

Joseph Thorarinn Thorson *Appellant*;

and

The Attorney General of Canada, The Secretary of State of Canada, The Receiver General of Canada, Keith Spicer, The Bilingual Districts Advisory Board, Roger Duhamel, Paul Fox and Roger St. Denis *Respondents*.

1973: June 6, 7; 1974: January 22.

Present: Fauteux C.J. and Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Laskin and Dickson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Actions—Status—Standing of taxpayer in class action—Interest no greater than that of any other taxpayer—Challenge of federal legislation—Official Languages Act, R.S.C. 1970, c. O-2.

The appellant, suing as a taxpayer in a class action, claimed that the *Official Languages Act*, 1968-69 (Can.), c. 54 and *Appropriation Acts* providing money to implement it were unconstitutional. The question of standing was raised as a preliminary question of law and was decided against the appellant, both at first instance and on appeal.

Held (Fauteux C.J. and Abbott and Judson JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Laskin and Dickson JJ.: A question of alleged excess of legislative power is a justiciable one, and it is open to the Court, in the exercise of a discretionary power, to allow a taxpayer to have such a question adjudicated in a class action, being in effect a class action by a member of the public, when otherwise it could be immune from judicial review because there is no person or class of persons particularly aggrieved and because of the unwillingness of the Attorney-General to institute proceedings or of the Government to direct a reference. Any attempt to place standing in a federal taxpayer suit on the likely tax burden is as unreal as it is in the case of municipal taxpayer suits. It is not the alleged waste of public funds alone but the right of citizenry to constitutional behaviour that

Joseph Thorarinn Thorson *Appellant*;

et

Le Procureur Général du Canada, Le Secrétaire d'État du Canada, Le Receveur Général du Canada, Keith Spicer, Le Conseil Consultatif des Districts Bilingues, Roger Duhamel, Paul Fox et Roger St. Denis *Intimés*.

1973: les 6 et 7 juin; 1974: le 22 janvier.

Présents: Le Juge en chef Fauteux et les Juges Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Laskin et Dickson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Actions—Qualité pour agir du contribuable—Dans une action intéressant une catégorie de personnes—Intérêt pas plus grand que celui de tout autre contribuable—Contestation d'une loi fédérale—Loi sur les langues officielles, S.R.C. 1970, c. O-2.

L'appelant, qui poursuit en tant que contribuable dans une action intéressant une catégorie de personnes, prétendait que la *Loi sur les langues officielles*, 1968-69 (Can.), c. 54, et les *Lois portant affectation de crédit* prévoyant les sommes nécessaires pour la mettre à exécution, étaient inconstitutionnelles. La question de la qualité pour agir a été soulevée comme question de droit préliminaire et elle a été décidée à l'encontre de l'appelant, tant en première instance qu'en appel.

Arrêt (Le Juge en chef Fauteux et les Juges Abbott et Judson étant dissidents): Le pourvoi doit être accueilli.

Les Juges Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Laskin et Dickson: Une question d'abus de pouvoir législatif est de la compétence des tribunaux, et il leur appartient, dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, de permettre à un contribuable de soumettre cette question à la justice par le moyen d'une action intéressant une catégorie de personnes, qui sera en somme une action intéressant une catégorie de personnes intentée par une personne faisant partie du public, lorsque autrement l'abus serait à l'abri d'une révision judiciaire pour le motif qu'il n'y a pas de personne ou de catégorie de personnes particulièrement lésée et que le procureur général refuse d'entamer des procédures et le gouvernement de soumettre un renvoi. Toute tentative de déterminer d'après la charge fiscale la qualité pour agir, dans une action de

will support standing. As a matter of discretion the appellant should be allowed to proceed to have the suit determined on the merits.

Per Fauteux C.J., Abbott and Judson JJ. dissenting: The ratio of the judgments in the Ontario courts is that an individual has no status to challenge the constitutional validity of an Act of Parliament unless he is specially affected or exceptionally prejudiced by it. Municipal taxpayer class actions are in a class of their own since municipal corporations and municipal councils are creatures of a statute and can only do those things which they are authorized to do.

[*MacIlreith v. Hart*, (1907), 39 S.C.R. 657; *Smith v. Attorney General of Ontario*, [1924] S.C.R. 331; *Dyson v. The Attorney General*, [1911] 1 K.B. 410, (2nd Dyson case) [1912] 1 Ch. 158; *Attorney General v. Independent Broadcasting Authority, ex parte McWhirter*, [1973] 1 All E.R. 689; *London County Council v. Attorney General*, [1902] A.C. 165; *Wallasey Local Board v. Gracey*, (1887), 36 Ch. 593; *Tottenham U.D.C. v. Williamson & Sons Ltd.*, [1896] 2 Q.B. 353; *Boyce v. Paddington Borough Council*, [1903] 1 Ch. 109; *Electrical Development Co. of Ontario v. Attorney General of Ontario*, [1919] A.C. 687; *B.C. Power Corp. Ltd. v. B.C. Electric Co. Ltd.*, [1962] S.C.R. 642; *Attorney General for Victoria v. The Commonwealth* (1946), 71 C.L.R. 237; *Massachusetts v. Mellon*, (1923), 262 U.S. 447; *Ref. re ss. (1), (3), (4), s. 11, Official Languages Act, s. 14 Official Languages Act (N.B.)*, (1972), 5 N.B.R. (2d) 653; *Paterson v. Bowes*, (1853), 4 Gr. 170; *Toronto v. Bowes*, (1853), 4 Gr. 489 affd. (1856), 6 Gr. 1, affd. (1858), 11 Moo. P.C. 463, 14 E.R. 770; *Crampton v. Zabriskie*, (1879), 101 U.S. 601; *Bromley v. Smith*, (1826), 1 Sim. 8, 57 E.R. 482; *Prescott v. Birmingham*, [1955] Ch. 210; *Bradbury v. Enfield*, [1967] 1 W.L.R. 1311; *Holden v. Bolton*, (1887), 3 T.L.R. 676; *Collins v. Lower Hutt City Corporation*, [1961] N.Z.L.R. 250; *Bradford v. Municipality of Brisbane*, [1901] Queensland L.J. 44; *Frothingham v. Mellon*, (1923), 262 U.S. 447; *Flast v. Cohen*, (1968), 392 U.S. 83; *Everson v. Board of Education*, (1947), 330 U.S.1; *Doremus v. Board of Education*, (1952), 342 U.S. 429; *Sierra Club v. Morton*, (1972), 405 U.S. 727; *Anderson v. Commonwealth* (1932), 47 C.L.R.

contribuable fédéral, est aussi irréaliste que dans les affaires de contribuable municipal. Ce n'est pas le seul gaspillage allégué de deniers publics mais le droit des citoyens au respect de la constitution qui étayera la qualité pour agir. Jugeant cette affaire de façon discrétionnaire, l'appelant devrait avoir le droit de faire décider au fond la poursuite qu'il a intentée.

Le Juge en chef Fauteux et les Juges Abbott et Judson, dissidents: La *ratio decidendi* des arrêts rendus dans les cours de l'Ontario est qu'un particulier n'a pas qualité pour contester la constitutionnalité d'une loi du Parlement à moins qu'il ne soit spécialement touché ou subisse un préjudice exceptionnel. Les actions de contribuable municipal sont dans une catégorie particulière puisque les corporations municipales et les conseils municipaux sont des créatures du législateur et ne peuvent faire que les choses qu'elles sont autorisées à faire.

Arrêts mentionnés: *MacIlreith c. Hart*, (1907), 39 R.C.S. 657; *Smith c. Le procureur général de l'Ontario*, [1924] R.C.S. 331; *Dyson v. The Attorney General*, [1911] 1 K.B. 410, (2nd Dyson case) [1912] 1 Ch. 158; *Attorney General v. Independent Broadcasting Authority, ex parte McWhirter*, [1973], 1 All E.R. 689; *London County Council v. Attorney General*, [1902] A.C. 165; *Wallasey Local Board v. Gracey*, (1887), 36 Ch. 593; *Tottenham U.D.C. v. Williamson & Sons Ltd.*, [1896] 2 Q.B. 353; *Boyce v. Paddington Borough Council*, [1903] 1 Ch. 109; *Electrical Development Co. of Ontario v. Attorney General of Ontario*, [1919] A.C. 687; *B.C. Power Corp. Ltd. c. B.C. Electric Co. Ltd.*, [1962] R.C.S. 642; *Attorney General for Victoria v. The Commonwealth* (1946), 71 C.L.R. 237; *Massachusetts v. Mellon*, (1923), 262 U.S. 447; *Ref. re ss. (1), (3), (4), s. 11, Official Languages Act, s. 14 Official Languages Act (N.B.)*, (1972), 5 N.B.R. (2d) 653; *Paterson v. Bowes*, (1853), 4 Gr. 170; *Toronto v. Bowes*, (1853), 4 Gr. 489 conf. (1856), 6 Gr. 1, conf. (1858), 11 Moo. P.C. 463, 14 E.R. 770; *Crampton v. Zabriskie*, (1879), 101 U.S. 601; *Bromley v. Smith*, (1826), 1 Sim. 8, 57 E.R. 482; *Prescott v. Birmingham*, [1955] Ch. 210; *Bradbury v. Enfield*, [1967] 1 W.L.R. 1311; *Holden v. Bolton*, (1887), 3 T.L.R. 676; *Collins v. Lower Hutt City Corporation*, [1961] N.Z.L.R. 250; *Bradford v. Municipality of Brisbane*, [1901] Queensland L.J. 44; *Frothingham v. Mellon*, (1923), 262 U.S. 447; *Flast v. Cohen*, (1968), 392 U.S. 83; *Everson v. Board of Education*, (1947), 330 U.S. 1; *Doremus v. Board of Education*, (1952), 342 U.S. 429; *Sierra Club v. Morton*, (1972), 405 U.S. 727; *Anderson v. Common-*

50; *R. v. Barker*, (1762), 3 Burr. 1265, 97 E.R. 823 referred to.]

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario¹ dismissing an appeal from a judgment of Houlden J. whereby the appellants action was dismissed for want of status.

J. T. Thorson, Q.C., in person.

J. J. Robinette, Q.C., *T. B. Smith, Q.C.*, for the respondent.

The judgment of Fauteux C.J. and Abbott and Judson JJ. was delivered by

JUDSON J.—The appellant, Joseph Thorarinn Thorson, sued in the Supreme Court of Ontario for a declaration that the *Official Languages Act* is *ultra vires* of the Parliament of Canada, and for a similar declaration in respect of appropriation Acts of the Parliament of Canada insofar as they grant money out of the Consolidated Revenue Fund for the purposes of this Act. The appellant also asked for an order compelling repayment into the Consolidated Revenue Fund of moneys already expended.

One of the defences raised by the defendants in the action was that the appellant had no status to maintain the action. Following the close of pleadings, the defendants applied for an order under Rule 124 of the Rules of Practice of the Supreme Court of Ontario for leave to set down for hearing two questions of law before the trial of the action. These are:

1. That the plaintiff (appellant) has no status or standing to maintain this action;

2. That since the plaintiff (appellant) has not alleged that he as a taxpayer of Canada has suffered any special damage or damage that would set him apart from other taxpayers of Canada as a result of the enactment of the *Official Languages Act*, the plaintiff (appellant) has no status or standing to obtain the relief claimed in the amended statement of claim.

¹ [1972] 2 O.R. 340.

wealth (1932), 47 C.L.R. 50; *R. v. Barker*, (1762), 3 Burr. 1265, 97 E.R. 823.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario¹ rejettant un appel d'un jugement du Juge Houlden qui avait rejeté l'action de l'appelant pour défaut de qualité pour agir.

J. T. Thorson, c.r., en personne.

J. J. Robinette, c.r., *T. B. Smith, c.r.*, pour les intimés.

Le jugement du Juge en chef Fauteux et des Juges Abbott et Judson a été rendu par

LE JUGE JUDSON—L'appelant, Joseph Thorarinn Thorson, a intenté une poursuite en Cour suprême de l'Ontario pour faire déclarer la *Loi sur les langues officielles, ultra vires* des pouvoirs du Parlement du Canada, et faire déclarer *ultra vires* certaines lois du Parlement du Canada portant affectation de crédits, dans la mesure où celles-ci octroient aux fins de cette Loi de l'argent prélevé sur le fonds du revenu consolidé. L'appelant demande aussi que l'argent déjà dépensé soit remis dans le fonds du revenu consolidé.

