

The Minister of Justice of Canada and the Minister of Finance of Canada (*Defendants*)
Appellants;

and

Joseph Borowski (*Plaintiff*) *Respondent*;

and

The Attorney General of Ontario, the Attorney General of British Columbia and the Attorney General of Alberta *Intervenors*.

1981: May 27, 28; 1981: December 1.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR SASKATCHEWAN

Courts — Standing — Respondent seeking declaration that abortion provisions of Criminal Code violating Canadian Bill of Rights and therefore invalid — Respondent's only interest that of concerned citizen — Whether respondent should be given standing — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 251(4),(5),(6) — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III, ss. 1(a), 2(e), (g).

Respondent, a prominent crusader against abortion, sought a declaration in Saskatchewan's Court of Queen's Bench that s. 251(4),(5),(6) of the *Criminal Code* permitting procurement of miscarriage were invalid and inoperative in that they abridged the right to human life contrary to the *Canadian Bill of Rights*. Appellant's argument that jurisdiction lay exclusively with the Federal Court was rejected in an order of the Court of Queen's Bench and on appeal from that order. This Court considered not only the issue of jurisdiction but also, on agreement of counsel, whether respondent had the legal standing necessary to maintain the action—a matter denied by the appellant but not addressed in previous proceedings.

Held (Laskin C.J. and Lamer J. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Martland, Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre and Chouinard JJ.: To establish status as a plaintiff in a suit seeking a declaration that legislation is invalid, if there is a serious issue as to its validity, a person need only to show that he is affected by it directly or that he

Le ministre de la Justice du Canada et le ministre des Finances du Canada
(*Défendeurs*) *Appelants*;

et

Joseph Borowski (*Demandeur*) *Intimé*;

et

Le procureur général de l'Ontario, le procureur général de la Colombie-Britannique et le procureur général de l'Alberta
Intervenants.

1981: 27, 28 mai; 1981: 1^{er} décembre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard et Lamer.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA SASKATCHEWAN

Tribunaux — Intérêt pour agir — Jugement déclaratoire demandé par l'intimé portant que les dispositions du Code criminel relatives à l'avortement sont contraires à la Déclaration canadienne des droits et par conséquent nulles — Le seul intérêt de l'intimé est celui de citoyen concerné — Faut-il déclarer que l'intimé a intérêt pour agir? — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 251(4),(5),(6) — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III, art. 1a), 2e), g).

L'intimé, qui est un opposant notoire à l'avortement, a demandé à la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan un jugement déclaratoire selon lequel les par. 251(4),(5),(6) du *Code criminel*, qui autorisent l'avortement, sont nuls et inopérants parce qu'ils enfreignent le droit à la vie humaine en contravention de la *Déclaration canadienne des droits*. La Cour du Banc de la Reine a, par ordonnance confirmée en Cour d'appel, rejeté l'argument de l'appellant selon lequel la Cour fédérale est seule compétente. Cette Cour a non seulement étudié la question de compétence, mais elle a aussi, du consentement des procureurs des parties, étudié si l'intimé avait l'intérêt nécessaire pour agir en justice, ce qui est contesté par l'appellant mais n'a pas été abordé dans les procédures antérieures.

Arrêt: (Le juge en chef Laskin et le juge Lamer sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

Les juges Martland, Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre et Chouinard: Pour établir l'intérêt pour agir à titre de demandeur dans une poursuite visant à déclarer qu'une loi est invalide, si cette question se pose sérieusement, il suffit qu'une personne démontre qu'elle

has a genuine interest as a citizen in the validity of the legislation and that there is no other reasonable and effective manner in which the issue may be brought before the Court. Respondent met this test. As the legislation provides exemption from criminal liability, it would be difficult to find a class of person directly affected or exceptionally prejudiced by it who would have cause to attack the legislation. This issue could not reasonably be brought into Court unless proceedings were launched by an interested citizen.

The jurisdictional issue did not differ materially from two cases heard immediately prior to this case and its disposition should be the same.

Per Laskin C.J. and Lamer J., dissenting: The jurisdictional issue should be disposed of as in two earlier and similar cases.

