

A-354-90

Her Majesty the Queen, the Prime Minister of Canada, the Rt. Hon. Brian Mulroney, the Justice Minister of Canada, the Hon. Raymon Hnatyshyn, the Minister of Indian Affairs and Northern Development, the Hon. William McKnight, the Minister of the Department of Energy, Mines and Resources, Hon. Marcel Masse (Appellants)

v.

John Clifford Turner (Respondent)

INDEXED AS: TURNER v. CANADA (C.A.)

Court of Appeal, Mahoney, Marceau and Linden J.J.A.—Vancouver, June 22, 1992.

Practice — Pleadings — Motion to strike — Appeal from trial judgment striking out substantive allegations of statement of claim, but preserving paragraphs identifying parties, claiming relief and giving respondent leave to amend statement of claim — Retroactive amendment to federal legislation allegedly depriving respondent of defence in another lawsuit and leading to unfavourable settlement — Respondent alleging Ministers “through their negligence and outright connivance” caused enactment of legislation which abridged rights, caused damages — Whether Trial Judge erred in not dismissing action entirely as disclosing no reasonable cause of action — Parliamentary sovereignty in issue — Appeal allowed — Reference to elements of sovereignty enunciated in *Pickin v. British Railways Board*, [1974] A.C. 765 — Action against Crown based on allegations Parliament induced to enact legislation by tortious acts and omissions of Ministers of Crown not justiciable — Statement of claim entirely struck out.

Constitutional law — Statement of claim alleging Parliament tortiously misled to enact retroactive legislation depriving plaintiff of defence in other litigation — Plaintiff says denied fair hearing by surreptitious procedures adopted by Parliament — Procedural fairness not requirement of legislative process — Action bringing Parliamentary sovereignty into issue — Elements of sovereignty set out in *Pickin v. British Railways Board*, [1974] A.C. 765 — Statement of claim struck out in entirety as issue not justiciable.

A-354-90

Sa Majesté la Reine, le premier ministre du Canada, le très honorable Brian Mulroney, le ministre de la Justice du Canada, l'honorable Raymon Hnatyshyn, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'honorable William McKnight, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, l'honorable Marcel Masse (appelants)

c.

John Clifford Turner (intimé)

RÉPERTORIÉ: TURNER c. CANADA (C.A.)

Cour d'appel, juges Mahoney, Marceau et Linden, J.C.A.—Vancouver, 22 juin 1992.

Pratique — Plaidoiries — Requête en radiation — Appel d'un jugement de première instance radiant les allégations de fond de la déclaration, mais maintenant les paragraphes où sont identifiées les parties et ceux où une réparation est demandée et autorisant l'intimé à modifier sa déclaration — Une modification à une loi fédérale avec effet rétroactif aurait prétendument privé l'intimé de son moyen de défense dans une autre action en justice et aurait donné lieu à un règlement défavorable — L'intimé allègue que les ministres, «par leur négligence et leur entière connivence», ont fait édicter la loi qui a abrogé ses droits et qui lui a causé un préjudice — Le juge de première instance a-t-il eu tort de ne pas rejeter complètement la demande du fait qu'elle ne révélait aucune cause raisonnable d'action? — Souveraineté parlementaire en cause — Appel accueilli — Les éléments de la souveraineté, énoncés dans l'arrêt *Pickin v. British Railways Board*, [1974] A.C. 765 sont cités — Une action dirigée contre Sa Majesté et fondée sur des allégations selon lesquelles le Parlement a été amené à édicter une loi par les actes et les omissions délictueux de ministres de la Couronne ne relève pas de la compétence des tribunaux — La déclaration a été complètement radiée.

