

Federal Court of Canada
Trial Division



Section de première instance de
la Cour fédérale du Canada

Date : 19990611

Dossier : IMM-980-97

ENTRE:

KASSONGO TUNDA (Alias KIZUZI DIBAYULA)

Partie requérante

ET:

**LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ
ET DE L'IMMIGRATION**

Partie intimée

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LE JUGE TEITELBAUM

INTRODUCTION

[1] Le requérant, Kassongo Tunda (Alias Kizuzi Dibayula), a introduit une demande de contrôle judiciaire d'une mesure d'expulsion rendue le 16 janvier 1997 par l'agent d'immigration Claude Yelle par laquelle il demande à la Cour de casser ladite mesure d'expulsion.

FAITS

[2] Le requérant est arrivé au Canada le 16 janvier 1997 à l'aéroport de Mirabel en provenance de France. À son arrivée à Montréal, le requérant a été référé à Micheline Bélanger, agent d'immigration, qui l'a interrogé concernant son identité et son admissibilité au Canada en vertu de la *Loi sur l'immigration*. Mme Bélanger a constaté que le passeport détenu par le requérant au nom de Kizuzi Dibayula était falsifié et qu'il se présentait sous une fausse identité, celle de Kizuzi Dibayula, résident permanent du Canada depuis 1988. Le requérant a refusé de divulguer sa véritable identité et maintenu qu'il était M. Dibayula. Vu ce refus de s'identifier et en l'absence de pièces d'identité valides, Mme Bélanger a rédigé un rapport aux termes de l'alinéa 20(1) a) de la *Loi sur l'immigration*. Le dossier a ensuite été transféré à l'agent principal Claude Yelle pour fin de révision. Tel qu'il appert de son affidavit, M. Yelle a examiné le rapport de Mme Bélanger ainsi que le dossier du requérant et a interrogé le requérant le 16 janvier 1997. M. Yelle a pris une mesure d'exclusion et une ordonnance de détention a été émise. Le requérant n'est plus en détention.

PRÉTENTIONS DES PARTIES

[3] Le requérant soutient que la mesure d'expulsion a été émise sans juridiction et qu'elle est par conséquent *ultra vires*. D'une part, le requérant allègue qu'on lui a refusé l'accès aux services d'un avocat et que cela contrevient au paragraphe 2(d) de la *Déclaration canadienne des droits de la personne* ainsi qu'aux principes de justice

naturelle. D'autre part, le requérant soutient qu'on lui a refusé la possibilité de revendiquer le statut de réfugié avant que la mesure d'expulsion ne soit émise et que cela contrevient à l'article 28 de la *Loi sur l'immigration* qui stipule qu'un agent doit se pencher sur la recevabilité d'une revendication du statut de réfugié au sens de la Convention avant d'émettre une mesure d'expulsion. De plus, le requérant soutient qu'aucun rapport n'a été émis et qu'en conséquence, l'ordonnance d'expulsion est *ultra vires* puisqu'elle a été émise en contravention des dispositions 23(4) et 28 de la Loi sur l'immigration qui exigent qu'elle soit consécutive au rapport prévu à l'article 20 de la *Loi sur l'immigration*.

[4] Dans son mémoire supplémentaire, le requérant soutient que la mesure d'expulsion est *ultra vires* puisque l'agent a outrepassé sa compétence en émettant une mesure d'expulsion conformément au paragraphe 23(4). L'alinéa 23(4) (b) stipule qu'une mesure d'expulsion peut être prise à l'endroit d'une personne qui n'appartient pas à aucune autre catégorie non admissible". Le requérant allègue que l'agent aurait dû avoir la conviction qu'il appartenait à une autre catégorie de personne non admissible prévue au sous-alinéa 19(1)c.1) parce qu'il était en possession d'un passeport falsifié et qu'il se présentait sous une fausse identité. Sur cette base, l'agent était tenu de procéder à une enquête afin de déterminer si le requérant faisait parti d'une catégorie de personne non admissible visée par l'alinéa 23(4)b) de la Loi. De plus, le requérant allègue que la nomination de l'agent principal est invalide. En outre, le requérant allègue que la *Loi sur*

l'immigration et ses modifications, ainsi que toutes les lois du Canada adoptées après 1985 sont *ultra vires* puisque adoptées par la Chambre des communes qui n'était pas dûment et constitutionnellement formée. Il allègue également que les modifications à la *Loi sur l'immigration* de 1995 sont *ultra vires* puisque sanctionnées par le Gouverneur général suppléant, un juge de la Cour suprême du Canada, sans avoir prêté serment et que ce pouvoir ne pouvait lui être délégué qu'en vertu d'une autorisation expresse et que cela contrevient au principe *Delegatus non potest delegare*.

[5] L'intimé soumet que l'agent principal avait la compétence pour rendre la mesure d'expulsion, que le requérant a eu l'opportunité de revendiquer le statut de réfugié, que le processus d'interrogatoire est un processus administratif qui ne requiert pas la présence d'un avocat, que la nomination de l'agent principal ainsi que la *Loi sur l'immigration* et ses modifications sont valides et constitutionnelles. Les prétentions de l'intimé sont plus amplement détaillées dans l'analyse qui suit.

QUESTION EN LITIGE

[6] Malgré toutes les prétentions du requérant, la seule question d'importance en litige devant cette Cour est de déterminer si l'agent principal a commis une erreur de fait ou de droit, a agit sans compétence ou contrairement aux règles de justice naturelle ou de l'équité procédurale afin de justifier l'intervention de cette Cour.

ANALYSE

[7] Dans ses représentations écrites, tel qu'il appert de son mémoire original et de son mémoire supplémentaire ainsi que des soumissions faites à l'audience, le requérant allègue que l'ordonnance d'expulsion émise par l'agent principal, la nomination de l'agent principal, les lois adoptées au Canada depuis 1985, y compris la *Loi sur l'immigration* et ses modifications, la formation de la Chambre des communes, les pouvoirs du Gouverneur général suppléant et des juges de la Cour suprême du Canada sont invalides ou inconstitutionnelles.

[8] Comme le soumet l'intimé, certains de ses arguments sont *prima facie* farfelus ou non pertinents à la résolution du présent contrôle judiciaire. Il n'est donc pas nécessaire pour la résolution du présent dossier de traiter en détails toutes les questions soulevées par le requérant.

Validité de l'ordonnance d'expulsion

[9] Le requérant soutient que l'ordonnance d'expulsion en date du 16 janvier 1997 est *ultra vires* pour les motifs suivants:

- a) l'ordonnance a été émise en contravention de l'article 23(4) de la Loi puisque le requérant n'a fait l'objet d'aucun rapport visé par l'article 20 de la Loi ;
- b) l'ordonnance a été émise en contravention de l'article 28 de la Loi puisque le requérant n'a pas eu

la possibilité de revendiquer le statut de réfugié avant que ne soit émise l'ordonnance;

- c) l'ordonnance a été émise en contravention de la justice naturelle et de l'article 2d) de la *Déclaration canadienne des droits de la personne* puisque le requérant n'a pas eu accès aux services d'un avocat avant que ne soit émise l'ordonnance;
- d) l'ordonnance a été émise en contravention du sous-alinéa 23(4)b) qui stipule qu'une ordonnance ne peut être émise à l'encontre d'une personne qui fait partie d'une autre catégorie non admissible. L'avocat du requérant maintient que le requérant était en possession de documents falsifiés et qu'il s'est présenté sous le nom d'une personne et qu'il fait partie des personnes non admissibles prévues au sous-alinéa 19(1)c.1)ii) ou à l'alinéa 27(2)g) de la Loi. En outre, l'agent aurait dû, compte tenu de l'application de la Loi, ordonner la tenue d'une enquête pour déterminer si le requérant était une personne non admissible au sens de la Loi.