Un des moyens de défense soulevés par les défendeurs dans l'action est que l'appelant n'a pas qualité pour intenter l'action. Après que contestation eut été liée, les défendeurs ont demandé en vertu de la Règle 124 des Règles de pratique de la Cour suprême de l'Ontario une ordonnance autorisant l'inscription pour audition, avant enquête, de deux questions de droit. Ces questions sont les suivantes:

[TRADUCTION] 1. Que le demandeur (l'appelant) n'a pas qualité pour intenter cette action;

2. Que le demandeur (l'appelant) n'ayant pas allégué qu'en tant que contribuable canadien il a subi, par suite de l'adoption de la *Loi sur les langues officielles*, un dommage spécial ou qui le distingue des autres contribuables canadiens, ledit demandeur (l'appelant) n'a pas qualité pour obtenir le redressement réclamé dans sa déclaration écrite modifiée.

¹ [1972] 2 O.R. 340.

Leave was granted and these two questions came on for hearing before Mr. Justice Houlden. He found that the appellant had no status to maintain the action and accordingly dismissed it. His judgment² was affirmed by a unanimous Court of Appeal³.

The ratio of the judgments in the Ontario courts is that an individual has no status to challenge the constitutional validity of an Act of Parliament unless he is specially affected or exceptionally prejudiced by it. The plaintiff in this action had only the same interest as any other taxpayer in Canada, and any increased taxes resulting from the implementation of the Act would be borne by all the taxpayers of Canada.

In my opinion, this decision is sound and the case is governed directly by the judgment of this Court in *Smith v. Attorney General of Ontario*⁴. In this action, Smith was asking for a declaratory judgment that Part IV of the *Canada Temperance Act* was not validly in force in the Province of Ontario. The ratio of the judgment of the Court is contained in the reasons of Duff J., at pp. 337 and 338, in the following terms:

Much may be said, no doubt, for the view that an individual in the position of the appellant ought, without subjecting himself to a prosecution for a criminal offence, to have some means of raising the question of the legality of official acts imposing constraint upon him in his daily conduct which, on grounds not unreasonable, he thinks are unauthorized and illegal. We think, however, that to accede to appellant's contention upon this point would involve the consequence that virtually every resident of Ontario could maintain a similar action; and we can discover no firm ground on which the appellant's claim can be supported which would not be equally available to sustain the right of any citizen of a province to initiate proceedings impeaching the constitutional validity of any legislation directly affecting him, along with other citizens, in a similar way in his business or in his personal life.

L'autorisation a été accordée et ces deux questions sont venues à audition devant le Juge Houlden. Il a statué que l'appelant n'a pas qualité pour intenter l'action qu'il a donc rejetée. Son jugement² a été confirmé à l'unanimité par la Cour d'appel³.

La *ratio decidendi* des arrêts rendus dans les cours de l'Ontario est qu'un particulier n'a pas qualité pour contester la constitutionnalité d'une loi du Parlement à moins qu'il ne soit spécialement touché ou subisse un préjudice exceptionnel. Ici, le demandeur n'a pas un intérêt différent de celui de tout autre contribuable au Canada, et toute augmentation d'impôts résultant de la mise en œuvre de la Loi sera supportée par tous les contribuables du Canada.

A mon avis, cette décision est fondée et l'affaire est directement régie par l'arrêt de cette Cour dans *Smith c. Procureur général de l'Ontario*⁴. Dans l'affaire *Smith*, Smith avait demandé un jugement déclaratoire portant que la partie IV de la *Loi canadienne sur la tempérance* n'était pas validement en vigueur dans la province d'Ontario. La *ratio decidendi* de l'arrêt de la Cour est contenue dans les motifs du Juge Duff, aux pp. 337 et 338:

[TRADUCTION] Il y a beaucoup à dire, sans doute, en faveur de la thèse suivant laquelle un particulier dans la situation de l'appelant devrait, sans s'exposer à une poursuite pour une infraction criminelle, avoir le moyen de mettre en cause la légalité d'actes officiels qui lui imposent des contraintes dans sa conduite quotidienne et qui, d'après ce qu'il croit en se basant sur des motifs raisonnables, sont illégaux et non autorisés. Nous pensons toutefois que faire droit à la prétention de l'appelant sur ce point aurait pour conséquence que presque tout résident de l'Ontario pourrait soutenir une action semblable; et nous ne voyons pas, parmi les bases solides sur lesquelles pourrait reposer la réclamation de l'appelant, de base qui ne pourrait également étayer le droit de tout citoyen d'une province d'intenter des procédures mettant en cause la constitutionnalité d'une loi le touchant directement, lui et d'autres citoyens, d'une manière semblable dans sa vie professionnelle ou personnelle.

² [1972] 1 O.R. 86.

³ [1972] 2 O.R. 340.

⁴ [1924] S.C.R. 331.

² [1972] 1 O.R. 86.

³ [1972] 2 O.R. 340.

⁴ [1924] R.C.S. 331.

We think the recognition of such a principle would lead to grave inconvenience and analogy is against it. An individual, for example, has no status to maintain an action restraining a wrongful violation of a public right unless he is exceptionally prejudiced by the wrongful act. It is true that in this court this rule has been relaxed in order to admit actions by ratepayers for restraining *ultra vires* expenditures by the governing bodies of municipalities; *MacIlreith v. Hart* (1907), 39 S.C.R. 657. We are not sure that the reasons capable of being advanced in support of this exception would not be just as pertinent as arguments in favour of the appellant's contention, but this exception does not rest upon any clearly defined principle, and we think it ought not to be extended.

These reasons were accepted by Mignault J. and Maclean J. Idington J. thought that the action was an attempt to get an opinion which, on the facts presented, the Court had no right to give. He declined to express any opinion on the questions submitted and concurred in the dismissal of the action for the reasons given by him. The Chief Justice, who presided at the hearing, died before judgment was pronounced.

In the *Smith* case, as in the present appeal, much emphasis was laid on the decision in *Dyson v. Attorney-General*⁵. In my opinion *Dyson's* case has no bearing upon the problem before us. The appellant in this case is seeking a declaration that Parliament had no power to enact a certain piece of legislation. *Dyson's* case was concerned with no such issue. The attack in *Dyson's* case was upon the action of the Commissioners of Inland Revenue. They had devised a form which required all land owners to state the annual value of their land on a certain basis. *Dyson's* objection was that this demand was not authorized by the Act, and the Court of Appeal agreed with him⁶. The decision was, therefore, a declaratory judgment against a certain form of administrative action. It was sought in the *Smith* case to extend this principle to legislation and this request was rejected, and rightly so in my opinion. It is being repeated in

Nous croyons que la reconnaissance de pareil principe entraînerait de graves inconvénients, et qu'il va à l'encontre des précédents pouvant s'appliquer par analogie. Ainsi, un particulier n'a pas qualité pour intenter une action à l'encontre d'une violation d'un droit public, à moins qu'il ne subisse un préjudice exceptionnel. Il est vrai que cette Cour a adouci cette règle afin d'autoriser des actions intentées par des contribuables à l'encontre des dépenses *ultra vires* faites par les organismes de régies des municipalités; *MacIlreith v. Hart* (1907), 39 R.C.S. 657. Nous ne sommes pas certains que les raisons susceptibles d'être avancées au soutien de cette exception ne seraient pas tout aussi pertinentes comme arguments à l'appui de la prétention de l'appelant, mais cette exception ne repose sur aucun principe clairement défini et nous croyons qu'il n'y a pas lieu d'en étendre la portée.

Ces motifs de jugement ont été retenus par les Juges Mignault et Maclean. Le Juge Idington a pensé que l'action visait l'obtention d'un avis que la Cour, vu les faits présentés, n'avait pas le droit de donner. Il a refusé d'exprimer un avis sur les questions soumises et il a souscrit au rejet de l'action pour des motifs qu'il a exposés. Le Juge en chef, qui a présidé l'audition, est décédé avant que jugement soit prononcé.

Dans l'arrêt *Smith*, comme dans le présent pourvoi, on a beaucoup appuyé sur l'arrêt *Dyson v. Attorney-General*⁵. A mon avis, l'arrêt *Dyson* n'a aucune portée sur la question dont nous sommes saisis. En l'espèce présente, l'appelant demande une déclaration selon laquelle le Parlement n'avait pas le pouvoir d'adopter la loi attaquée. L'arrêt *Dyson* ne portait pas sur une question semblable. Dans l'affaire *Dyson*, on attaquait l'acte des commissaires du revenu intérieur. Ils avaient conçu une formule qui demandait à tous les propriétaires de bien-fonds de déclarer la valeur annuelle de leur bien fonds sur une certaine base. *Dyson* objectait que cette demande n'était pas autorisée par la loi en cause, et la Cour d'appel lui a donné raison⁶. La décision était donc un jugement déclaratoire contre une certaine forme d'acte administratif. Dans l'affaire *Smith*, on a demandé d'étendre ce principe aux actes législatifs et cette demande a

⁵ [1911] 1 K.B. 410, and [1912] 1 Ch. 158.

⁶ [1911] 1 K.B. 410.

⁵ [1911] 1 K.B. 410 et [1912] 1 Ch. 158.

⁶ [1911] 1 K.B. 410.

this appeal and should be rejected again.

It is also my opinion that Duff J. was right in refusing to extend the ratepayer's action in municipal cases to the kind of action before him in the *Smith* case and before us in the present case. These actions to restrain illegal or *ultra vires* expenditures, to recover funds illegally paid out or retained by a member of council (*MacIlreith v. Hart*⁷; *Paterson v. Bowes*⁸) bear no analogy to the present case. I do not regard them as a relaxation of the rule enunciated in the *Smith* case. They are in a class of their own. Municipal corporations and municipal councils are creatures of a statute and can only do those things which they are authorized, expressly or implicitly, to do. The ratepayer's action is one means of keeping municipal action within municipal powers.

I would dismiss the appeal with costs.

The judgment of Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Laskin and Dickson JJ. was delivered by

LASKIN J.—An important question of standing is raised by this appeal, brought here by leave of this Court. The appellant, suing as a taxpayer in a class action, claims a declaration against the Attorney General of Canada that the *Official Languages Act*, 1968-69 (Can.), c. 54, now R.S.C. 1970, c. O-2, and *Appropriation Acts* providing money to implement it, are unconstitutional. There are other defendants in the action as framed, against whom specific relief is claimed, but it seems to have been assumed that their liability depends initially on whether the appellant can succeed in his claim against the Attorney General of Canada; and that unless the

⁷ (1908), 39 S.C.R. 657.

⁸ (1853), 4 Gr. 170.

été rejetée, à bon droit à mon avis. On réitère la même demande dans le présent pourvoi et elle devrait encore une fois être rejetée.

Je suis aussi d'avis que le refus du Juge Duff de donner une extension à l'action de contribuable municipal en lui assimilant le genre d'action dont il était saisi dans l'affaire *Smith* et dont nous sommes saisis dans la présente affaire, était justifié. Ces actions de contribuable à l'encontre de dépenses illégales ou *ultra vires*, pour recouvrer des sommes illégalement payées ou retenues par un membre de conseil (*MacIlreith c. Hart*⁷; *Paterson v. Bowes*⁸) ne sont pas analogues à l'instance engagée dans la présente affaire. Je ne les considère pas comme une atténuation de la règle énoncée dans l'arrêt *Smith*. Elles sont dans une catégorie particulière. Les corporations municipales et les conseils municipaux sont des créatures du législateur et ne peuvent faire que les choses qu'elles sont autorisées, expressément ou implicitement, à faire. L'action de contribuable municipal est un moyen parmi d'autres de confiner l'administration municipale dans les limites de ses pouvoirs.

Je rejetterais le pourvoi avec dépens.