Droit constitutionnel — Dans la déclaration, il est allégué que le Parlement a été amené, par tromperie délictuelle, à édicter une loi rétroactive qui a privé le demandeur de son moyen de défense dans une autre action — Le demandeur affirme avoir été privé d'une audition impartiale par les procédés subreptices adoptés par le Parlement — L'équité procédurale n'est pas exigée lorsqu'il s'agit d'un processus législatif — L'action met en cause la souveraineté parlementaire — Les éléments de cette souveraineté sont énoncés dans l'arrêt *Pickin v. British Railways Board*, [1974] A.C. 765 — La déclaration a été complètement radiée puisque la question en litige ne relève pas de la compétence des tribunaux.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Bill of Rights, R.S.C., 1985, Appendix III.
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].^a
Yukon Quartz Mining Act, R.S.C. 1970, c. Y-4.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Pickin v. British Railways Board, [1974] A.C. 765 (H.L.); *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 S.C.R. 49; (1989), 61 D.L.R. (4th) 604; 97 N.R. 241.^c

REFERRED TO:

Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al., [1980] 2 S.C.R. 735; (1980), 115 D.L.R. (3d) 1; 33 N.R. 304.^d

APPEAL from order [T-492-88, Collier J., order dated 26/4/90, F.C.T.D., not yet reported] striking out statement of claim except for those paragraphs identifying parties and claiming relief. Appeal allowed.^e

COUNSEL:

Duff Friesen, Q.C. for appellants.^f

APPEARANCE:

John Turner on his own behalf.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellants.

RESPONDENT ON HIS OWN BEHALF:

John C. Turner, Vedder Crossing, British Columbia.^h

The following are the reasons for judgment of the Court delivered orally in English by

MAHONEY J.A.: This is an appeal from a decision of the Trial Division [T-492-88, Collier J., order dated 26/4/90, F.C.T.D., not yet reported] which struck out the substantive allegations of the statement of claim herein, preserving only those paragraphs identifying the parties and claiming relief. The learned Trial

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].
Déclaration canadienne des droits, L.R.C. (1985), appendice III.
Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon, S.R.C. 1970, ch. Y-4.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Pickin v. British Railways Board, [1974] A.C. 765 (H.L.); *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49; (1989), 61 D.L.R. (4th) 604; 97 N.R. 241.

DÉCISION CITÉE:

Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre, [1980] 2 R.C.S. 735; (1980), 115 D.L.R. (3d) 1; 33 N.R. 304.

APPEL d'une ordonnance [T-492-88, juge Collier, ordonnance en date du 26-4-90, C.F. 1^{re} inst., encore inédite] radiant une déclaration à l'exception des paragraphes où sont identifiées les parties et ceux où une réparation est demandée. Appel accueilli.^e

AVOCATS:

Duff Friesen, c.r. pour les appelants.^f

A COMPARU:

John Turner pour son propre compte.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour les appelants.

INTIMÉ POUR SON PROPRE COMPTE:

John C. Turner, Vedder Crossing (Colombie-Britannique).^h

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement de la Cour prononcés à l'audience par

LE JUGE MAHONEY, J.C.A.: Appel est interjeté d'une décision dans laquelle la Section de première instance [T-492-88, le juge Collier, ordonnance en date du 26-4-90, C.F. 1^{re} inst., encore inédite] a radié les allégations de fond contenues dans la déclaration en l'espèce; seuls ont été maintenus les paragraphes où sont

Judge refused, however, to dismiss the action as against any of the individual defendants: the Prime Minister and three named Ministers of the Crown, and gave the respondent [plaintiff] leave to amend the statement of claim. The appellants say the Trial Judge erred in not dismissing the action entirely as the statement of claim discloses no reasonable cause of action and also in not dismissing it as against the named individuals for want of jurisdiction.

The respondent conceded, correctly in our view, that the appeal should succeed as to the individual appellants. Accordingly, we are called upon to deal only with whether the statement of claim discloses a reasonable cause of action.

It is pleaded that the respondent was engaged in a lawsuit with another party in the Yukon Supreme Court when an amendment to the *Yukon Quartz Mining Act* [R.S.C. 1970, c. Y-4], having retroactive effect, deprived him of his defence in the action and led him to an unfavourable settlement. It alleges that the Ministers "through their negligence and outright connivance" caused the enactment of legislation which abridged his rights and injured him and he claims damages therefor.

The fundamental allegations iterated and reiterated throughout the pleading are that Parliament was tortiously misled to enact the retroactive amendment and that the respondent was denied a fair hearing by surreptitious procedures adopted by Parliament. That procedural fairness is not required in a legislative process is well established: *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735.