Rapport visé au paragraphe 20(1)a) de la Loi

[10] Le requérant prétend qu'aucun rapport écrit n'a été soumis à l'agent principal et que la mesure d'expulsion est invalide puisque contraire à l'article 23(4) de la Loi. Cette prétention est non fondée. Tel qu'il appert des affidavits de l'intimé, Micheline Bélanger, agente d'immigration, a rédigé le rapport visé au paragraphe 20(1)a) de la Loi au sujet de Kassongo Tunda (Alias Kizuzi Dibayula), pièce E annexée à son affidavit, et Claude Yelle, agent principal, a déclaré avoir pris connaissance du rapport rédigé par Mme

Bélanger et de tout le dossier du requérant avant d'émettre l'ordonnance d'expulsion prévue au paragraphe 23(4) de la Loi.

Revendication du statut de réfugié

[11] Le requérant allègue qu'il n'a pas eu la possibilité de revendiquer le statut de réfugié avant que ne soit prise la mesure d'expulsion et que cela contrevient l'article 28 de la Loi. Cette prétention est non fondée. Tel qu'il appert des affidavits de Mme Bélanger et de M. Claude Yelle, le requérant a eu plus d'une opportunité de revendiquer le statut de réfugié et il a préféré maintenir sa fausse identité et le fait qu'il n'avait jamais eu de problème au Zaïre.

Accès aux services d'un avocat

[12] Le requérant soutient qu'il avait droit aux services d'un avocat avant que la mesure d'expulsion ne soit prise par l'agent principal et que cela contrevient aux principes de justice naturelle ainsi qu'à la *Déclaration canadienne des droits de la personne*.

[13] L'intimé soumet à cet égard que l'interrogatoire fait partie d'un processus administratif qui permet aux immigrants de démontrer leur droit d'entrer au Canada, conformément aux dispositions 8, 12(4) et 23(4.1) de la Loi, et que ce processus est non contraignant. Par conséquent, l'agent principal n'avait pas à informer le requérant qu'il

pouvait bénéficier de l'assistance d'un avocat. L'interrogatoire n'a pas pour effet d'affecter un tel droit; le seul droit qui risque d'être affecté est le droit d'entrer au Canada. L'intimé invoque l'affaire *Delghani c. M.E.I.*, [1993] 1 R.C.S. 1053 pour la proposition que les principes de justice naturelle ne requièrent pas qu'une personne soit informé du droit à l'assistance d'un avocat pendant l'interrogatoire d'un agent principal. En outre, l'intimé soumet de façon subsidiaire que si l'interrogatoire est contraire à la Déclaration, cette atteinte est raisonnable et qu'il appartient au requérant de démontrer qu'il y a eu atteinte à un droit protégé et que l'atteinte ne serait pas raisonnable: *R. c. Cornell*, [1988] 1 R.C.S. 461 et *R. c. Hufsky*, [1988] 1 R.C.S. 621.

[14] Dans l'affaire *Delghani*, précitée, la Cour suprême du Canada s'est penchée entre autres sur la question de savoir si l'article 10d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et les principes de justice fondamentale exigent qu'un immigrant qui subi un interrogatoire mené par un agent d'immigration soit avisé du droit d'obtenir les services d'un avocat. M. Delghani était arrivé au Canada sans pièces d'identité ou documents valides et a revendiqué le statut de réfugié. Il a subi un premier interrogatoire et a été référé à un deuxième interrogatoire. À la fin du deuxième interrogatoire, il a été informé de son droit à un avocat afin de l'aider à présenter sa revendication de réfugié. Suite à une enquête, la Commission du statut de réfugié a conclu que sa revendication n'était pas fondée et a émis une ordonnance d'exclusion. La Cour suprême a conclu que les interrogatoires de routine permettant de recueillir les renseignements usuels n'exigent pas

qu'une personne soit informée de son droit à un avocat. Le droit à un avocat n'a pas de portée au delà des situations d'arrestation ou de détention.

[15] En l'espèce, le requérant, comme tout immigrant arrivant à un port d'entrée au Canada, a subi un interrogatoire dès son arrivée afin de recueillir des renseignements usuels. Il s'agissait d'un interrogatoire de routine faisant partie du processus administratif de la *Loi sur l'immigration* qui permet d'une part aux agents d'immigration d'assurer le respect de la Loi et des règlements afférents et, d'autre part, aux personnes se présentant à un port d'entrée de démontrer conformément à l'article 8 qu'elles détiennent un droit d'entrer au Canada. Bien qu'elles soient tenues de répondre franchement aux questions et de produire toutes les pièces qu'exige l'agent d'immigration, il ne s'agit pas d'une mesure contraignante. La personne n'est pas détenue. À mon avis, cette prétention du requérant doit être rejetée.

Personne non admissible en vertu du paragraphe 23(4)

[16] Le requérant soutient aussi que l'agent principal a outrepassé sa compétence en prenant une mesure d'expulsion en vertu du paragraphe 23(4) puisque le requérant faisait partie d'une autre catégorie de personne non admissible, notamment 19(1)c.1(ii) et 27(2)g), et qu'il aurait dû, à la lumière des faits en l'espèce, ordonner une enquête.

[17] Comme le souligne l'intimé, cette prétention est sans mérite puisque d'une part, l'alinéa 27(2)g) ne s'applique qu'aux personnes qui sont déjà admises au Canada, ce qui n'est pas le cas du requérant qui s'est présenté sous une fausse identité et avec un passeport falsifié. Et d'autre part, la décision de l'agent que le requérant tombait sous le coup du paragraphe 23(4) et de l'alinéa 19(2)d) et qu'il ne faisait pas partie d'une autre catégorie inadmissible n'est pas déraisonnable. En outre, si l'agent d'immigration avait été d'avis que le requérant faisait partie d'une catégorie de personne non admissible, et qu'une enquête avait confirmé cette inadmissibilité, l'arbitre n'aurait eu d'autre choix que d'émettre une mesure d'expulsion.