Le jugement des Juges Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Laskin et Dickson a été rendu par

LE JUGE LASKIN—Le pourvoi, interjeté sur autorisation de cette Cour, soulève une importante question de qualité pour agir (*standing*). L'appelant, qui poursuit le procureur général du Canada en tant que contribuable dans une action intéressant une catégorie de personnes (*class action*), demande que la *Loi sur les langues officielles*, 1968-69 (Can.), c. 54, maintenant S.R.C. 1970, c. O-2, et les *Lois portant affectation de crédit* prévoyant les sommes nécessaires pour la mettre à exécution, soient déclarées inconstitutionnelles. D'autres défendeurs sont parties à l'action telle qu'intentée, contre qui un redressement particulier est

⁷ (1908), 39 R.C.S. 657.

⁸ (1853), 4 Gr. 170.

appellant has standing to seek a declaration of unconstitutionality, the various claims of relief must fail *in limine*.

The question of standing was, on the motion of the defendants under R.124 (Ont.), set down for hearing as a preliminary question of law, and was decided by Houlden J. in their favour. An appeal by the plaintiff to the Ontario Court of Appeal was dismissed without calling on counsel for the defendants. The Court of Appeal, in short reasons, approved the interpretation placed by Houlden J. on the two judgments of this Court upon which, in his view, the issue turned, namely *MacIlreith v. Hart*⁹ and *Smith v. Attorney General of Ontario*¹⁰. Houlden J. regarded the *Smith* case as laying down the applicable principle as expounded in the reasons of Duff J., speaking in this respect for the majority of the Court. Houlden J. said this in the course of his reasons:

In my judgment, the principle stated in the *Smith* case is one of general application. This principle is that an individual has no status or standing to challenge the constitutional validity of an Act of Parliament in an action of this type unless he is specially affected or exceptionally prejudiced by it . . . The fact that the taxes of the plaintiff and the taxes of every taxpayer in Canada will be raised as a result of the implementation of the Official Languages Act is not, in my opinion, sufficient to constitute special damage or prejudice to the plaintiff so as to enable the plaintiff to bring this action.

I think there is sound reason for this result. If every taxpayer could bring an action to test the validity of a statute that involved the expenditure of public money it would in my view lead to grave inconvenience and public disorder. It is for this reason, I believe, that the plaintiff has been unable to

⁹ (1907), 39 S.C.R. 657.

¹⁰ [1924] S.C.R. 331.

réclamé, mais on semble avoir supposé que leur responsabilité dépend d'abord de la question de savoir si l'appelant peut avoir gain de cause contre le procureur général du Canada; et qu'à moins que l'appelant ait qualité pour demander une déclaration d'inconstitutionnalité, les différentes demandes de redressement doivent échouer *in limine*.

La question de la qualité pour agir fut, sur requête des défendeurs faite en vertu de la règle 124 (Ont.), mise au rôle pour audition comme question de droit préliminaire, et le Juge Houlden a donné gain de cause aux défendeurs. Un appel interjeté par le demandeur à la Cour d'appel de l'Ontario a été rejeté sans que l'avocat des défendeurs ne soit appelé à plaider. Dans de courts motifs, la Cour d'appel a approuvé l'interprétation donnée par le Juge Houlden aux deux arrêts de cette Cour sur lesquels, à son avis, repose la question en litige, notamment, *MacIlreith c. Hart*⁹ et *Smith c. Le procureur général de l'Ontario*¹⁰. Le Juge Houlden a considéré l'arrêt *Smith* comme établissant le principe applicable, énoncé dans les motifs du Juge Duff qui avait parlé à cet égard au nom de la majorité de la Cour. Dans ses motifs, le Juge Houlden a dit, en autres choses:

[TRADUCTION] A mon avis, le principe énoncé dans l'arrêt *Smith* est un principe d'application générale. Ce principe veut qu'un citoyen n'a pas état ni qualité pour contester la constitutionnalité d'une loi du Parlement dans une action de ce genre à moins qu'il soit particulièrement touché ou exceptionnellement lésé par la loi . . . Le fait que l'impôt du demandeur et celui de tous les contribuables du Canada sera augmenté par suite de la mise en œuvre de la Loi sur les langues officielles n'est pas, à mon avis, suffisant pour constituer un dommage ou un préjudice spécial au demandeur de manière à lui permettre d'intenter cette action.

Je crois que des raisons valables motivent cette conclusion. Si tout contribuable pouvait intenter une action pour déterminer la validité d'une loi qui comporte des dépenses de deniers publics, ceci amènerait, à mon avis, de sérieux inconvénients et une atteinte à l'ordre public. Je crois que c'est la raison pour

⁹ (1907), 39 R.C.S. 657.

¹⁰ [1924] R.C.S. 331.

find any Canadian or English decision as authority for the position he is asserting.

I do not think that anything is added to the reasons for denying standing, if otherwise cogent, by reference to grave inconvenience and public disorder. An effective answer to similar arguments advanced in *Dyson v. The Attorney General*¹¹, was given by Farwell L.J. in his reasons at p. 423, reasons endorsed by Fletcher Moulton L.J. in the second *Dyson* case¹², at p. 168. The Courts are quite able to control declaratory actions, both through discretion, by directing a stay, and by imposing costs; and as a matter of experience, *MacIlreith v. Hart*, to which I will return, does not seem to have spawned any inordinate number of ratepayers' actions to challenge the legality of municipal expenditures. A more telling consideration for me, but on the other side of the issue, is whether a question of constitutionality should be immunized from judicial review by denying standing to anyone to challenge the impugned statute. That, in my view, is the consequence of the judgments below in the present case. The substantive issue raised by the plaintiff's action is a justiciable one; and, *prima facie*, it would be strange and, indeed, alarming, if there was no way in which a question of alleged excess of legislative power, a matter traditionally within the scope of the judicial process, could be made the subject of adjudication.

Because of the way in which the matter now before this Court arose, the facts alleged in the amended statement of claim are taken as admitted for present purposes. They do not, of course, answer the legal question which has been posited on those facts. There is one admission of fact to which I wish to refer, however, which was not considered in the reasons of the

laquelle le demandeur n'a pu trouver aucun précédent canadien ou anglais pour appuyer la position qu'il avance.

Je ne crois pas que la mention, des inconvénients sérieux et de l'atteinte à l'ordre public ajoute quoi que ce soit aux motifs de nier la qualité, s'ils sont autrement convaincants. Une réponse satisfaisante à des arguments semblables avancés dans l'affaire *Dyson v. The Attorney General*¹¹, a été donnée par le Juge Farwell dans ses motifs à la p. 423, motifs qui ont été retenus par le Juge Fletcher Moulton dans la seconde affaire *Dyson*¹², à la p. 168. Les cours ont tous les pouvoirs nécessaires pour contrôler les actions déclaratoires, soit par voie discrétionnaire, en ordonnant une suspension d'instance, soit par l'imposition de dépens; et l'expérience nous indique que l'arrêt *MacIlreith c. Hart*, auquel je me reporterai, ne semble pas avoir engendré un nombre excessif d'actions de contribuables visant à contester la légalité de dépenses municipales. Quant à moi, une considération plus importante, mais qui est de l'autre côté de la question, est de savoir si une question de constitutionnalité devrait être mise à l'abri d'un examen judiciaire en niant qualité pour agir à quiconque tente d'attaquer la loi contestée. C'est là, à mon avis, la conséquence des jugements des cours d'instance inférieure en l'espèce. La question de fond soulevée par l'action du demandeur est de la compétence des tribunaux; et, *prima facie*, il serait étrange et même alarmant qu'il n'y ait aucun moyen par lequel une question d'abus de pouvoir législatif, matière traditionnellement de la compétence des cours de justice, puisse être soumise à une décision de justice.

A cause de la manière dont la question maintenant devant cette Cour a été soulevée, les faits allégués dans la déclaration écrite modifiée sont considérés comme reconnus aux fins de ces présentes. Ils ne donnent évidemment pas réponse à la question de droit qui a été posée en regard de ces faits. Il y a une reconnaissance d'un fait à laquelle je désire me reporter mais

¹¹ [1911] 1 K.B. 410.

¹² [1912] 1 Ch. 158.

¹¹ [1911] 1 K.B. 410.

¹² [1912] 1 Ch. 158.

Courts below. Before bringing his action, the plaintiff wrote to the Attorney General of Canada inviting him, in his capacity as representative of the Crown in right of Canada in matters legal, to take appropriate proceedings to test the validity of the *Official Languages Act*. The letter noted that prior to the enactment of this statute the plaintiff had asked for a reference to this Court to have its validity considered but his request was refused. Although the record contains no reply to the plaintiff's letter there is an admission by the defendants in their amended statement of defence that the Attorney General declined to act in his public capacity to challenge the constitutionality of the statute.

If a previous request to the Attorney General to institute proceedings or to agree to a relator action is a condition of a private person's right to initiate proceedings such as this on his own (see *Attorney General v. Independent Broadcasting Authority, ex parte McWhirter*¹³, at p. 698) that condition has been met in this case. I doubt, however, whether such a condition can have any application in a federal system where the Attorney General is the legal officer of a Government obliged to enforce legislation enacted by Parliament and a challenge is made to the validity of the legislation. The situation is markedly different from that of unitary Great Britain where there is no unconstitutional legislation and the Attorney General, where he proceeds as guardian of the public interest, does so against subordinate delegated authorities. Indeed, in such situations the decision of the Attorney General to proceed on his own or to permit a relator action is within his discretion and not subject to judicial control: see *London County Council v. Attorney General*¹⁴. Nevertheless, what was said by Lord Denning in the *McWhirter* case, *supra*, on the position of a member of the public where the Attorney General refuses without good reason to take pro-

qui n'a pas toutefois été prise en ligne de compte dans les motifs des cours d'instance antérieure. Avant d'intenter son action, le demandeur a écrit au procureur général du Canada pour l'inviter, en sa qualité de représentant de la Couronne du chef du Canada en matière juridique, à engager les procédures appropriées afin de vérifier la validité de la *Loi sur les langues officielles*. La lettre mentionnait qu'avant l'adoption de cette loi, le demandeur avait demandé un renvoi à cette Cour aux fins d'étudier sa validité mais que sa requête avait été refusée. Bien que le dossier ne contienne aucune réponse à la lettre du demandeur, les défendeurs ont reconnu dans leur défense modifiée que le procureur général avait refusé d'agir en sa qualité d'officier public pour contester la constitutionnalité de la loi.

Si le droit d'un particulier d'entamer des procédures comme celles-ci de son propre chef est subordonné à une requête préalable au procureur général lui demandant d'intenter des procédures ou de consentir à une action par quasi-demandeur (*relator action*) (voir *Attorney General v. Independent Broadcasting Authority, ex parte McWhirter*¹³, à la p. 698), cette condition a été remplie en l'espèce. Cependant, je doute que cette condition soit applicable dans un système fédéral quand le procureur général est le représentant juridique d'un gouvernement tenu d'appliquer les lois adoptées par le Parlement et la validité d'une loi est contestée. La situation est sensiblement différente de celle de la Grande-Bretagne à régime unitaire, où aucune législation n'est inconstitutionnelle et où le procureur général, lorsqu'il agit comme gardien de l'intérêt public, le fait contre des autorités subalternes déléguées. Voire, dans pareille situation, la décision du procureur général d'agir de son propre chef ou d'autoriser une action par quasi-demandeur relève de son pouvoir discrétionnaire et n'est pas sujette à un examen judiciaire: voir *London County Council v. Attorney General*¹⁴. Néanmoins, ce qu'a dit Lord Denning dans l'arrêt *McWhirter*, précité, relativement à

¹³ [1973] 1 All E.R. 689.

¹⁴ [1902] A.C. 165.

¹³ [1973] 1 All. E.R. 689.

¹⁴ [1902] A.C. 165.

ceedings *ex officio* or to give leave for relator proceedings, is relevant to a distinction that I take and on which, in my opinion, the result in this case turns. I shall come to this later in these reasons.