Both the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C., 1985, Appendix III] and 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.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] are pleaded. In our opinion, while those may undoubtedly affect the validity and construction of legisla-

identifiées les parties et ceux où une réparation est demandée. Cependant, le juge de première instance a refusé de rejeter l'action dirigée contre les défendeurs à titre individuel, c'est-à-dire le premier ministre et trois ministres de la Couronne nommément désignés; de plus, le juge a autorisé l'intimé [le demandeur] à modifier sa déclaration. Les appelants affirment que le juge de première instance a eu tort de ne pas rejeter complètement la demande puisque la déclaration ne révèle aucune cause raisonnable d'action; selon eux, le juge a également eu tort de ne pas rejeter l'action dirigée contre les personnes nommément désignées, pour défaut de compétence.

L'intimé a admis, à juste titre selon nous, que l'appel devrait être accueilli à l'égard des appelants, à titre individuel. Par conséquent, nous sommes invités à décider uniquement si la déclaration révèle une cause raisonnable d'action.

Il est plaidé que l'intimé était partie à une action en justice contre un tiers devant la Cour suprême du Yukon lorsqu'une modification à la *Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon* [S.R.C. 1970, ch. Y-4], avec effet rétroactif, l'a privé de son moyen de défense à l'action et a donné lieu à un règlement défavorable à son égard. Il est allégué que les ministres, «par leur négligence et leur entière connivence», ont fait édicter la loi qui a abrogé ses droits et qui lui a causé un préjudice pour lequel il demande des dommages-intérêts.

Tout au long de la déclaration, l'intimé ne cesse d'affirmer, essentiellement, que le Parlement a été amené, par tromperie délictuelle, à édicter la modification rétroactive et que l'intimé a été privé d'une audience impartiale par les procédés subreptices adoptés par le Parlement. Il est bien établi que l'équité procédurale n'est pas exigée lorsqu'il s'agit d'un processus législatif: *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735.

L'intimé invoque à la fois la *Déclaration canadienne des droits* [L.R.C. (1985), appendice III] et 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, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. À notre avis, bien que ces textes puissent, sans aucun doute,

tion, they do not bear on the process of legislating. This action is not framed on the basis that the impugned legislation is invalid or inoperative but as a claim for damages as a result of the tainted process whereby it is said to have been enacted. That brings Parliamentary sovereignty squarely into issue.

The elements of that sovereignty enunciated by Lord Simon in *Pickin v. British Railways Board*, [1974] A.C. 765 (H.L.), were cited with approval by Dickson C.J. in *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 S.C.R. 49 at pages 88 ff., a case, as the present one, that did not concern the constitutionality of the legislation in issue.

[Firstly, this (Parliamentary sovereignty)] involves that, contrary to what was sometimes asserted before the 18th century, and in contradistinction to some other democratic systems, the courts in this country have no power to declare enacted law to be invalid. It was conceded before your Lordships (contrary to what seems to have been accepted in the Court of Appeal) that the courts cannot directly declare enacted law to be invalid. That being so, it would be odd if the same thing could be done indirectly, through frustration of the enacted law by the application of some alleged doctrine of equity.

A second concomitant of the sovereignty of Parliament is that the Houses of Parliament enjoy certain privileges. These are vouchsafed so that Parliament can fulfil its key functions in our system of democratic government

. . . Among the privileges of the Houses of Parliament is the exclusive right to determine the regularity of their own internal proceedings

It is well known that in the past there have been dangerous strains between the law courts and Parliament—dangerous because each institution has its own particular role to play in our constitution, and because collision between the two institutions is likely to impair their power to vouchsafe those constitutional rights for which citizens depend on them. So for many years Parliament and the courts have each been astute to respect the sphere of action and the privileges of the other—Parliament, for example, by its *sub judice* rule, the courts by taking care to exclude evidence which might amount to infringement of parliamentary privilege

[Thirdly, a] further practical consideration is that if there is evidence that Parliament may have been misled into an enactment, Parliament might well—indeed, would be likely to—wish to conduct its own inquiry. It would be unthinkable that

avoir une incidence sur la validité et l'interprétation des lois, ils n'intéressent pas le processus législatif. Dans la présente action, il n'est pas allégué que la Loi contestée est invalide ou inopérante; l'intimé sollicite plutôt des dommages-intérêts en raison du processus vicié par lequel, allègue-t-il, la Loi a été édictée. Cette allégation met directement en cause la souveraineté parlementaire.