Avis de présentation de questions constitutionnelles

[18] Le procureur du demandeur a déposé au dossier de la Cour un avis de présentation de questions constitutionnelles le 15 juin 1998. Dans son mémoire supplémentaire, déposé le 2 septembre 1998, les questions soulevées dans ledit avis ont été résumées de la façon suivante:

«Le demandeur conteste le pouvoir octroyé par l'article 23(4) de la *Loi sur l'immigration* parce que cet article découle du chapitre 15 des *Lois du Canada de 1995* et parce que ladite loi ne peut être en vigueur puisque:

Sanctionnée par Monsieur le juge Sopinka qui ne pouvait détenir ce pouvoir de sanction à ce moment;

Parce que la Chambre des communes, lors de l'adoption du chapitre 15 des *Lois du Canada de 1995* était formée d'une manière inconstitutionnelle, étant constituée selon les

principes de représentation issues de la *Loi constitutionnelle de 1985* et de la loi sur la représentation qui fut concomitante;

Le demandeur soutient que la *Loi constitutionnelle de 1985* et la représentation qu'elle génère dans les provinces était et est inconstitutionnelle puisque:

Ces lois furent sanctionnées par le juge en chef Monsieur le juge Dickson nonobstant les dispositions de l'article 55 de la *Loi constitutionnelle de 1867*;

Le Parlement tel qu'il était formé le 18 décembre 1985 ne pouvait modifier seul les dispositions prévues par la *Loi constitutionnelle de 1982* avant même que ces dispositions ne soient réalisées, notamment eu égard à l'article 51 de la *Loi constitutionnelle de 1867*;

Que la modification du nombre de députés ou la représentation au Parlement ne pouvait se faire sans tenir compte des spécificités prévues dans la *Loi sur Terre-neuve* (1949);

Le demandeur prétend au surplus que la nomination en mars 1993 de Claude Yelle ou sa nomination subséquente le 23 juillet 1996 par l'instrument I-17 n'est pas valide puisque la ministre de l'immigration représentait alors une circonscription qui n'était pas dûment constituée.»

[19] J'ai eu l'occasion de prendre connaissance des mémoires des parties avant l'audition. Je tiens, d'emblée, à souligner que compte tenu des circonstances de la cause, je n'entends pas m'attarder à une analyse exhaustive et complète de l'adoption des différentes lois constitutionnelles qui ont modifié la *Loi Constitutionnelle de 1867* quant à la représentation des provinces au Parlement canadien et particulièrement à la Chambre des communes.

[20] Pour les fins de la présente cause, je vais me limiter à l'analyse de la validité constitutionnelle du chapitre 15 des *Lois du Canada de 1995* ayant modifié l'article 23(4) de la *Loi sur l'immigration* et de la *Loi de 1985 sur la représentation électorale* connue sous le nom de *Loi constitutionnelle de 1985*, le tout tel que l'avait soulevé le procureur du demandeur dans l'avis de présentation de questions constitutionnelles fait en vertu de l'article 57 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

[21] Quant à la troisième question soulevée dans le mémoire du demandeur, je souligne que le demandeur, dans son avis de présentation de questions constitutionnelles, contestait le pouvoir du ministre de la justice de nommer Monsieur François Laberge comme agent principal, d'une part parce qu'aucun pouvoir n'était prévu de nommer par arrêté ministériel dans la *Loi sur l'immigration* et d'autre part, parce que le ministre de l'immigration représentait une circonscription électorale qui n'était pas dûment formée.

La Loi de 1985 sur la représentation électorale (Loi constitutionnelle de 1985)

[22] Monsieur le juge McEachern, alors juge en chef de la Cour suprême de la Colombie Britannique, s'est attardé sur la validité constitutionnelle de cette loi dans le jugement *Campbell v. Canada (Attorney General)*, [1988] 2 W.W.R. 650.

Essentiellement, cette loi modifie l'article 51(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et fournit une nouvelle façon de désigner le nombre de représentants de chacune des provinces à la Chambre des communes.

[23] Dans son analyse, le juge McEachern trace l'historique des modifications apportées à la représentation des provinces au Parlement canadien:

Brief electoral history

[para4] Prior to Confederation, the Union Act, 1840 (U.K.) created the province of Canada with equal representation in a legislative assembly for what is now Ontario and Quebec. By the 1850's it became apparent that Ontario had a greater population than Quebec and a movement for representation by population began with George Brown as its leading proponent. The census of 1861 showed that Quebec members represented an average population of 17,000 while Ontario members represented more than 21,000: *The Life and Times of Confederation 1864-1867* (1962), P.B. Watts, University of Toronto Press.

[para5] The electoral bargain that was struck at Confederation was simply that the principle of representation by population would control the distribution of seats in the House of Commons and that each of the three great regions would have equal representation in the Senate.

[para6] Thus the British North America Act, 1867 provided:

(a) that there would be a census every ten years commencing in 1871 (s. 8);

(b) that until Parliament otherwise provided, Quebec would continue to have the 65 seats it had in the former legislature, and that the other provinces of Ontario, Nova Scotia and New Brunswick would have a proportionate number of seats relative to Quebec. This gave Ontario 82 seats, Nova Scotia 19 seats and New Brunswick 15 seats (s. 40);

(c) upon the completion of the 1871 census "the Representation of the Four Provinces shall be readjusted . . . as the Parliament of Canada from Time to Time provides" in accordance with specified rules which required Quebec to continue with 65 seats and the other provinces to have a number of members "as will bear the same Proportion to the Number of its Population . . . as the Number sixty-five bears to the Number of the Population of Quebec" (s.51SUB-SUBSECTION1);

(d) that no readjustment would reduce the number of members for any province unless and until its relative population decreased by 5 per cent (s. 51SUB-SUBSECTION4).

(e) Section 52 provided, and still provides:

52. The Number of Members of the House of Commons may be from Time to Time increased by the Parliament of Canada, provided the proportionate Representation of the Provinces prescribed by this Act is not thereby disturbed.

[para7] It is significant that proportionate representation "prescribed" by the British North America Act, 1867 at the time of its passing contemplated imperfect representation by population under (d) above.

(f) each of the three great regions would have 24 senators, that is to say, 24 for each of Ontario and Quebec and 12 each for Nova Scotia and New Brunswick. Four of the Maritime Senate positions went to Prince Edward Island when that province joined Confederation in 1873. When the west joined Confederation it also received 24 senators which are distributed equally between the four western provinces.

[para8] The British North America Act, 1886 authorized the Parliament of Canada to provide for representation in the Senate and the House of Commons of any territories not included in any province. In those days, of course, the territories included what is now Saskatchewan and Alberta and that continued until those provinces joined the Canadian Confederation. After that, from 1907 to 1952, the present Yukon and Northwest Territories were represented by one member which was increased to two members in 1952 and to three in 1976. So far as I can ascertain, representation for the territories has never been based strictly upon population.

[para9] After Confederation the population of some provinces declined in relation to the total population of Canada and it was foreseen that, eventually, some provinces such as Prince Edward Island might become entitled to only one member or perhaps no member at all. This was the subject of special cases referred by the Governor General in Council to the Supreme Court of Canada where that court decided (1903), 33 S.C.R. 475 and 33 S.C.R. 594, affirmed, that representation must be calculated strictly in accordance with the formula established by the B.N.A. Act even if that meant a loss or elimination of seats in a province.

[para10] In the best Canadian tradition, a political compromise was approved by an amendment to the Constitution called the Senatorial or Senate Floor Rule which was enacted in 1915 adding s. 51A to the British North America Act, 1867 (now s. 41(b)). Section 51A was in the following terms:

51A. Notwithstanding anything in this Act, a province shall always be entitled to a number of members in the

House of Commons not less than the number of senators representing such province.

