que j'aie examiné au fond la requête pour injonctions provisoires, je veux établir clairement que cela ne signifie pas que je me suis prononcée sur le bien-fondé de l'argumentation de l'avocat relativement à la validité de la demande du 16 août. D'ailleurs, il y a du vrai dans l'argument des défendeurs que, si on voulait demander le contrôle judiciaire de la décision d'entreprendre les procédures d'expropriation, on aurait dû le faire bien avant. Il paraît également y avoir du vrai dans l'argument que la procédure appropriée que devraient suivre les demandeurs serait de déposer une demande contre la décision d'exproprier elle-même et, lorsque cela serait fait, d'abandonner la présente demande. De toute manière, je répète que la présente décision ne doit pas être interprétée comme signifiant que la demande du 16 août constitue une demande de contrôle judiciaire en bonne et due forme. Cette question n'a pas été examinée.

[30] Pour les présents motifs, la requête visant la délivrance des trois injonctions provisoires est rejetée.