I agree with the submission of counsel for the respondents that the appellant's taxpayer class action here is realistically a class action by a member of the public. He is bringing what has been called a "public action" (see Jaffe, *Judicial Control of Administrative Action* (1965), p. 483), and the question that arises is whether the principle of *MacIlreith v. Hart* should be extended to cover such federal taxpayer actions (and, if so, it would extend as well to provincial taxpayer actions), as contended for by the appellant, or whether this kind of action should never be permitted for the reasons given in the *Smith* case, as contended for by the respondents. It is my view that this statement of the issue is both too broad and too narrow. It is too broad because it does not take account of the nature of the legislation whose validity is challenged; it is too narrow because it suggests an "either or" approach by the Courts. I am of the opinion that the Court is entitled in taxpayer actions to control standing no less than it is entitled to control the granting of declaratory orders sought in such actions. In short, the matter to me is one for the discretion of the Court, and relevant to this discretion is the nature of the legislation under attack.

Where regulatory legislation is the object of a claim of invalidity, being legislation which puts certain persons, or certain activities theretofore free of restraint, under a compulsory scheme to which such persons must adhere on pain of a penalty or a prohibitory order or nullification of a transaction in breach of the scheme, they may properly claim to be aggrieved or to have a

la situation d'un particulier lorsque le procureur général refuse sans motif valable d'intenter des procédures *ex officio* ou d'autoriser des procédures par quasi-demandeur, est pertinent à une distinction que je fais et sur laquelle, à mon avis, repose le résultat dans la présente affaire. Je commenterai cette question plus loin dans ces présents motifs.

Je suis d'accord avec les avocats des intimés que l'action intéressant des contribuables intentée par l'appelant en l'espèce, est, si on veut être réaliste, une action intéressant une catégorie de personnes intentée par une personne faisant partie du public. Il intente ce qui a été appelé [TRADUCTION] «une action d'intérêt public» (voir Jaffe, *Judicial Control of Administrative Action* (1965), p. 483), et il s'agit de déterminer si le principe énoncé dans l'arrêt *MacIlreith v. Hart* doit être étendu à de telles actions de contribuable fédéral (et, si c'est le cas, il s'étendrait aussi aux actions de contribuable provincial), comme le prétend l'appelant, ou si ce genre d'action, comme le prétendent les intimés, ne doit jamais, pour les motifs énoncés dans l'arrêt *Smith*, être autorisé. Je suis d'avis que cet énoncé de la question en litige est à la fois trop large et trop étroit. Il est trop large parce qu'il ne tient pas compte de la nature de la loi dont la validité est contestée; il est trop étroit parce qu'il suggère aux cours un choix entre deux propositions. Je suis d'avis que, dans les actions intentées par un contribuable, la cour n'a pas moins le droit de régir la qualité pour agir qu'elle n'a le droit de régir l'octroi d'ordonnances déclaratoires demandées dans pareilles actions. Bref, il s'agit pour moi d'une question qui relève du pouvoir discrétionnaire de la cour, et la nature de la loi contestée est pertinente en ce qui concerne ce pouvoir discrétionnaire.

Lorsqu'une loi de réglementation fait l'objet d'une demande d'invalidité, étant une loi qui impose à certaines personnes, ou à certaines activités jusque-là libres de toute contrainte, un régime obligatoire auquel ces personnes doivent se conformer sous peine de sanction, d'ordre portant interdiction, ou d'annulation d'une opération contraire à la loi, ces personnes peuvent à

tenable ground upon which to challenge the validity of the legislation. In such a situation, a mere taxpayer or other member of the public not directly affected by the legislation would have no standing to impugn it. *Smith v. Attorney General of Ontario* is this class of case. Disregarding for this purpose the significant point that the wrong Attorney General was sued, the correctness of the decision might be put in doubt if it be taken to hold that the amended *Canada Temperance Act* was immune from challenge by a declaratory action at the suit of either Smith or the Montreal firm which refused, because of the amended legislation, to fill Smith's liquor order and hence brought to a halt a proposed business relationship.

Why, in such a case, should Smith be disqualified as a plaintiff in a declaratory action and be compelled to violate the statute and risk prosecution in order to raise the question of its invalidity? The reasons of Duff J. mention this point but then dispose of it in the following passage, at p. 337 of [1924] S.C.R., quoted and relied upon by Houlden J.:

Much may be said, no doubt, for the view that an individual in the position of the appellant ought, without subjecting himself to a prosecution for a criminal offence, to have some means of raising the question of the legality of official acts imposing constraint upon him in his daily conduct which, on grounds not unreasonable, he thinks are unauthorized and illegal. We think, however, that to accede to appellant's contention upon this point would involve the consequence that virtually every resident of Ontario could maintain a similar action; and we can discover no firm ground on which the appellant's claim can be supported which would not be equally available to sustain the right of any citizen of a province to initiate proceedings impeaching the constitutional validity of any legislation directly affecting him, along with other citizens, in a similar way in his business or in his personal life.

bon droit alléguer avoir été lésées ou avoir un motif valable de contester la validité de la loi. Dans pareil cas, un simple contribuable ou autre personne faisant partie du public non directement touchée par la loi n'a pas qualité pour l'attaquer. L'affaire *Smith v. Attorney General of Ontario* est un cas de ce genre. Faisant abstraction, pour les fins de la cause, du point important que ce n'était pas le bon procureur général qui avait été poursuivi, le bien-fondé de la décision *Smith* peut être mis en doute si on interprète celle-ci comme établissant que la *Loi canadienne sur la tempérance*, modifiée, était à l'abri d'une contestation par voie d'action déclaratoire à l'instance de Smith ou de l'entreprise montréalaise qui avait, à cause de la loi modifiée, refusé de remplir la commande de spiritueux de Smith et mis fin ainsi à une relation d'affaires envisagée.

Pourquoi, dans pareil cas, Smith n'aurait-il pas qualité pour agir en tant que demandeur dans une action déclaratoire, et serait-il contraint, pour soulever l'invalidité de la loi, de la violer et de risquer d'être poursuivi? Les motifs du Juge Duff mentionnent ce point mais le règlent ensuite dans le passage suivant, à la p. 337 de [1924] R.C.S., passage cité et retenu par le Juge Houlden:

[TRADUCTION] Il y a beaucoup à dire, sans doute, en faveur de la thèse suivant laquelle un particulier dans la situation de l'appelant devrait, sans s'exposer à une poursuite pour une infraction criminelle, avoir le moyen de mettre en cause la légalité d'actes officiels qui lui imposent des contraintes dans sa conduite quotidienne et qui, d'après ce qu'il croit en se basant sur des motifs raisonnables, sont illégaux et non autorisés. Nous pensons toutefois que faire droit à la prétention de l'appelant sur ce point aurait pour conséquence que presque tout résident de l'Ontario pourrait soutenir une action semblable; et nous ne voyons pas, parmi les bases solides sur lesquelles pourrait reposer la réclamation de l'appelant, de base qui ne pourrait également étayer le droit de tout citoyen d'une province d'intenter des procédures mettant en cause la constitutionnalité d'une loi le touchant directement, lui et d'autres citoyens, d'une manière semblable dans sa vie professionnelle ou personnelle.

We think the recognition of such a principle would lead to grave inconvenience and analogy is against it. An individual, for example, has no status to maintain an action restraining a wrongful violation of a public right unless he is exceptionally prejudiced by the wrongful act. It is true that in this court this rule has been relaxed in order to admit actions by ratepayers for restraining *ultra vires* expenditures by the governing bodies of municipalities; *MacIlreith v. Hart*. We are not sure that the reasons capable of being advanced in support of this exception would not be just as pertinent as arguments in favour of the appellant's contention, but this exception does not rest upon any clearly defined principle, and we think it ought not to be extended.

On the whole we think the principle contended for, since it receives no sanction from legal analogy, and since it is open to serious objection as calculated to be attended by general inconvenience in practice, ought not to be adopted. But the question is an arguable one; and, as the merits of the appeal have been fully discussed, we are loath to give a judgment against the appellant solely based upon a fairly disputable point of procedure; and accordingly we think it right to say that in our opinion the appellant's action also fails in substance.

Much of the argument in the present appeal, especially in the submissions of the appellant, related to the significance of the assertion of Duff J., upon which Houlden J. grounded his decision and which I have already quoted, that "an individual, for example, has no right to maintain an action restraining a wrongful violation of a public right unless he is exceptionally prejudiced by the wrongful act." The plaintiff's contention was that, on the pleadings, taking the facts alleged as established for the purposes of a motion under R.124 (Ont.), he was within this proposition, and that he was not called upon to show that he was more exceptionally prejudiced than others who, like him, were also exceptionally prejudiced. Put another way, the submission is that the issue is not magnitude of the exceptional prejudice but merely whether it exists in the case of the plaintiff, albeit many

Nous croyons que la reconnaissance de pareil principe entraînerait de graves inconvénients, et qu'il va à l'encontre des précédents pouvant s'appliquer par analogie. Ainsi, un particulier n'a pas qualité pour intenter une action à l'encontre d'une violation d'un droit public, à moins qu'il ne subisse un préjudice exceptionnel. Il est vrai que cette Cour a adouci cette règle afin d'autoriser des actions intentées par des contribuables à l'encontre des dépenses *ultra vires* faites par les organismes de régie des municipalités; *MacIlreith v. Hart*. Nous ne sommes pas certains que les raisons susceptibles d'être avancées au soutien de cette exception ne seraient pas tout aussi pertinentes comme arguments à l'appui de la prétention de l'appellant, mais cette exception ne repose sur aucun principe clairement défini et nous croyons qu'il n'y a pas lieu d'en étendre la portée.

Dans l'ensemble, puisque le principe allégué n'est pas approuvé par les précédents pouvant s'appliquer par analogie et puisqu'il donne ouverture à contestation sérieuse pour le motif qu'il tendrait à être accompagné d'inconvénients généraux en pratique, nous croyons qu'il n'y a pas lieu de l'adopter. Mais la question en est une qui peut donner matière à discussion; et, puisque le fond de l'appel a été complètement débattu, nous sommes peu enclins à rendre contre l'appellant un jugement uniquement fondé sur un point de procédure assez controversable; par conséquent, je crois qu'il convient de dire que, à notre avis, l'action de l'appellant doit également être rejetée quant au fond.

La majeure partie des débats en cette Cour, spécialement la plaidoirie de l'appellant, se sont rattachés à l'importance de l'énoncé précité du Juge Duff sur laquelle le Juge Houlden a fondé sa décision: «ainsi, un particulier n'a pas qualité pour intenter une action à l'encontre d'une violation d'un droit public, à moins qu'il ne subisse un préjudice exceptionnel». Le demandeur a prétendu que, sur les plaidoiries écrites, considérant les faits allégués comme établis au fin de la requête présentée en vertu de la règle 124 (Ont.), il était visé par cette proposition, et qu'il n'avait pas à démontrer qu'il avait subi un préjudice plus exceptionnel que les autres qui, comme lui, avaient aussi subi un préjudice exceptionnel. En d'autres termes, sa prétention est que la question n'est pas de savoir l'importance du préjudice exceptionnel mais simplement de savoir si ce préjudice existe en ce qui

others are under the same exceptional prejudice.

I am of the opinion that the foregoing statement of Duff J. cannot be torn from the context of case law and principle out of which it obviously arises, and that the submissions of the plaintiff become somewhat tortuous in seeking to parse the words "exceptional prejudice" as if they were disembodied terms of a statute. Although Duff J. cited no authority for his assertion, it is a derivation from English cases, relating to private attempts to enjoin a public nuisance. In this class of case, which involves no question of the constitutionality of legislation, there is a clear way in which the public interest can be guarded through the intervention of the Attorney General who would be sensitive to public complaint about an interference with public rights: see *Wallasey Local Board v. Gracey*¹⁵; *Tottenham Urban District Council v. Williamson & Sons Ltd.*¹⁶; *Boyce v. Paddington Borough Council*¹⁷. It is on this basis that the Courts have said that a private person who seeks relief from what is a nuisance to the public must show that he has a particular interest or will suffer an injury peculiar to himself if he would sue to enjoin it.

This is not a principle which is capable of wholesale transfer to a field of federal public law concerned with the distribution of legislative power between central and unit legislatures, and with the validity of the legislation of one or other of those two levels. There is no question in such a case of respecting legislative sovereignty, as in unitary Great Britain, but rather a question of whether Parliament or a Legislature has itself respected the limits of its authority under the Constitution.

concerne le demandeur, quoique de nombreuses autres personnes aient à subir le même préjudice exceptionnel.