[para11] By this single expedient each province was guaranteed at least as many members in the House of Commons as the number of senators representing that province. This, of course, did some violence to strict representation by population but Mr. Berger does not complain about that because s. 51A was validly enacted as a constitutional amendment by the Imperial Parliament. In practical terms it ensured Prince Edward Island four and each of New Brunswick and Nova Scotia ten seats although the population of Nova Scotia has always entitled it to representation at least equal to its Senate Floor of ten.

[para12] By the British North America Act, 1946, s. 51 was further amended by the Imperial Parliament at the request of the Canadian Parliament to provide a new formula for the distribution of seats. This formula was based upon proportional representation subject to the Senatorial Rule and the assignment of the traditional one seat to the territories.

[para13] The Constitution was further amended in 1949 by the British North America Act (No. 2) which added s. 91 Class (1) to the Constitution. This is a 14-line sentence which is much too long to quote. It authorized Parliament unilaterally to amend the Constitution of Canada except in relation to certain matters including those classes of subjects assigned exclusively to the provinces, and certain other matters.

[para14] In *Ref. re Legislative Authority of Parliament to Alter or Replace Senate*, (1979), 102 D.L.R. (3d) 1, the Supreme Court of Canada said at p. 8:

The apparent intention of the 1949 amendment to the Act which enacted s. 91(1) was to obviate the necessity for the enactment of a statute of the British Parliament to effect amendments to the Act which theretofore had been obtained through a joint resolution of both Houses of Parliament and without provincial consent. Legislation enacted since 1949 pursuant to s. 91(1) has not, to quote the White Paper, "affected federal-provincial relationships".

[para15] Between 1949 and 1982 Parliament unilaterally amended federal election laws: in 1952, the 15 per cent rule, in 1974 the amalgam rule, and in 1975, two seats for the Northwest Territories and two senators for the territories. The Supreme Court of Canada in the *Senate Reference supra*, described these and other provisions as "housekeeping" matters which, prior to 1949, could have been referred to the Imperial Parliament by the Parliament of Canada without the consent of the provinces.

[para16] The 1952 amendment (B.N.A. Act, 1952 - the "15 per cent rule") provided inter alia that, upon any readjustment, the number of members

for any province should not be reduced by more than 15 per cent below the representation to which each province was entitled at the last preceding readjustment.

[para17] The 1974 amendment (B.N.A. Act, 1974 - the "amalgam rule") replaced the 15 per cent rule with a complicated formula. Briefly it increased Quebec's allotment to 75 seats, it provided for staged increases in Quebec's representation, it created three classes of provinces (large, intermediate and small), only large provinces were allocated seats in strict proportion to Quebec, separate rules applied to intermediate and small provinces and there was a form of grandfather clause which ensured existing floor levels of representation for each province.

[para18] These 1952 and 1974 amendments retained the Senatorial Rule and affected perfect representation by population by ameliorating any requirement for mathematical strictness.

[para19] In 1981 there was a decennial census which indicated that proportionate representation required either a substantial increase in the number of seats in the House of Commons or some provinces must lose some seats. Under the amalgam rule there would be 310 members in the 34th Parliament and up to 369 seats were projected after the 2001 census.

[para20] In the great constitutional renewal of 1982 a number of relevant changes took place. Of particular significance in this context are ss. 38(1), 41(b), 42(1)(a) and 44. They provide as follows:

38.(1) An amendment to the Constitution of Canada may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada where so authorized by

(a) resolutions of the Senate and House of Commons; and

(b) resolutions of the legislative assemblies of at least two-thirds of the provinces that have, in the aggregate, according to the then latest general census, at least fifty per cent of the population of all the provinces.

41. An amendment to the Constitution of Canada in relation to the following matters may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada only where authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assembly of each province:

(b) the right of a province to a number of members in the House of Commons not less than the number of Senators by which the province is entitled to be represented at the time this Part comes into force;

42.(1) An amendment to the Constitution of Canada in relation to the following matters may be made only in accordance with subsection 38(1):

(a) the principle of proportionate representation of the provinces in the House of Commons prescribed by the Constitution of Canada.

44. Subject to sections 41 and 42, Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate and House of Commons. [*The italics are mine.*]

[para21] After this constitutional renewal and the general election of 1984, it became necessary for Parliament to consider how to give effect to the 1981 census having regard to the constitutional amendments just quoted.

[para22] After a White Paper tabled 11th June 1985 and consideration by the Standing Committee on Privileges and Elections, where witnesses were called, the government introduced Bill C-74, entitled "An Act to Amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act", which includes the impugned Representation Act, 1985 and which proposed amendment of the Constitution by providing that the allocation of seats to the provinces would be governed by relative population except that no province would have fewer seats (including seats gained under the Senatorial Rule) than were previously assigned to it in the present 33rd Parliament. This provision was in the following terms:

51.(1) The number of members of the House of Commons and the representation of the provinces therein shall, on the coming into force of this subsection and thereafter on the completion of each decennial census, be readjusted by such authority, in such manner, and from such time as the Parliament of Canada from time to time provides, subject and according to the following rules:

1. There shall be assigned to each of the provinces a number of members equal to the number obtained by dividing the total population of the provinces by two hundred and seventy-nine and by dividing the

population of each province by the quotient so obtained, counting any remainder in excess of 0.50 as one after the said process of division.

2. If the total number of members that would be assigned to a province by the application of rule 1 is less than the total number assigned to that province on the date of coming into force of this subsection, there shall be added to the number of members so assigned such number of members as will result in the province having the same number of members as were assigned on that date.

[para23] The use of 279 seats in R. 1 is the total number of the members in the 33rd Parliament (282) less three seats assigned to the territories.

[para24] While I cannot use the debates in Parliament as an aid in determining the vires of the impugned legislation, they are useful and instructive in understanding the legislative underpinning of the bill.

[para25] In moving 3rd Reading of the bill, Mr. Hnatyshyn, then President of the Privy Council, said on 1st October 1985:

The new method of redistributing seats throughout Canada is fair because it ensures that the proportion of seats and proportion of population of each province does not significantly deviate from the present situation. This means that the relative imbalances which exist today and have long been accepted as necessary compromises on the principle of absolute representation by population will remain . . .

Accordingly, it attempts to accomplish three basic objectives. First, it limits increases in membership in the House of Commons to levels as moderate as are fair and practical. Second, it ensures that no province or Territory will lose seats in the House of Commons through redistribution. Third, it enables provinces with growing populations to get additional seats but in a way that reflects the need to maintain the House of Commons at something close to its present size.

[para26] Many honourable members spoke on the bill. Mr. Boudria M.P. specifically mentioned s. 42(1)(a) of the Constitution, but most attention was given to the following matters in no particular order of importance:

- (a) representation by population and adjustments;
- (b) the size of the House of Commons;
- (c) the cost of increased membership in the House;
- (d) the varying geographic sizes of constituencies;

- (e) the varying differences in population in constituencies; and
- (f) regional representation.

[para27] Many members pointed out the difficulties of representing large geographic areas. Mr. Manly M.P. and Mr. Tobin M.P. spoke eloquently about the difficulties of representing constituencies such as Skeena in British Columbia and Humber-Port au Port-St. Barbe in Newfoundland. It was pointed out that Skeena is an area twice the combined size of Nova Scotia, New Brunswick and Prince Edward Island while Labrador has a land mass which exceeds the size of the three older Maritime provinces but does not have its own member. Mr. Penner M.P., on the other hand, urged better regional representation, particularly for Northern Ontario and similar views were expressed by other members about other regions.