Dans l'arrêt *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49, aux pages 88 et suivantes, une affaire qui, à l'instar du présent appel, n'intéressait pas la validité constitutionnelle de la loi en cause, le juge en chef Dickson a cité, en les approuvant, les éléments de cette souveraineté, tels qu'énoncés par lord Simon dans l'arrêt *Pickin v. British Railways Board*, [1974] A.C. 765 (H.L.):

[TRADUCTION] [En premier lieu, cela (la souveraineté parlementaire)] signifie que, contrairement à ce qu'on affirmait parfois avant le XVIII^e siècle et par opposition à d'autres régimes démocratiques, les tribunaux de ce pays n'ont pas le pouvoir de déclarer une loi invalide. On a admis devant vos Seigneuries (au contraire de ce qui semble avoir été accepté en Cour d'appel) que les tribunaux étaient impuissants à invalider directement une loi adoptée. Cela étant, il serait étrange de pouvoir parvenir indirectement au même résultat en contrecarrant la loi édictée par l'application de quelque doctrine d'équité.

Un second élément de la souveraineté du Parlement réside dans les privilèges dont jouissent ses Chambres. Ces privilèges leur sont conférés afin que le Parlement puisse s'acquitter de la fonction clé qui lui incombe dans notre régime de gouvernement démocratique

. . . Au nombre des privilèges des Chambres du Parlement figure le droit exclusif de juger de la régularité de leurs propres procédures internes

On sait que sont apparues dans le passé de dangereuses tensions entre les tribunaux et le Parlement—dangereuses parce que chacune de ces institutions a un rôle précis à jouer dans notre constitution et qu'un conflit entre elles est susceptible d'affaiblir leur pouvoir de garantir aux citoyens les droits constitutionnels dont ils sont les protecteurs. Aussi pendant longtemps le Parlement et les tribunaux se sont chacun ingéniés à respecter la sphère d'action et les privilèges de l'autre—le Parlement, par exemple, se pliant à la règle du *sub judice* et les tribunaux prenant soin d'exclure les éléments de preuve pouvant constituer une atteinte à un privilège parlementaire

[En troisième lieu, une] autre considération d'ordre pratique s'impose: en présence de preuve indiquant que le Parlement a été induit en erreur, il est possible—et même probable—que ce dernier veuille mener sa propre enquête. Il serait impensable

two inquiries—one parliamentary and the other forensic—should proceed concurrently, conceivably arriving at different conclusions; and a parliamentary examination of parliamentary procedures and of the actions and understandings of officers of Parliament would seem to be clearly more satisfactory than one conducted in a court of law—quite apart from considerations of Parliamentary privilege.

The second and third of those elements are pertinent here, the first not at all since the validity of the legislation is not questioned.

We are all of a view that an action against Her Majesty based on allegations that Parliament has been induced to enact legislation by the tortious acts and omissions of Ministers of the Crown is not justiciable. The appeal will be allowed with costs, the statement of claim entirely struck out and the action dismissed with costs.

a de tenir concurremment deux enquêtes—l'une parlementaire et l'autre judiciaire—susceptibles d'arriver à des conclusions différentes. Un examen par le Parlement des procédures parlementaires et des faits et gestes des fonctionnaires du Parlement semble manifestement plus satisfaisant qu'un examen mené par un tribunal—indépendamment de toute question de privilège parlementaire.

b Parmi les éléments susmentionnés, le deuxième et le troisième sont pertinents en l'espèce, le premier ne l'étant pas du tout puisque la validité de la Loi n'est pas en cause.

c Nous sommes tous d'avis qu'une action dirigée contre Sa Majesté et fondée sur des allégations selon lesquelles le Parlement a été amené à édicter une loi par les actes et les omissions délictueux de ministres de la Couronne ne relève pas de la compétence des tribunaux. L'appel sera accueilli avec dépens, la déclaration sera complètement radiée et l'action sera d rejetée avec dépens.