Je suis d'avis que l'énoncé susmentionné du Juge Duff ne peut être retranché du contexte de la jurisprudence et des principes d'où il est évidemment tiré, et que les prétentions du demandeur deviennent quelque peu tortueuses du fait qu'il tente d'analyser les mots «préjudice exceptionnel» comme s'ils étaient des termes désincarnés tirés d'une loi. Bien que le Juge Duff n'ait cité aucun précédent à l'appui de son assertion, elle est dérivée des précédents anglais se rapportant à des tentatives faites par des particuliers pour empêcher une nuisance publique. Dans ce genre de cause, où il n'est aucunement question de la constitutionnalité d'une loi, il y a un moyen clairement défini par lequel l'intérêt public peut être protégé par l'intervention d'un procureur général réceptif aux plaintes venant du public au sujet d'une atteinte à des droits publics: voir *Wallasey Local Board v. Gracey*¹⁵; *Tottenham Urban District Council v. Williamson & Sons Ltd.*¹⁶; *Boyce v. Paddington Borough Council*¹⁷. C'est sur cette base que les cours ont affirmé qu'un particulier qui demande un redressement contre une nuisance publique doit démontrer qu'il a un intérêt particulier ou qu'il subira un préjudice bien à lui s'il poursuit pour l'interdire.

Il ne s'agit pas d'un principe qui peut être transposé intégralement dans un champ de droit public fédéral dont l'objet d'étude est la répartition du pouvoir législatif entre les législatures centrale et locales, et la validité des lois de l'un ou l'autre de ces deux paliers de gouvernement. Aucune question ne se pose, dans un cas semblable, quant au respect de la souveraineté législative, comme cela se produit sous le régime unitaire de la Grande-Bretagne; plutôt, il s'agit de savoir si le Parlement central ou une législature provinciale a lui-même ou elle-même respecté les limites de ses pouvoirs constitutionnels.

¹⁵ (1887), 36 Ch. 593.

¹⁶ [1896] 2 Q.B. 353.

¹⁷ [1903] 1 Ch. 109.

¹⁵ (1887), 36 Ch. 593.

¹⁶ [1896] 2 Q.B. 353.

¹⁷ [1903] 1 Ch. 109.

The *Official Languages Act* is not a regulatory type of statute akin to the *Canada Temperance Act* which was involved in the *Smith* case. It is both declaratory and directory in respect of the use of English and French by and in federal authorities and agencies, including Courts, and in the provision of services to the public through communication in both languages by those authorities and agencies, whether in the national capital region, or at their head or central office elsewhere in Canada, or at each principal office in a federal bilingual district established under the Act. Administration of the Act is confided to a Commissioner of Official Languages who is charged to ensure recognition of the status of both official languages and compliance with the spirit and intent of the Act. He is authorized to inquire into complaints, to recommend remedial action after investigation of any complaint and to report to Parliament if appropriate remedial action is not taken. The Act creates no offences and imposes no penalties; there are no duties laid upon members of the public, although the public service may be said, broadly speaking, to be affected by the promotion of bilingualism in order that members of the public may be served and may communicate in both official languages. Public officials only might be exposed to prosecution under s. 115 of the *Criminal Code*.

The question of the constitutionality of legislation has in this country always been a justiciable question. Any attempt by Parliament or a Legislature to fix conditions precedent, as by way of requiring consent of some public officer or authority, to the determination of an issue of constitutionality of legislation cannot foreclose the Courts merely because the conditions remain unsatisfied: *Electrical Development Co. of Ontario v. Attorney General of Ontario*¹⁸, *B.C. Power Corp. Ltd. v. B.C. Electric Co.*

¹⁸ [1919] A.C. 687.

La *Loi sur les langues officielles* n'est pas une loi de réglementation semblable à la *Loi canadienne sur la tempérance* en cause dans l'arrêt *Smith*. Elle est à la fois déclaratoire et exécutoire relativement à l'usage de l'anglais et du français par les organes et organismes fédéraux et dans ces derniers, y compris les tribunaux, et quant à la fourniture de services au public au moyen de communications faites dans les deux langues par ces organes et organismes, que ce soit dans la région de la capitale nationale, ou au lieu de leur siège ou bureau central au Canada, ou dans chacun de leurs principaux bureaux à l'intérieur d'un district bilingue fédéral créé en vertu de la Loi. L'administration de la loi est confiée au Commissaire des langues officielles à qui il incombe de faire reconnaître le statut de chacune des langues officielles et de faire respecter l'esprit de la Loi et l'intention du législateur. Il est autorisé à procéder à des instructions à la suite de plaintes, à recommander un redressement après l'instruction de toute plainte et à faire un rapport au Parlement si des mesures appropriées ne sont pas prises. La Loi ne crée aucune infraction et n'impose aucune peine; aucun devoir n'est imposé au public, bien qu'on puisse dire que la fonction publique est, au sens large, touchée par la promotion du bilinguisme afin que le public puisse être servi et puisse communiquer dans les deux langues officielles. Seuls les fonctionnaires publics pourraient être exposés à une poursuite en vertu de l'art. 115 du *Code Criminel*.

La question de la constitutionnalité des lois a toujours été dans ce pays une question réglable par les voies de justice. Une tentative du Parlement ou d'une législature de fixer des conditions préalables au règlement d'une question de constitutionnalité de loi, en exigeant le consentement de certains fonctionnaires publics ou de certaines autorités publiques, ne peut empêcher l'accès aux cours de justice pour la simple raison que les conditions ne sont pas remplies: *Electrical Development Co. of Ontario v. Attorney General of Ontario*¹⁸, *B.C. Corp. Ltd. c. B.C.*

¹⁸ [1919] A.C. 687.

*Ltd.*¹⁹. Should they then foreclose themselves by drawing strict lines on standing, regardless of the nature of the legislation whose validity is questioned?

Short of a reference either to a provincial appellate Court by the Lieutenant Governor in Council or to this Court by the Governor General in Council, is there any other way in which the validity of a statute like the *Official Languages Act* can be determined in a judicial proceeding when the federal Attorney General has declined to act? Counsel for the respondents contended that a provincial Attorney General could take declaratory proceedings, but he could cite no authority for this proposition nor could I find any. However, want of authority is not an answer if principle supports the submission. I am unable to appreciate upon what principle this submission stands. Can it be said that one Attorney General of one Province is in any different position than any others of other Provinces, or is it suggested that an Attorney General class action be taken? Even if a provincial Attorney General might validly be authorized by provincial legislation to take such declaratory proceedings, I am unaware of any such legislation. As an ordinary common law matter, I do not think a provincial Attorney General is in as strong a position in a case such as the present one as is a federal taxpayer bringing a class action. The provincial Attorney General would be representing the public interest of his Province only, and, moreover, the invalidation of the *Official Languages Act* would not result in any accretion to, or vindicate any legislative power of the Province.

There is Australian authority to support a declaratory action by a State Attorney General to challenge the validity of Commonwealth legislation where that legislation amounts to an invasion of State legislative power: see *Attorney*

¹⁹ [1962] S.C.R. 642.

*Electric Co. Ltd.*¹⁹. Les cours de justice devraient-elles alors s'empêcher elles-mêmes de statuer en fixant des règles strictes sur la qualité pour agir, quelle que soit la nature de la loi dont la validité est mise en doute?

A part un renvoi à une Cour d'appel provinciale par le lieutenant-gouverneur en conseil ou un renvoi à cette Cour par le Gouverneur général en conseil, y a-t-il un autre moyen par lequel la validité d'une loi comme la *Loi sur les langues officielles* peut être réglée dans des procédures judiciaires quand le procureur général fédéral a refusé d'agir? Les avocats des intimés ont prétendu qu'un procureur général d'une province peut intenter des procédures déclaratoires, mais ils n'ont pu citer aucun précédent à l'appui et je n'ai pu en trouver aucun moi-même. Cependant, l'absence de précédents n'est pas une réponse si les principes étaient ce qui est avancé. Peut-on dire que la position d'un procureur général d'une province est différente de celle de procureurs généraux d'autres provinces, ou propose-t-on que soit prise une action intéressant les procureurs généraux? Même si une loi provinciale pouvait valablement autoriser un procureur général d'une province à intenter de telles procédures déclaratoires, je ne connais aucune loi semblable. Comme question ordinaire de *common law*, je ne pense pas que la position d'un procureur général d'une province soit aussi solide dans une affaire comme la présente que celle d'un contribuable fédéral qui intente une action intéressant une catégorie de personnes. Le procureur général d'une province ne représenterait que l'intérêt public de sa province, et, de plus, l'annulation de la *Loi sur les langues officielles* n'aurait comme résultat aucun accroissement, ni aucune confirmation, de pouvoirs législatifs de la province.

Il y a un précédent australien à l'appui d'une action déclaratoire intentée par le procureur général d'un État en vue de contester la validité d'une loi du Commonwealth lorsque cette loi équivaut à une violation d'un pouvoir législatif

¹⁹ [1962] R.C.S. 642.

*General for Victoria v. The Commonwealth*²⁰. This, and other like cases cited therein, represent an adaptation to Australian federalism of the English position of the Attorney General as the guardian of public rights, those rights being the rights of the citizens of the State whom the State Attorney General represents. On the other hand, authority in the United States is to the contrary. In *Massachusetts v. Mellon*²¹, a companion case to *Frothingham v. Mellon* considered below, the Supreme Court of the United States said this on the point (at p. 485):

It cannot be conceded that a State, as *parens patriae*, may institute judicial proceedings to protect citizens of the United States from the operation of the statutes thereof . . . While the State, under some circumstances, may sue in that capacity for the protection of its citizens . . . it is no part of its duty or power to enforce their rights in respect of their relations with the Federal Government.

The merit of the Australian position does not reach the present case because, as I have already noted, there is no invasion of provincial legislative power in the enactment of the *Official Languages Act* even assuming it to be unconstitutional; and the cited Australian case does not go so far as to support the right of a State Attorney General to challenge a mere Appropriation Act of the Commonwealth.

Counsel for the respondents also relied in this connection upon *Reference re Subsections (1) (3) and (4) of S. 11 of the Official Languages Act, S. 23C of the New Brunswick Evidence Act and S. 14 of the New Brunswick Official Languages Act*²², which was a judgment of the New Brunswick Court of Appeal on a reference. There, one Leonard C. Jones applied successfully to the Court for leave to be joined as an interested party and to have all rights as a party

d'un État: voir *Attorney General for Victoria v. The Commonwealth*²⁰. Ce dernier arrêt, de même que d'autres arrêts semblables qui y sont cités, représente une adaptation au fédéralisme australien de la position qu'occupe le procureur général en Angleterre comme gardien des droits publics, les droits publics à protéger en l'occurrence étant ceux des citoyens de l'État que représente le procureur général de l'État. Par contre, la jurisprudence des États-Unis est en sens contraire. Dans l'arrêt *Massachusetts v. Mellon*²¹, un arrêt qui va avec celui, étudié plus bas, de l'affaire *Frothingham v. Mellon*, la Cour suprême des États-Unis a fait le commentaire suivant à ce sujet (à la p. 485):

[TRADUCTION] On ne peut admettre qu'un État, en tant que *parens patriae*, puisse engager des procédures judiciaires pour protéger des citoyens des États-Unis contre l'application des lois des États-Unis . . . Bien que l'État, dans certaines circonstances, puisse poursuivre en cette qualité pour la protection de ses citoyens . . . il n'est pas de ses attributions ni de son pouvoir de faire respecter leurs droits relativement à leurs relations avec le gouvernement fédéral.

La position australienne n'est pas applicable dans la présente affaire parce que, comme je l'ai déjà signalé, il n'y a aucune violation de pouvoirs législatifs provinciaux dans l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* même en la présumant inconstitutionnelle; et le précédent australien cité ne va pas jusqu'à appuyer le droit d'un procureur général d'un État de contester une loi du Commonwealth portant simplement affectation de crédits.