[para28] It is apparent from reading the debates that all considerations mentioned by the honourable members cannot be accommodated within any arrangement that recognizes strict proportionate representation. Some speakers conceded that strict proportionate representation is unattainable. Mr. Penner M.P., on 17th December 1985, said:

With the vast geography of Canada and being a federal state, it is obvious and clear to every Member of Parliament who thinks about it that we cannot have representation by population. There will always be a pull between urban and rural representation, between the settled areas of Canada and those areas on the developing frontier. That pull will always be there between the two and in a federal state neither can be ignored. Therefore, strict adherence to representation by population makes no sense at all.

For example, I have never heard anyone argue that there should not be a Member of Parliament for Yukon. Yukon has only 20,000 people. No one has argued that the Yukon should not have its representative in the House of Commons. The Northwest Territories has double the population, about 44,000 [sic - should be 50,000], and it has two Members of Parliament. I have never heard anyone argue that the Northwest Territories ought not to be represented by two MPs. . .

Of course, Prince Edward Island has four seats. It has the same population as the City of Thunder Bay, just over 100,000 people. That was part of the bargain of Prince Edward Island when it came into Confederation. Although from time to time there may be grumblings about the fact that a constituency in Prince Edward Island only has 37 per cent of the population that one would find in a constituency in Ontario or Quebec, generally it is well accepted. We want Prince Edward

Island to be an active member of Confederation as it is, and we do not argue it should not be well represented in the House of Commons.

[para29] Bill C-74 was vigorously debated and was passed on a division of the House and received Royal Assent on 4th March 1986.

[para30] The Representation Act, 1985 produces a House of Commons of 295 members, an increase of 13. Representation is by population adjusted by a combination of the Senatorial Rule and by assigning extra seats as required so that each province will have not less than the number of seats previously assigned to it. These two adjustments are called the senatorial and the new grandfather clauses.

[para31] The Chief Electoral Officer of Canada has calculated the allocation of seats pursuant to s. 51(1) as set forth in a schedule prepared by the Chief Electoral Officer, a copy of which is Sched. A to these reasons.

[para32] Thus it will be seen that Ontario, Alberta and British Columbia gain four, five and four seats respectively, while all other provinces and territories retain the same representation under the 1985 redistribution based upon the 1981 census, but the provinces where populations are increasing will have larger electoral quotients than provinces whose population has declined, particularly those to whom seats are assigned under either of the two adjustment rules. This is illustrated by noting that although the quotient for all the provinces in an unadjusted calculation will be 87,005, the British Columbia electoral quotient is 85,765 while other provinces have reduced quotients such as:

Nova Scotia	77,040
New Brunswick	69,640
Manitoba	73,303
Prince Edward Island	30,627
Saskatchewan	69,165

[para33] Of the provinces which gained seats by adjustment, I understand Prince Edward Island and New Brunswick gained three and two seats under the senatorial adjustment while Quebec, Nova Scotia, Manitoba and Saskatchewan gained one, one, two and three seats under the new grandfather clause.

[para34] To continue the narrative, Parliament by the Representation Act, 1985 also provided for the amendment of the Electoral Boundaries Readjustment Act, R.S.C. 1970, c. E-2 [s. 13(1)(a)], which directs the division of the provinces into electoral districts by commissioners on the basis that the population of each district shall, as close as reasonably possible, correspond to the electoral quotient for the province:

(a) . . . that is to say, the quotient obtained by dividing the population of the province as ascertained by the

census by the number of members of the House of Commons to be assigned to the province as calculated by the Chief Electoral Officer. . .

[para35] Thus the Chief Electoral Officer determined that the number of members for British Columbia was 32, and the quotient for British Columbia was therefore 85,765. It fell to the commissioners to divide the province appropriately. It was during this latter function that the riding of Vancouver-Kingsway was eliminated.

[24] La Cour d'appel de la Colombie Britannique, rejetant l'appel par une majorité de quatre contre un, ajoutait:

Thus, the proportionate representation demanded by the Constitution in 1867 was not pure, representation by population. If it had been, then there would not have been any need to limit the words "proportionate representation" in s. 52 by the words "prescribed by this Act". From the start, the principle was modified representation by population, a principle necessary to protect provinces with declining populations. In 1867 the five per cent rule was the means by which it was sought to achieve that constitutional objective. The changes in 1915 (the senatorial clause), in 1952, in 1974 (the grandfather clauses), and in 1985 were, in my opinion, all applications of the same principle.

Accordingly, I do not agree with the appellants' submission that the grandfather clauses are exceptions to the principle.

IV

The next question is what is the purpose of s. 42(1)(a) of the Constitution Act 1982? It is clear from the language of the subsection that it was not intended to enshrine presentation by population. The purpose was to preserve a principle which then, and since 1867, had been recognized.

I agree with Chief Justice McEachern that s. 42(1)(a) seeks to preserve a principle, but not the strict numbers of members by which a province is entitled to be represented in the House of Commons. The point is made by comparing the language of s. 42(1)(a) and s. 42(1)(c). The latter subsection requires a s. 38(1) amendment if "the number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate" is changed. Such an amendment is not required to change the numbers of members in the House of Commons.

V

The thrust of the appellant's submission is that the principle of representation by population is disturbed by application of the "1985 grandfather clause". The argument focuses on numbers, and emphasizes the gains made by provinces with declining populations. But the strict application of the principle of representation by population would be inconsistent with the principle of modified proportionate representation which has been part of our constitutional framework since 1867, and which was preserved in 1982. The whole purpose of the principle is to make appropriate adjustments to protect the representation of the lesser populated provinces. I think that is what the redistribution legislation achieves.

VI

In my opinion, the principle preserved by s. 42(1)(a) of the Constitution Act, 1982 is not offended or disturbed so long as Parliament observes the modified form of proportionate representation recognized in Canada in 1982. If the principle is to be observed, then the purpose of the legislation must be to achieve the type of proportionate representation which will protect provinces with declining populations. In my opinion, the Constitution Act, 1985 (Representation) fulfils that purpose by incorporating a "grandfather clause" which provides similar protection to the provinces as afforded by the 1974 clause, which was in being and was not discarded during the constitutional renewal of 1982.

[25] Compte tenu de l'analyse faite par la Cour suprême et la Cour d'appel de la Colombie Britannique, et du fait que la Cour suprême du Canada a refusé l'autorisation de pourvoi, je conclus tout comme eux, que la *Loi constitutionnelle de 1985* est tout à fait valide et qu'en ces circonstances, le Parlement canadien, et plus particulièrement la Chambre des communes, est valablement constitué.

[26] Même si la présente affaire renvoie à une question relative à la Colombie-Britannique, elle s'applique de la même façon à l'argument avancé en rapport avec la province de Québec.

[27] Ainsi, je conclus que la nomination de l'agent d'immigration était tout à fait valide et que l'exercice des pouvoirs attribués par la *Loi sur l'immigration* à ce dernier est également valide.

Le gouverneur général suppléant

[28] Le demandeur conteste à deux reprises la validité de la nomination de deux juges de la Cour suprême du Canada à titre de gouverneur général suppléant et en conséquence, la validité des lois sanctionnées par ces derniers.

[29] Dans un premier cas, il conteste la validité de la sanction donnée par feu l'honorable juge Sopinka, alors juge de la Cour suprême du Canada, pour l'adoption du chapitre 15 des *Lois du Canada de 1995*. Dans un deuxième cas, il conteste la validité de la sanction donnée par feu le très honorable juge Dickson, alors juge en chef de la Cour suprême du Canada, pour l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1985*.

[30] Le demandeur soumet que la nomination de juges de la Cour suprême du Canada à titre de gouverneur général suppléant va à l'encontre de l'article 55 de la *Loi sur les juges* indiquant que les juges doivent se consacrer à leurs fonctions judiciaires exclusivement. De plus, il soumet que ce type de nomination va également à l'encontre du principe de l'indépendance judiciaire. À cet effet, il rappelle l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui indique qu'il appartient au Gouverneur général du Canada

sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes, de révoquer les juges des cours supérieures de leurs charges judiciaires.

[31] Quant à la nomination des juges de la Cour suprême du Canada à titre de gouverneur général suppléant, le demandeur soumet qu'eu égard à la partie VIII des *Lettres patentes constituant la charge de Gouverneur général du Canada* («*Lettres patentes de 1947*»), les instructions contenues dans lesdites lettres ne permettent pas que plus d'un juge de la Cour suprême du Canada soient autorisés, en même temps ou dans la même période de temps, à poser des actes d'administration du gouvernement et ce, sans compter que ces nominations seraient assujetties à la capacité d'agir du juge en chef de la Cour suprême du Canada.

[32] Le demandeur soumet également qu'aucune indication n'est donnée dans les registres quant au serment devant être prêté par les juges de la Cour suprême du Canada quant à la charge de gouverneur général suppléant et qu'en tout état de cause, le serment que ces derniers prêtent lors de leur assermentation à titre de juge ne suffit pas puisqu'il est tout à fait différent de celui prêté par le Gouverneur général du Canada.

[33] Quant à la délégation de pouvoir du Gouverneur général du Canada, le demandeur soumet que ce dernier n'est pas autorisé à déléguer à un de ses suppléants sa responsabilité d'octroyer la sanction royale.

[34] Les textes pertinents, soulevés par les parties, sont les suivants :

Article 14 de la *Loi constitutionnelle de 1867*:

14. Il sera loisible à la Reine, si Sa Majesté le juge à propos, d'autoriser le gouverneur-général à nommer, de temps à autre, une ou plusieurs personnes, conjointement ou séparément, pour agir comme son ou ses députés dans aucune partie ou parties du Canada, pour, en cette capacité, exercer, durant le plaisir du gouverneur-général, les pouvoirs, attributions et fonctions du gouverneur-général, que le gouverneur-général jugera à propos ou nécessaire de lui ou leur assigner, sujet aux restrictions ou instructions formulées ou communiquées par la Reine; mais la nomination de tel député ou députés ne pourra empêcher le gouverneur-général lui-même d'exercer les pouvoirs, attributions ou fonctions qui lui sont conférées.

14. It shall be lawful for the Queen, if Her Majesty thinks fit, to authorize the Governor General from Time to Time to appoint any Person or any Persons jointly or severally to be his Deputy or Deputies within any Part or Parts of Canada, and in that Capacity to exercise during the Pleasure of the Governor General such of the Powers, Authorities, and Functions of the Governor General as the Governor General deems it necessary or expedient to assign to him or them, subject to any Limitations or Directions expressed or given by the Queen; but the Appointment of such a Deputy or Deputies shall not affect the Exercise by the Governor General himself of any Power, Authority, or Function.

Article 55 de la *Loi constitutionnelle de 1867*:

55. Lorsqu'un bill voté par les chambres du parlement sera présenté au gouverneur-général pour la sanction de la Reine, le gouverneur-général devra déclarer à sa discrétion, mais sujet aux dispositions de la présente loi et aux instructions de Sa Majesté, ou qu'il le sanctionne au nom de la Reine, ou qu'il refuse cette sanction, ou qu'il réserve le bill pour la signification du bon plaisir de la Reine.

55. Where a Bill passed by the Houses of the Parliament is presented to the Governor General for the Queen's Assent, he shall declare, according to his Discretion, but subject to the Provisions of this Act and to Her Majesty's Instructions, either that he assents thereto in the Queen's Name, or that he withholds the Queen's Assent, or that he reserves the Bill for the Signification of the Queen's Pleasure.

Partie VII des *Lettres patentes de 1947*:

Et considérant que, par les Lois constitutionnelles de 1867 à 1940, il est

prévu, entre autres choses, qu'il Nous sera loisible, si Nous le jugeons à propos,

d'autoriser Notre gouverneur général à nommer une ou plusieurs personnes, conjointement ou séparément, pour agir comme son ou ses suppléants dans quelque partie ou toutes les parties du Canada, et exercer, en cette qualité, durant le plaisir de Notre gouverneur général, les pouvoirs, attributions et fonctions de Notre gouverneur général que celui-ci jugera nécessaire ou opportun d'assigner à ce ou ces suppléants, sous réserve de toutes restrictions ou instructions formulées ou communiquées, au besoin, par Nous: à ces causes, Nous autorisons par les présentes Notre gouverneur général, sous réserve des restrictions et instructions susmentionnées, à nommer une ou plusieurs personnes, conjointement ou séparément, pour agir comme son ou ses suppléants, dans quelque partie ou toutes parties du Canada et exercer en cette qualité, durant son plaisir, les pouvoirs, attributions et fonctions de Notre gouverneur général que celui-ci jugera nécessaire ou opportun d'assigner à ce ou ces suppléants. Toutefois, la nomination de ce ou ces suppléants ne doit pas porter atteinte à l'exercice de l'un quelconque de ces pouvoirs, attributions ou fonctions par Notre gouverneur général en personne.

And whereas by the Constitution Acts, 1867 to 1940, it is amongst other things enacted that it shall be lawful for Us, if We think fit, to authorize Our Governor General to appoint any person or persons, jointly or severally, to be his Deputy or Deputies within any part or parts of Canada, and in that capacity to exercise, during the pleasure of Our Governor General, such of the powers, authorities, and functions of Our Governor General as he may deem it necessary or expedient to assign to such Deputy or Deputies, subject to any limitations or directions from time to time expressed or given by Us: Now We do hereby authorize and empower Our Governor General, subject to such limitations and directions, to appoint any person or persons, jointly or severally, to be his Deputy or Deputies within any part or parts of Canada, and in that capacity to exercise, during his pleasure, such of his powers, functions, and authorities as he may deem it necessary or expedient to assign to him or them: Provided always, that the appointment of such a Deputy or Deputies shall not affect the exercise of any such power, authority or function by Our Governor General in person.