Les avocats des intimés ont aussi invoqué à ce sujet l'arrêt *Reference re Subsections (1) (3) and (4) of S. 11 of the Official Languages Act, S. 23C of the New Brunswick Evidence Act and S. 14 of the New Brunswick Official Languages Act*²², un arrêt rendu par la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick sur un renvoi. Dans cette dernière affaire, un nommé Leonard C. Jones a demandé à la Cour, et obtenu, l'autorisation d'être joint comme partie intéressée, avec tous

²⁰ (1946), 71 C.L.R. 237.

²¹ (1923), 262 U.S. 447.

²² (1972), 5 N.B.R. (2d) 653.

²⁰ (1946), 71 C.L.R. 237.

²¹ (1923), 262 U.S. 447.

²² (1972), 5 N.B.R. (2d) 653.

including a right of appeal. This does not assist in the present case because a reference was refused by the federal authorities, and I do not think that a plaintiff is compelled to shop around for a reference by one of the ten provincial governments.

I come finally to the judgment of this Court in *MacIlreith v. Hart*²³. In that case a municipal council had paid \$231 to the mayor to reimburse him for his expenses in attending a municipal convention. A ratepayer of the municipality brought a class action against the mayor (the municipal council having refused to do so) for a declaration that the payment was illegal and that the sum in question should be returned by the mayor. There was at the time no authority for the municipal council to pay convention expenses. On the question whether a ratepayer's action lay, the trial judge dismissed the suit on the ground that the Attorney General was a necessary party. The Supreme Court of Nova Scotia *en banc* reversed, holding the action to be maintainable as brought, and this decision was affirmed by this Court.

Case law in Ontario has sanctioned such actions for a long time. The leading case is *Paterson v. Bowes*²⁴, and on the merits, *sub nom Toronto v. Bowes*²⁵. The law in the United States is the same: see *Crampton v. Zabriskie*²⁶. *Paterson v. Bowes* founded itself on *Bromley v. Smith*²⁷ which, on its facts, falls short of being in a strict sense a ratepayers' action to challenge an illegal municipal expenditure. It does not seem to have enjoyed any prominence in England, but there is more recent case law there which provides some support for the doctrine

les droits d'une partie, y compris un droit d'appel. Ceci ne nous est pas utile en l'espèce parce que les autorités fédérales ont refusé de soumettre un envoi, et je ne pense pas qu'un demandeur soit obligé d'obtenir qu'un des dix gouvernements provinciaux soumette un renvoi.

J'aborde maintenant le jugement de cette Cour dans l'arrêt *MacIlreith c. Hart*²³. Dans cette dernière affaire, un conseil municipal avait remis \$231 au maire pour le rembourser de ses dépenses occasionnées par un congrès municipal. Un contribuable de la municipalité intenta une action intéressant une catégorie de personnes contre le maire (le conseil municipal ayant refusé de le faire) pour obtenir une déclaration que le paiement était illégal et que le maire devait remettre la somme en question. A cette époque, le conseil municipal n'avait pas le pouvoir de payer des dépenses de congrès. Relativement à la question de savoir si un contribuable pouvait intenter une action, le juge de première instance a rejeté l'action pour le motif que le procureur général était une partie nécessaire. Siégeant au complet, la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse a infirmé le jugement, statuant que l'action pouvait être entendue telle qu'intentée, et cette décision a été confirmée par cette Cour.

En Ontario, le droit jurisprudentiel autorise pareilles actions depuis longtemps. Le précédent le plus important est l'arrêt *Paterson v. Bowes*²⁴ et sur le fond, *sub nom Toronto v. Bowes*²⁵. Le droit des États-Unis est identique: voir *Crampton v. Zabriskie*²⁶. L'arrêt *Paterson v. Bowes* fut fondé sur l'arrêt *Bromley v. Smith*²⁷ qui, d'après ses faits, ne concernait pas au sens strict une action de contribuables visant à contester une dépense municipale illégale. Ce dernier arrêt ne semble pas avoir été marquant en Angleterre, mais on y retrouve des arrêts

²³ (1907), 39 S.C.R. 657.

²⁴ (1853), 4 Gr. 170.

²⁵ (1853), 4 Gr. 489 aff'd. (1856), 6 Gr. 1 aff'd (1858), 11 Moo. P.C. 463; 14 E.R. 770.

²⁶ (1879), 101 U.S. 601.

²⁷ (1826), 1 Sim. 8, 57 E.R. 482.

²³ (1907), 39 R.C.S. 657.

²⁴ (1853), 4 Gr. 170.

²⁵ (1853), 4 Gr. 489 confirmé (1856), 6 Gr. 1 confirmé 11 Moo. P.C. 463, 14 E.R. 770.

²⁶ (1879), 101 U.S. 601.

²⁷ (1826), 1 Sim. 8, 57 E.R. 482.

stated in *Paterson v. Bowes*: see *Prescott v. Birmingham*²⁸; and cf. *Bradbury v. Enfield*²⁹. There is also contrary authority in England: see *Holden v. Bolton*³⁰; and in New Zealand: see *Collins v. Lower Hutt City Corporation*³¹. Professor de Smith rightly refers to the *Prescott* case as a weak authority because standing is approved there *sub silentio* and he says this on the subject (*Judicial Review of Administrative Action* (1968 2d ed.), at p. 479):

The state of the law is now thoroughly confused, and it is to be hoped that the House of Lords will soon have an opportunity to pronounce upon these matters. The assumption that to proclaim the ratepayer's *locus standi* in positive terms would let loose a torrent of ratepayers' actions is in fact mere conjecture. But if restrictive principles are to be cast aside, they should be cast aside unequivocally.

In those cases where the restrictive principle of requiring carriage of the suit by the Attorney General and denying any suit if the Attorney General refuses to act, has been cast aside, the rationale of the ratepayer's action has been explained in various ways, dependent, it seems to me, on the factual situation in the particular case. In *Smith v. Bromley*, where a limited number of householders of a parish were subject to rates imposed for the management and cultivation of certain allotments of enclosed waste lands over which rights of common existed, it was held that it was open to a dissident group to seek to reclaim a sum illegally paid out of the collected rates by the treasurer, albeit so paid with the approval of the majority. Sir John Leach V.C. said, briefly,

plus récents qui appuient dans une certaine mesure la doctrine énoncée dans l'arrêt *Paterson v. Bowes*: voir *Prescott v. Birmingham*²⁸ et cf. *Bradbury v. Enfield*²⁹. Il y a aussi des précédents contraires en Angleterre: voir *Holden v. Bolton*³⁰ et en Nouvelle-Zélande: voir *Collins v. Lower Hutt City Corporation*³¹. Le professeur de Smith a raison de qualifier l'arrêt *Prescott* d'arrêt ayant une faible valeur d'autorité parce que la qualité pour agir y est approuvée *sub silentio* et il dit à ce sujet (*Judicial Review of Administrative Action* (1968 2d ed.), à la p. 479):

[TRADUCTION] La confusion la plus complète règne maintenant dans ce domaine du droit, et il est à espérer que la Chambre des Lords aura bientôt l'occasion de se prononcer sur ces questions. Supposer que la proclamation du *locus standi* du contribuable en termes explicites déchaînerait une avalanche d'actions de contribuables n'est en fait que simple conjecture. Mais si l'on doit écarter les principes restrictifs, ceux-ci devraient l'être d'une façon non équivoque.

Dans les affaires où le principe restrictif exigeant que le procureur général intente la poursuite, et niant toute poursuite si le procureur général refuse d'agir, a été écarté, le fondement de l'action du contribuable a été expliqué de différentes façons et les explications reposent, selon moi, sur les faits particuliers de chacune. Dans l'arrêt *Smith v. Bromley*, où un nombre restreint de résidents d'une paroisse était assujéti à des taxes imposées pour l'administration et la culture de certains lotissements sur des terrains vagues enclos qui faisaient l'objet de droits d'usage en commun, il a été décidé qu'un groupe dissident avait le droit de chercher à récupérer une somme qu'on avait illégalement payée avec les taxes recueillies par le trésorier, bien qu'elle eût été payée avec l'approbation de la majorité. Le Vice-Chancelier John Leach s'est exprimé, en peu de mots, comme suit:

²⁸ [1955] Ch. 210.

²⁹ [1967] 1 W.L.R. 1311.

³⁰ (1887), 3 T.L.R. 676.

³¹ [1961] N.Z.L.R. 25.

²⁸ (1955) Ch. 210.

²⁹ [1967] 1 W.L.R. 1311.

³⁰ (1887), 3 T.L.R. 676.

³¹ [1961] N.Z.L.R. 25.

Where a matter is necessarily injurious to the common right the majority of the persons interested can neither excuse the wrong nor deprive all other parties of their remedy by suit.

The Attorney General may file an information in a case like this in respect of the public nature of the right; and the proceedings must be by the Attorney General when all persons interested are parties to the abuse; but where that is not the case, I am not aware of any principle or authority which makes it necessary that he should be before the Court.

Paterson v. Bowes spoke in terms of the interest of inhabitants (it was an inhabitants' class action rather than a ratepayers') to prevent a misapplication of funds which came from municipal rates, and it distinguished the case of the public nuisance. Analogy there to equity jurisdiction to hold a faithless agent to be trustee for his principal was based on the fact that the defendant mayor had obtained £10,000 as a discount on the purchase for the city of debentures in the sum of £50,000, and had retained the sum for his own use. The municipal council refused at first to act and it was only after the question of standing had been resolved in favour of the inhabitants who brought the action that the council agreed to be substituted as plaintiff. In *Crampton v. Zabriskie*, the Supreme Court of the United States said this of a taxpayer's suit against an illegal expenditure of money by a county:

Of the right of resident tax-payers to invoke the interposition of a court of equity to prevent an illegal disposition of the moneys of the county or the illegal creation of a debt which they in common with other property-holders of the county may otherwise be compelled to pay, there is at this day no serious question. The right has been recognized by the State courts in numerous cases; and from the nature of the powers exercised by municipal corporations, the great danger of their abuse and the necessity of prompt action to prevent irremediable injuries, it would seem eminently proper for courts of equity to interfere upon the application of the tax-payers of a

[TRANSLATION] Lorsqu'une chose est nécessairement préjudiciable à l'intérêt commun, la majorité des intéressés ne peut excuser le fait préjudiciable ni priver toutes les autres parties de leur recours en justice.

Le procureur général peut déposer une dénonciation dans pareil cas relativement au caractère public du droit; et les procédures doivent être engagées par le procureur général quand tous les intéressés sont parties à l'abus; mais quand ce n'est pas le cas, je ne connais ni principe ni précédent qui rendent sa présence nécessaire devant la Cour.

L'arrêt *Paterson v. Bowes* a statué sous l'angle de l'intérêt qu'ont des résidents (c'était une action intéressant les résidents plutôt qu'une action intéressant les contribuables) à empêcher une mauvaise affectation de fonds constitués par des taxes municipales, et le cas de la nuisance publique a été considéré différent. L'analogie qu'a fait l'arrêt avec le pouvoir qu'a une juridiction *d'equity* de considérer un agent déloyal comme fiduciaire de son commettant, a été fondé sur le fait que le maire défendeur avait obtenu £10,000 comme remise sur l'achat d'obligations d'un montant de £50,000 pour le compte de la Ville et avait gardé l'argent pour son usage personnel. Le conseil municipal avait d'abord refusé d'agir et ce n'est qu'après que la question de la qualité pour agir eut été décidée de façon favorable aux résidents qui avaient intenté l'action que le conseil a accepté d'être substitué comme demandeur. Dans l'arrêt *Crampton v. Zabriskie*, la Cour suprême des États-Unis s'est exprimée ainsi au sujet d'une poursuite de contribuables contre des dépenses illégalement faites par un comté:

[TRANSLATION] Le droit des contribuables résidents d'invoquer l'intervention d'une cour *d'equity* pour prévenir une disposition illégale de sommes d'argent appartenant au comté ou prévenir la création illégale d'une dette qu'ils peuvent être solidairement tenus de payer avec d'autres propriétaires fonciers du comté, n'est pas aujourd'hui sérieusement mis en doute. Ce droit a été reconnu par les cours des États dans de nombreuses affaires; et, à cause de la nature des pouvoirs exercés par les municipalités, du grand danger qu'elles en abusent et de la nécessité d'agir rapidement pour prévenir un préjudice irréparable, il semble tout à fait approprié que les cours *d'equity*

county to prevent the consummation of a wrong, when the officers of those corporations assume, in excess of their powers, to create burdens upon property-holders. Certainly, in the absence of legislation restricting the right to interfere in such cases to public officers of the State or county, there would seem to be no substantial reason why a bill by or on behalf of individual tax-payers should not be entertained to prevent the misuse of corporate powers. The courts may be safely trusted to prevent the abuse of their process in such cases.