Partie VIII des *Lettres patentes de 1947*:

Et Nous déclarons, par les présentes, qu'il Nous plaît que, en cas de décès, incapacité, renvoi ou absence de Notre gouverneur général hors du Canada, tous et chacun des pouvoirs et attributions qui lui sont ici accordés doivent, jusqu'à ce que Notre nouveau plaisir y soit signifié, être dévolus à Notre juge en chef du Canada à l'époque considérée (ci-après désigné comme Notre juge en chef), ou, en cas de décès, d'incapacité, de renvoi ou absence hors du Canada, de Notre juge en chef, ensuite au juge alors le plus ancien de la Cour suprême du Canada, résidant à l'époque au Canada et n'étant pas frappé d'incapacité. Ledit juge en chef ou le juge le plus ancien de la Cour suprême du Canada, tant qu'il sera investi desdits pouvoirs et attributions, sera appelé Notre administrateur.

Toutefois, ce juge le plus ancien ne doit agir dans l'administration du Gouvernement que si Notre dit juge en chef ne se trouve pas au Canada et n'est pas capable d'administrer le Gouvernement.

Cependant, aucun de ces pouvoirs ou attributions ne devra être dévolu audit juge en

And We do hereby declare our pleasure to be that, in the event of the death, incapacity, removal, or absence of Our Governor General out of Canada, all and every the power and authorities herein granted to him shall, until Our further pleasure is signified therein, be vested in Our Chief Justice for the time being of Canada, (hereinafter called Our Chief Justice) or, in the case of the death, incapacity, removal or absence out of Canada of Our Chief Justice, then in the Senior Judge for the time being of the Supreme Court of Canada, then residing in Canada and not being under incapacity; such Chief Justice or Senior Judge of the Supreme Court of Canada, while the said powers and authorities are vested in him, to be known as Our Administrator.

Provided always, that the said Senior Judge shall act in the administration of the Government only if and when Our Chief Justice shall not be present within Canada and capable of administering the Government.

Provided further that no such powers or authorities shall vest in such Chief Justice,

chef ou autre juge de la Cour suprême du Canada tant qu'il n'aura pas prêté les serments destinés à être prêtés par Notre gouverneur général.

En outre, chaque fois et aussi souvent que Notre gouverneur général s'absentera temporairement du Canada, avec Notre permission, pour une période n'excédant pas un mois, Notre gouverneur général pourra alors et dans chacun de ces cas continuer à exercer tous et chacun des pouvoirs à lui dévolus aussi complètement que s'il résidait au Canada, y compris le pouvoir de nommer un ou des suppléants ainsi qu'il est prévu à l'Article VII de Nos présentes lettres patentes.

or other judge of the Supreme Court of Canada, until he shall have taken the Oaths appointed to be taken by Our Governor General.

Provided further that whenever and so often as Our Governor General shall be temporarily absent from Canada, with Our permission, for a period not exceeding one month, then and in every such case Our Governor General may continue to exercise all and every the powers vested in him as fully as if he were residing within Canada, including the power to appoint a Deputy or Deputies as provided in the Seventh Clause of these Our Letters Patent.

[35] Suivant une lecture attentive des textes législatifs précédents et particulièrement de la Partie VII des *Lettres patentes de 1947*, j'en conclus que le Gouverneur général du Canada est autorisé à nommer un ou plusieurs juges de la Cour suprême du Canada à titre de gouverneur général suppléant afin que ces derniers aient la capacité d'exercer les pouvoirs, attributions et fonctions du Gouverneur général que ce dernier jugera à propos ou nécessaire de leur attribuer.

[36] Même lu en conjoncture avec la Partie VIII des *Lettres patentes de 1947*, rien du texte de la Partie VII desdites *Lettres patentes de 1947* ne m'autorise à conclure qu'il existe une limitation quant à la nomination de juges de la Cour suprême du Canada à titre de gouverneur général suppléant comme le demandeur le soumet. Il ressort clairement du texte de chacune de ces Parties qu'elles ont été conçues pour des motifs et des besoins tout à fait différents et que la Partie VIII des *Lettres patentes de 1947* n'est pas une limitation de la Partie VII desdites lettres.

[37] Compte tenu des ces textes législatifs, je constate également que rien n'empêche le Gouverneur général du Canada de déléguer à un de ses suppléants son pouvoir de sanction que lui attribue l'article 55 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[38] Je constate également qu'aucun de ces textes législatifs ne requiert la prise d'un serment quelconque par la personne nommée à titre de gouverneur général suppléant.

[39] Par ailleurs, et comme le souligne le défendeur, l'argument du demandeur à l'effet que la nomination d'un juge de la Cour suprême du Canada à titre de gouverneur général suppléant irait à l'encontre de l'article 55 de la *Loi sur les juges* n'est d'aucune pertinence et ce, au motif que l'article 57 de cette même loi prévoit expressément la possibilité pour un juge d'exercer ladite charge de gouverneur général suppléant.

[40] L'article 57 de la *Loi sur les juges* se lit comme suit :

57. (1) Sauf cas prévu au paragraphe (3), ne donne lieu à aucune rémunération ou indemnité l'exercice par un juge des fonctions — soit visées au paragraphe 56(1), soit en qualité d'administrateur du Canada ou de suppléant du gouverneur général, soit ressortissant au pouvoir judiciaire ou exécutif — qu'il est tenu de remplir pour le gouvernement du Canada ou d'une province ou en leur nom.

(2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'empêcher un juge de recevoir au titre de lois provinciales, pour des fonctions autres que celles visées au paragraphe 56(1), une rémunération qui ne saurait toutefois dépasser 3 000 \$ par an au total.

57. (1) Except as provided in subsection (3), no judge shall accept any salary, fee, remuneration or other emolument or any expenses or allowances for acting in any capacity described in subsection 56(1) or as administrator or deputy of the Governor General or for performing any duty or service, whether judicial or executive, that the judge may be required to perform for or on behalf of the Government of Canada or the government of a province.

(2) The right of a judge to receive remuneration under any Act of the legislature of a province, other than for acting in any capacity described in subsection 56(1), is not affected by subsection (1), but no judge is entitled to receive remuneration under any such Act or

(3) Dans les cas visés au paragraphe (1), le juge peut toutefois être indemnisé de ses frais de transport et des frais de séjour et autres entraînés par l'accomplissement des fonctions hors de son lieu ordinaire de résidence à condition que l'indemnité soit versée par le gouvernement du Canada ou celui de la province, selon le cas; le montant et les modalités de versement de l'indemnité sont ceux qui sont par ailleurs attachés au poste du juge.

Acts in an aggregate amount exceeding \$3,000 per annum.

(3) In the cases described in subsection (1), a judge may receive his moving or transportation expenses and the reasonable travel and other expenses incurred by him away from his ordinary place of residence while acting in any such capacity or in the performance of any such duty or service, in the same amount and under the same conditions as if the judge were performing a function or duty as such judge, if those expenses are paid in respect of any matter within the legislative authority of Parliament, by the Government of Canada, and in respect of any matter within the legislative authority of the legislature of a province, by the government of the province.

[41] En tout état de cause, et après l'analyse de la doctrine constitutionnelle, je conclus également que l'argument du demandeur à l'effet qu'il y aurait atteinte aux principes de l'indépendance judiciaire des cours supérieures prévus aux articles 99 et 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867* dans la mesure où un juge de la Cour suprême du Canada exercerait la charge de gouverneur général suppléant est sans fondement.