In the *Smith* case, as already noted, Duff J. regarded *MacIlreith v. Hart* as an exception from a general rule which did not rest upon any clearly defined principle. That was not the view of the Court, of which he was a member, which decided the case. He concurred in the reasons of Davies J. who founded himself on the principle of *Paterson v. Bowes* and who found reconciliation with English authority by concluding that ratepayers, who sue to vindicate a public right to have municipal money lawfully appropriated, suffer damage peculiar to themselves *qua* ratepayers in the increased rates they would have to pay by reason of illegal expenditures, even though the damage be small. Idington J. proceeded squarely on *Paterson v. Bowes*. So did MacLennan J. (with whom Fitzpatrick C.J. concurred) although he viewed that case as reflecting a trustee-beneficiary relationship between the municipality and its ratepayers. It is quite clear that obedience to the special damage requirement was purely formal, and that at least equally important was the fact that *ultra vires* expenditures were involved which the municipal council was unwilling to reclaim.

If the Attorney General should also be unwilling to involve himself in a local municipal matter, that would end the affair unless standing was given to a ratepayer willing to bear the costs of an action to correct a wrong in municipi-

interviennent sur demande de contribuables d'un comté en vue de prévenir la consommation d'un délit, quand les fonctionnaires de ces municipalités outrepassent leurs pouvoirs pour créer des charges aux propriétaires. Il est certain qu'en l'absence de lois limitant aux fonctionnaires publics de l'État ou du comté le droit d'agir dans des cas pareils, il ne semble y avoir aucune raison valable pour laquelle une requête présentée personnellement par des contribuables ou au nom de ceux-ci ne devrait pas être entendue pour prévenir un abus de pouvoir par la municipalité. On peut en toute quiétude faire confiance aux cours pour empêcher un abus de recours dans des cas pareils.

Dans l'arrêt *Smith*, comme on l'a déjà signalé, le Juge Duff a considéré que l'arrêt *MacIlreith v. Hart* était une exception à une règle générale qui ne reposait sur aucun principe clairement défini. Ce ne fut pas l'avis des juges qui ont décidé la cause, et dont il faisait partie. Il a souscrit aux motifs du Juge Davies, qui s'est appuyé sur le principe énoncé dans l'arrêt *Paterson v. Bowes* et qui s'est accommodé des précédents anglais en concluant que les contribuables qui poursuivent pour faire valoir le droit public d'exiger que les deniers municipaux soient légalement affectés subissent un préjudice qui leur est particulier en tant que contribuables par l'augmentation des taxes qu'ils auront à supporter par suite de dépenses illégales, même si le préjudice est minime. Le Juge Idington a carrément suivi l'arrêt *Paterson v. Bowes*. Il en a été de même du Juge MacLennan (dont le Juge Fitzpatrick, le Juge en chef du Canada, a partagé l'avis) bien qu'il ait considéré que cet arrêt-là concernait des rapports fiduciaire-bénéficiaire entre la municipalité et ses contribuables. Il est tout à fait clair que s'incliner devant l'exigence de dommages spéciaux était soumission de pure forme, et que le fait que des dépenses *ultra vires* étaient en jeu, dépenses que le conseil municipal ne voulait pas récupérer, était à tout le moins aussi important.

Si le procureur général ne veut pas se mêler d'une affaire locale d'ordre municipal, alors aucun recours n'est possible si l'on ne donne pas alors qualité pour agir à un contribuable disposé à supporter les frais d'une action visant

pal administration. This was the case in *Bradford v. Municipality of Brisbane*³², a judgment of Griffith C.J., where the Attorney General refused to interfere and a ratepayer was denied standing to enjoin an allegedly illegal municipal expenditure. I am unable to appreciate how an argument of principle can be made that such a wrong, an illegality which is certainly justiciable, should go uncorrected at law, whatever may eventuate as political redress.

For myself, I do not think that it was necessary to restrict the doctrine of *MacIlreith v. Hart* in order to decide the *Smith* case as it was decided. Two entirely different situations were presented in those two cases. In the *Smith* case, a regulatory, even prohibitory, statute was in issue under which offences and penalties were prescribed; in *MacIlreith v. Hart*, there was a public right involved which had no punitive aspects for any particular ratepayer or class of ratepayers, and it would beget wonder that, in such a case, there should be no judicial means of recovering or controlling an illegal expenditure of public money.

Assuming for the moment that *MacIlreith v. Hart* approved a ratepayers' suit because of the communality of the relationship of persons in the city of Halifax (which had at the time a population of about 47,000) even though only \$231 was involved, I do not see that the principle is any less valid in respect of a taxpayers' suit concerning Halifax in its present-day population of about 125,000, nor in respect of Metropolitan Toronto or Montreal, each of which has a population in excess of two million. The population of Metropolitan Toronto and of Montreal is greater than that of each of seven of the Provinces of Canada. If the principle of *MacIlreith v. Hart* is applicable to municipal ratepayers' actions, why not to a provincial taxpayers' action to challenge the constitutionality of legislation involving expenditure of public

à redresser un délit commis dans l'administration de la municipalité. Ce fut le cas dans l'arrêt *Bradford v. Municipality of Brisbane*³², un jugement du Juge en chef Griffith: le procureur général avait refusé d'intervenir et la qualité pour agir a été niée à un contribuable qui voulait attaquer une dépense municipale qu'il disait illégale. Je ne puis voir comment on peut prétendre au niveau des principes que semblable délit, un acte illégal certainement réglable par les voies de justice, ne doit pas faire l'objet de poursuites, peu importe le redressement politique qui peut s'ensuivre.

Quant à moi, je ne crois pas qu'il était nécessaire de restreindre la doctrine de l'arrêt *MacIlreith v. Hart* pour décider l'affaire *Smith* comme elle l'a été. Ces deux dernières affaires comportaient deux situations complètement différentes. L'affaire *Smith* mettait en jeu une loi qui réglementait, voire même interdisait, et qui créait des infractions et prescrivait des peines; l'affaire *MacIlreith v. Hart* mettait en jeu un droit public, qui n'était pas assorti de sanctions contre des contribuables ou catégories de contribuables, et il aurait été étonnant que, dans pareil cas, il n'y eût aucun moyen judiciaire de contrôler une dépense illégale de deniers publics ou recouvrer l'argent.

En supposant un instant que l'arrêt *MacIlreith v. Hart* ait approuvé une poursuite de contribuables à cause du caractère communal du rapport entre personnes dans la ville de Halifax (qui à l'époque avait une population d'environ 47,000 âmes) même si le montant en jeu n'était que de \$231, je ne pense pas que le principe soit moins valide en ce qui concerne une poursuite de contribuables intéressant Halifax avec sa population actuelle d'environ 125,000 habitants, ou l'agglomération torontoise ou montréalaise, dont la population dépasse dans chaque cas deux millions d'habitants. La population de l'agglomération torontoise et de Montréal est plus nombreuse que celle de chacune des sept provinces au Canada. Si le principe de l'arrêt *MacIlreith v. Hart* est applicable aux actions de contribuables municipaux, pourquoi ne le serait-il

³² [1901] Queensland L.J. 44.

³² [1901] Queensland L. J. 44.

money where no other means of challenge is open?

There is, of course, this difference between an illegal expenditure by a municipality or a public corporation and an allegedly illegal expenditure by a Province or by the Dominion. Neither the Province nor the Dominion is limited in expenditure by the considerations that apply to a municipality or to a corporation. The issue here is not simply one (as it seemed to be in *Frothingham v. Mellon*³³, discussed below) where the challenge is merely to an *Appropriation Act*. The main challenge is to the *Official Languages Act*, but, because it has been implemented by the appointment of a Commissioner of Official Languages and other staff, there is the ancillary reference to allegedly illegal expenditures made in respect of an unconstitutional object.

In the United States, a taxpayer class action in respect of an allegedly unconstitutional State expenditure is now generally maintainable: see Douglas J., concurring in *Flast v. Cohen*³⁴, at p.108; *Everson v. Board of Education*³⁵; and *Doremus v. Board of Education*³⁶. However, until recently federal taxpayer suits to challenge unconstitutional federal expenditures had been denied. *Frothingham v. Mellon*, already cited, decided less than a year before the *Smith* case, had laid down the governing rule. The reasons invoke the same concern as did the *Smith* case about multiplicity of actions, inconvenience, and the fact that public and not special individual interest is involved and, in addition, rely on the separation of powers doctrine which is a more explicit matter in the United States than it

pas à une action de contribuables provinciaux tendant à contester la constitutionnalité d'une loi impliquant la dépense de deniers publics, lorsqu'aucun autre moyen de contestation n'est disponible?

Il y a, bien sûr, une différence entre une dépense illégale faite par une municipalité ou une corporation publique et une dépense qu'on prétend illégale faite par une province ou par le gouvernement fédéral. Les dépenses d'une province ou du gouvernement fédéral ne sont pas limitées par les considérations qui s'appliquent à une municipalité ou à une corporation. Il ne s'agit pas simplement en l'espèce d'une question (comme ce semble être le cas dans l'arrêt *Frothingham v. Mellon*³³, commenté plus haut) dans laquelle la contestation ne vise simplement qu'une loi portant affectation de crédits. C'est la *Loi sur les langues officielles* qui est principalement contestée, mais, parce qu'elle a été mise en œuvre par nomination d'un Commissaire des langues officielles et d'autres personnes, on mentionne accessoirement des dépenses qu'on prétend illégales faites relativement à un objet inconstitutionnel.

De nos jours aux États-Unis, on peut généralement soutenir une action intéressant les contribuables quand il s'agit d'une dépense qu'on prétend inconstitutionnelle faite par un État: voir Juge Douglas, qui souscrit à l'avis de la Cour dans l'arrêt *Flast v. Cohen*³⁴, à la p. 108; *Everson v. Board of Education*³⁵, et *Doremus v. Board of Education*³⁶. Cependant, jusqu'à récemment, on avait nié au contribuable fédéral le droit de poursuivre pour contester des dépenses fédérales inconstitutionnelles. L'arrêt *Frothingham v. Mellon*, précité, décidé moins d'un an avant l'arrêt *Smith*, avait établi le principe directeur. Les motifs de jugement traduisent la même préoccupation que dans l'arrêt *Smith* au sujet de la multiplicité des actions, de l'inconfort, et du fait que c'est l'intérêt public qui

³³ (1923), 262 U.S. 447.

³⁴ (1968), 392 U.S. 83.

³⁵ (1947), 330 U.S. 1.

³⁶ (1952), 342 U.S. 429.

³³ (1923), 262 U.S. 447.

³⁴ (1968), 392 U.S. 83.

³⁵ (1947), 330 U.S. 1.

³⁶ (1952), 342 U.S. 429.

is here. In the course of his reasons for the Court, Sutherland J. said this:

The right of a taxpayer to enjoin the execution of a federal appropriation act, on the ground that it is invalid and will result in taxation for illegal purposes, has never been passed upon by this Court. In cases where it was presented, the question has either been allowed to pass *sub silentio* or the determination of it expressly withheld . . . The interest of a taxpayer of a municipality in the application of its moneys is direct and immediate and the remedy by injunction to prevent their misuse is not inappropriate. It is upheld by a large number of state cases and is the rule of this Court. *Crampton v. Zabriskie*, 101 U.S. 601, 609. Nevertheless, there are decisions to the contrary. See, for example, *Miller v. Grandy*, 13 Mich. 540, 550. The reasons which support the extension of the equitable remedy to a single taxpayer in such cases are based upon the peculiar relation of the corporate taxpayer to the corporation, which is not without some resemblance to that subsisting between stockholder and private corporation. IV Dillon Municipal Corporations, 5th ed., s.1580, *et seq.* But the relation of a taxpayer of the United States to the Federal Government is very different. His interest in the moneys of the Treasury—partly realized from taxation and partly from other sources—is shared with millions of others; is comparatively minute and indeterminable; and the effect upon future taxation, of any payment out of the funds, so remote, fluctuating and uncertain, that no basis is afforded for an appeal to the preventive powers of a court of equity.

There has been a considerable modification of *Frothingham v. Mellon* in the recent decision of the Supreme Court of the United States in *Flast v. Cohen*. There that Court held that a federal taxpayer suit may be pursued to challenge the constitutionality of a federal expenditure pursuant to the federal taxing and spending power where the challenge is also based on a specific constitutional limitation on the exercise of that power. In so far as United States decisions turn

est en jeu et non un intérêt spécial individuel, et, de plus, s'appuient sur la doctrine de la séparation des pouvoirs, qui est un sujet plus tranché aux États-Unis qu'il ne l'est ici. Dans ses motifs rédigés au nom de la Cour, le Juge Sutherland déclare entre autres choses:

[TRADUCTION] Cette Cour ne s'est jamais prononcée sur le droit d'un contribuable d'empêcher l'exécution d'une loi fédérale portant affectation de crédits pour le motif qu'elle est invalide et occasionnera une imposition à des fins illégales. Dans les affaires où ce droit a été avancé, ou bien on a permis que la question passe *sub silentio* ou bien on s'est expressément abstenu de la décider . . . L'intérêt d'un contribuable d'une municipalité dans l'affectation des deniers municipaux est direct et immédiat et le recours à l'injonction pour empêcher son mauvais usage n'est pas irrégulier. Cette opinion a été confirmée par un grand nombre de précédents dans les cours des États et c'est la règle suivie par cette Cour. *Crampton v. Zabriskie*, 101 U.S. 601, p. 609. Il y a néanmoins des décisions contraires. Voir, par exemple, l'arrêt *Miller v. Grandy*, 13 Mich. 540, p. 550. Les motifs qui justifient l'extension du recours d'*equity* à un contribuable unique dans pareils cas sont fondés sur le rapport particulier entre le contribuable d'une corporation municipale et la corporation elle-même, qui n'est pas sans ressembler à celui qui subsiste entre un actionnaire et une corporation privée. IV Dillon Municipal Corporations, 5^{ième}, art., 1580, *et seq.* Mais le rapport entre un contribuable des États-Unis et le gouvernement fédéral est très différent. Son intérêt dans les deniers du Trésor—qui proviennent en partie de taxes et en partie d'autres sources—est partagé avec des millions d'autres personnes; son intérêt est comparativement minime et indéterminable; et l'effet, sur la taxation future, d'un paiement par prélèvement sur les fonds de l'État américain est si lointain, variable et incertain, qu'un appel au pouvoir préventif d'une cour d'*equity* n'est pas justifié.

Une décision récente de la Cour suprême des États-Unis dans l'affaire *Flast v. Cohen* a considérablement modifié l'arrêt *Frothingham v. Mellon*. Dans cette affaire-là, la Cour suprême a statué qu'un contribuable fédéral peut poursuivre pour contester la constitutionnalité d'une dépense fédérale suivant le pouvoir de taxation et de disposition du fédéral, lorsque la contestation se fonde aussi sur une limitation constitutionnelle déterminée de l'exercice de ce pouvoir.

on the need for showing a justiciable "case or controversy", within Article III, section 2 of the American Constitution, or otherwise require a constitutional base to support standing by a federal taxpayer, they have no application to Canada. I note, in any event, a recent recession there from the "case of controversy" requirement: see *Sierra Club v. Morton*³⁷.

In my opinion, standing of a federal taxpayer seeking to challenge the constitutionality of federal legislation is a matter particularly appropriate for the exercise of judicial discretion, relating as it does to the effectiveness of process. Central to that discretion is the justiciability of the issue sought to be raised, a point that could be said to be involved (although the case was not decided on that basis) in *Anderson v. Commonwealth*³⁸, where the High Court of Australia denied standing to a member of the public to challenge the validity of an agreement between the Commonwealth and one of the States. Relevant as well is the nature of the legislation whose validity is challenged, according to whether it involves prohibitions or restrictions on any class or classes of persons who would thus be particularly affected by its terms beyond any effect upon the public at large. If it is legislation of that kind, the Court may decide, as it did in the *Smith* case, that a member of the public, and perhaps even one like Smith, is too remotely affected to be accorded standing. On the other hand, where all members of the public are affected alike, as in the present case, and there is a justiciable issue respecting the validity of legislation, the Court must be able to say that as between allowing a taxpayers' action and denying any standing at all when the Attorney General refuses to act, it may choose to hear the case on the merits.

³⁷ (1972), 405 U.S. 727.

³⁸ (1932), 47 C.L.R. 50.

Dans la mesure où les décisions des États-Unis font ressortir le besoin de démontrer [TRADUCTION] «une cause ou une controverse» réglable par les voies de justice, au sens de l'art. III, par. 2, de la Constitution américaine, ou exigent d'autre façon une base constitutionnelle pour appuyer la qualité pour agir d'un contribuable fédéral, ces décisions ne sont pas applicables au Canada. De toute manière, je remarque qu'on s'est récemment écarté de l'exigence de la «cause ou controverse»: voir *Sierra Club v. Morton*³⁷.

A mon avis, la qualité pour agir d'un contribuable fédéral qui cherche à contester la constitutionnalité d'une loi fédérale est une matière qui relève particulièrement de l'exercice du pouvoir discrétionnaire des cours de justice, puisqu'elle se rapporte à l'efficacité du recours. La question de savoir si la question qu'on cherche à soulever peut être réglée par les tribunaux est au cœur de ce pouvoir discrétionnaire, un point que l'on peut considérer avoir été en jeu (bien que l'affaire n'ait pas été décidée sur cette base) dans l'arrêt *Anderson v. Commonwealth*³⁸, dans lequel la Haute Cour d'Australie a nié à une personne faisant partie du public qualité pour contester la validité d'un accord entre le Commonwealth et un des États. La nature de la loi dont la validité est contestée est toute aussi pertinente, selon qu'elle comporte des prohibitions ou restrictions à l'égard d'une ou de catégories de personnes qui se trouvent ainsi particulièrement touchées par ses dispositions en regard du public en général. S'il s'agit d'une loi de ce genre, la Cour peut décider, comme elle l'a fait dans l'arrêt *Smith*, qu'une personne faisant partie du public, comme Smith peut-être même, est touchée de trop loin pour qu'on lui reconnaisse qualité pour agir. D'autre part, lorsque tous ceux qui font partie du public sont visés également, comme dans la présente affaire, et qu'une question réglable par les voies de justice est posée relativement à la validité

³⁷ (1972), 405 U.S. 727.

³⁸ (1932), 47 C.L.R. 50.

In his reasons in the *Smith* case, Duff J. concluded his exposition on standing by the statement that "the question is an arguable one". I think that the argument for standing in the present case is fortified by analogy (which Duff J. thought was absent) to the cases on *certiorari* and prohibition which, even in a non-constitutional context, have admitted standing in a mere stranger to challenge jurisdictional excesses, although the granting of relief remains purely discretionary: see Wade, *Administrative Law* (3rd ed. 1971), at p. 138, pointing to the special public aspect of these remedies. Other analogies from English legal history depend on how far back in such history one is prepared to go. Lord Mansfield, for example, looked upon the writ of mandamus as a public remedy which "was introduced to prevent disorder from a failure of justice, and defect of police. Therefore it ought to be used upon all occasions where the law has established no specific remedy and where in justice and good government there ought to be one": *Rex v. Barker*³⁹. The expansion of the declaratory action, now well-established, would to me be at odds with a consequent denial of its effectiveness if the law will recognize no one with standing to sue in relation to an issue which is justiciable and which strikes directly at constitutional authority.

I recognize that any attempt to place standing in a federal taxpayer suit on the likely tax burden or debt resulting from an illegal expenditure, by analogy to one of the reasons given for allowing municipal taxpayers' suits, is as unreal

³⁹ (1762), 3 Burr. 1265, at p. 1267, 97 E.R. 823, at pp. 824-825.

d'une loi, la Cour doit être capable de dire que, entre le parti d'accueillir une action de contribuables et celui de nier toute qualité lorsque le procureur général refuse d'agir, elle peut choisir d'entendre l'affaire au fond.

Dans les motifs qu'il a rédigés dans l'arrêt *Smith*, le Juge Duff a conclu son exposé sur la qualité pour agir en déclarant que «la question en est une qui peut donner matière à discussion». Je crois que l'argument au soutien de la qualité pour agir en l'espèce présente est renforcé par l'analogie (que le Juge Duff a cru absente) avec les arrêts traitant de *certiorari* ou prohibition dans lesquels, même dans un contexte non constitutionnel, on a reconnu qu'un simple étranger avait qualité pour contester des abus de juridiction, bien que le redressement restât purement discrétionnaire: voir Wade, *Administrative Law* (3^e éd. 1971), à la p. 138, soulignant le caractère public spécial de ces recours. D'autres analogies tirées de l'histoire du droit anglais dépendent de l'époque à laquelle on est prêt à remonter. Lord Mansfield, par exemple, a considéré le bref de *mandamus* comme un recours public qui [TRADUCTION] «a été introduit pour prévenir les désordres occasionnés par un déni de justice, et le manque de police. Il doit donc être utilisé toutes les fois que la loi n'a pas établi de recours déterminé et que la justice et le bon gouvernement demandent qu'il y en ait un»: *Rex v. Barker*³⁹. L'extension de l'action déclaratoire, maintenant bien établie, s'oppose, selon moi, à la dénégation de son efficacité qui s'ensuivrait si la loi ne reconnaissait qualité pour poursuivre à personne relativement aux litiges qui sont réglables par les voies de justice et qui visent directement un pouvoir constitutionnel.

Je reconnais que toute tentative de déterminer la qualité pour agir, dans une action de contribuable fédéral, d'après la charge fiscale ou la dette qui résultera probablement d'une dépense illégale, par analogie avec un des motifs donnés

³⁹ (1762), 3 Burr. 1265, à p. 1267, 97 E.R. 823, à pp. 824-825.

as it is in the municipal taxpayer cases. Certainly, a federal taxpayer's interest may be no less than that of a municipal taxpayer in that respect. It is not the alleged waste of public funds alone that will support standing but rather the right of the citizenry to constitutional behaviour by Parliament where the issue in such behaviour is justiciable as a legal question.

In the present case, I would, as a matter of discretion, hold that the appellant should be allowed to proceed to have his suit determined on the merits. Accordingly, I would allow the appeal, set aside the judgments below and dismiss the motion of the respondents under R.124. The appellant should have his costs throughout.

Appeal allowed with costs.

Solicitor for the appellant: J. T. Thorson, Ottawa.

Solicitor for the respondents: D. S. Maxwell, Ottawa.

pour sanctionner les actions de contribuables municipaux, est aussi irréaliste que dans les affaires de contribuable municipal. A court sûr l'intérêt d'un contribuable fédéral peut être aussi important que celui d'un contribuable municipal à cet égard. Ce n'est pas le seul gaspillage allégué de deniers publics qui étayera la qualité pour agir mais plutôt le droit des citoyens au respect de la constitution par le Parlement, quand la question que soulève la conduite du Parlement est réglable par les voies de justice en tant que question de droit.

Dans la présente affaire, je suis d'avis, à en juger de façon discrétionnaire, que l'appelant devrait avoir droit de faire décider au fond la poursuite qu'il a intentée. Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmes les jugements des cours d'instance inférieure et de rejeter la requête des intimés présentée en vertu de la règle 124. L'appelant a droit à ses dépens dans toutes les cours.

Appel accueilli avec dépens.

Procureur de l'appelant: J. T. Thorson, Ottawa.

Procureur des intimés: D. S. Maxwell, Ottawa.