[42] En effet, lorsqu'il agit à titre de gouverneur général suppléant, le juge de la Cour suprême du Canada visé ne pose aucun geste de nature à affecter le principe de l'indépendance judiciaire. De plus, tout comme pour le Gouverneur général du Canada, les juges de la Cour suprême du Canada, agissant à titre de gouverneur général suppléant, sont liés par une convention constitutionnelle leur interdisant de refuser de donner la sanction royale de leur propre chef. Cette convention constitutionnelle a, par ailleurs, été réitérée à de nombreuses reprises.

[43] Pour tous ces motifs, je conclus que les juges de la Cour suprême du Canada sont autorisés à agir à titre de gouverneur général suppléant.

[44] Compte tenu de la preuve déposée devant moi, j'en conclus que les sanctions royales données par feu l'honorable Juge Sopinka de la Cour suprême du Canada et par feu le très honorable juge Dickson alors juge en chef de la Cour suprême du Canada, sont tout à fait valides, et quand ces circonstances elles produisent tous leurs effets.

[45] Compte tenu également de la présomption de constitutionnalité des lois, je conclus que le demandeur n'a pas fait la preuve de l'inconstitutionnalité des lois contestées.

La primauté du Droit

[46] La Cour suprême du Canada dans le *Renvoi: droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S.721, devait déterminer la validité des lois manitobaines adoptées seulement en anglais depuis 1890. À cette occasion, cette dernière fit l'analyse du principe de la primauté du droit constituant un fondement de la Constitution canadienne et indiqua:

Second, the rule of law requires the creation and maintenance of an actual order of positive laws which preserves and embodies the more general principle of normative order. Law and order are indispensable elements of civilized life. "The rule of law in this sense implies [...] simply the existence of public order." (I. Jennings, *The Law and the Constitution*, 5th ed., 1959, at p. 43). As John Locke once said, "A government without laws is, I suppose, a mystery in politics, inconceivable

to human capacity and inconsistent with human society" (quoted by Lord Wilberforce in *Carl-Zeiss-Stiftung v. Rayner and Keeler Ltd. (No. 2)*, [1966] 2 All E.R. 536 (H.L.) at p. 577). According to Wade and Phillips, *Constitutional and Administrative Law* (9th ed. 1977), at p. 89: ... the rule of law expresses a preference for law and order within a community rather than anarchy, warfare and constant strife. In this sense, the rule of law is a philosophical view of society which in the Western tradition is linked with basic democratic notions."

[...]

The de facto doctrine is defined by Judge Albert Constantineau in *The De Facto Doctrine* (1910), at pp. 3-4 as follows:

The de facto doctrine is a rule or principle of law which, in the first place, justifies the recognition of the authority of governments established and maintained by persons who have usurped the sovereign authority of the State, and assert themselves by force and arms against the lawful government; secondly, which recognizes the existence of, and protects from collateral attack, public or private bodies corporate, which, though irregularly or illegally organized, yet, under color of law, openly exercise the powers and functions of regularly created bodies; and, thirdly, which imparts validity to the official acts of persons who, under color of right or authority, hold office under the aforementioned governments or bodies, or exercise lawfully existing offices of whatever nature, in which the public or third persons are interested, where the performance of such official acts is for the benefit of the public or third persons, and not for their own personal advantage.

That the foundation of the principle is the more fundamental principle of the rule of law is clearly stated by Constantineau in the following passage (at pp. 5-6):

Again, the doctrine is necessary to maintain the supremacy of the law and to preserve Peace and order in the community at large, since any other rule would lead to such uncertainty and confusion, as to break up the order and quiet of all civil administration. Indeed, if any individual or body of individuals were permitted, at his or their pleasure, to challenge the authority of and refuse obedience to the government of the state and the numerous functionaries through whom it exercises its various powers, or refuse to recognize municipal bodies and their officers, on the ground of irregular existence or defective titles, insubordination and disorder of the worst kind would be encouraged, which might at any time culminate in anarchy.

[47] Ainsi, selon les principes sous-jacents de la Constitution canadienne, réitéré par la Cour suprême du Canada, je conclus qu'il est impossible de déclarer inopérantes l'ensemble des lois du Canada et ce, afin d'éviter la création d'un vide juridique. Ainsi, l'argument du demandeur à l'effet que toutes les lois du Canada seraient inconstitutionnelles parce qu'adoptées par un Parlement lui-même inconstitutionnellement formé n'est que purement théorique puisque dans les faits, lesdites lois devront continuer de s'appliquer.

Responsabilité de l'avocat

[48] Ayant conclu à la validité constitutionnelle des lois contestées par le demandeur, je tiens à soulever, malheureusement, les agissements du procureur de ce dernier.

[49] En effet, tel qu'il appert du dossier, Me Lebrun a demandé par requête qu'il soit ordonné par cette Cour que le très honorable Antonio Lamer, juge en chef de la Cour suprême du Canada, soit assigné à titre de témoin. Comme le souligne Me Morneau, protonotaire de la Cour fédérale, une telle requête était tout à fait tardive, abusive et dilatoire.

[50] Tel qu'en fait foi le dossier, je souligne aussi le manque de pertinence de la question constitutionnelle soulevée par Me Lebrun, quant à la constitutionnalité des modifications faites à la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui avait d'ailleurs antérieurement soulevé une question constitutionnelle semblable devant le juge Boilard de la Cour

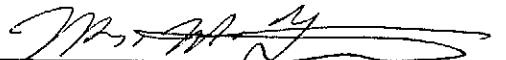
supérieure du Québec; ce dernier l'avait rejetée sans toutefois s'y attarder, ledit jugement ayant été porté en appel devant la Cour d'appel du Québec. Ainsi, compte tenu du fait que la question est déjà pendante devant la Cour d'appel du Québec, nous comprenons difficilement l'acharnement de Me Lebrun de soulever, de nouveau, cette question devant notre Cour.

[51] De plus, et tel que je l'ai souligné, la question constitutionnelle fondamentale posée par Me Lebrun, à savoir la validité constitutionnelle des lois ayant modifié la *Loi constitutionnelle de 1867* quant à la représentation des provinces à la Chambre des communes, avait été répondue par les Cours suprême et d'appel de la Colombie Britannique et ce, sans compter que la Cour suprême du Canada a refusé d'entendre le pourvoi sur cette question. En outre, je considère que le cadre choisi par Me Lebrun pour soulever à nouveau cette question, soit un contrôle judiciaire en immigration, est nettement inopportun.

[52] À l'issue de l'audience, j'ai demandé aux parties de faire valoir leur point de vue sur la question des dépens. Après avoir entendu les observations des deux avocats, j'ai conclu que je n'adjugerai pas de dépens en l'espèce.

[53] Si l'avocat du demandeur souhaite soumettre une question aux fins de certification, il peut le faire en envoyant une copie de sa question à l'avocat du ministre

dans un délai de sept jours à compter d'aujourd'hui. L'avocat du ministre devra, dans les cinq jours de la réception de la question, présenter ses observations quant à savoir si la question doit ou ne doit pas, à son avis, être certifiée.



J.C.F.C.

Ottawa (Ontario)
Le 11 juin 1999