Generally, it is not open to a person as a citizen and/or taxpayer to invoke the jurisdiction of a competent court to obtain a ruling on the interpretation or application of legislation or its validity, when the person is not directly affected by the legislation or threatened by sanctions for its breach. While exceptions to this general rule exist, none applies to respondent's case. The legislation here did not affect all members of the public alike, and this fact was a central consideration to the court's exercising its discretion against giving respondent standing. The difficulty of reaching a judicial conclusion in the time following satisfaction of statutory requirements for therapeutic abortion but before birth or abortion was not preclusive; the point should be decided at the instance of a person having a greater interest than that of citizen and taxpayer, such as the doctors involved or the husband of a woman planning to have an abortion.

[*Thorson v. Attorney General of Canada*, [1975] 1 S.C.R. 138; *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1976] 2 S.C.R. 265, applied; *Smith v. Attorney General of Ontario*, [1924] S.C.R. 331; *MacIlreith v. Hart* (1908), 39 S.C.R. 657, referred to.]

APPEAL from a decision of the Saskatchewan Court of Appeal¹, dismissing appellant's appeal from a ruling of Hughes J. on a special motion, dealing with jurisdiction, in an action before the

¹ [1981] 1 W.W.R. 1; (1980), 6 Sask. R. 218.

est directement touchée ou qu'elle a, à titre de citoyen, un intérêt véritable quant à la validité de la loi et qu'il n'y a pas d'autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la Cour. L'intimé répond à ce critère. Puisque la loi prévoit une exception à la responsabilité pénale, il est difficile de trouver une catégorie de personnes directement touchées ou qui subissent un préjudice exceptionnel et qui aient un motif de contester la loi. Il n'y a pas de façon raisonnable de soumettre la question à la Cour à moins qu'un citoyen intéressé n'intente des procédures.

La question de compétence n'est pas substantiellement différente de celle soumise à la Cour dans deux litiges entendus immédiatement avant le présent pourvoi et il y a lieu de répondre dans le même sens.

Le juge en chef Laskin et le juge Lamer, dissidents: Il faut répondre à la question de compétence comme dans deux arrêts récents et analogues.

En règle générale, une personne ne peut, parce qu'elle est citoyen ou contribuable ou les deux à la fois, s'en remettre à la cour compétente pour obtenir une décision sur l'interprétation ou sur l'application d'une loi, ou sur sa validité, lorsque cette personne n'est pas directement touchée par la loi ou qu'elle n'est pas menacée de sanctions pour une infraction possible à la loi. Il existe des exceptions à cette règle générale, mais aucune ne s'applique au cas de l'intimé. La loi en cause ici ne touche pas toutes les personnes du public également et c'est là le motif primordial pour lequel la cour a statué contre l'attribution à l'intimé de la qualité pour agir. La difficulté d'obtenir une décision judiciaire après avoir satisfait aux exigences de la loi pour obtenir un avortement thérapeutique, mais avant que ne survienne l'avortement ou l'accouchement n'est pas un empêchement; la question doit être décidée à la demande d'une personne qui a un intérêt plus grand que celui d'un citoyen et contribuable, tels les médecins en cause ou le mari d'une femme qui demande un avortement.

[Jurisprudence: arrêts appliqués: *Thorson c. Procureur général du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 138; *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1976] 2 R.C.S. 265; arrêts mentionnés: *Smith c. Procureur général de l'Ontario*, [1924] R.C.S. 331; *MacIlreith c. Hart* (1908), 39 R.C.S. 657.]

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Saskatchewan¹, qui rejette l'appel de l'appellant d'une décision du juge Hughes, sur une requête spéciale, portant sur la compétence, dans

¹ [1981] 1 W.W.R. 1; (1980), 6 Sask. R. 218.

Court of Queen's Bench. Appeal dismissed, Laskin C.J. and Lamer J. dissenting.

W. I. C. Binnie, Q.C., for the appellants.

Morris C. Shumiatcher, Q.C., for the respondent.

John Cavarzan, Q.C., for the intervener the Attorney General for Ontario.

William Henkel, Q.C., for the intervener the Attorney General for Alberta.

E. R. A. Edwards, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

The reasons of Laskin C.J. and Lamer J. were delivered by

THE CHIEF JUSTICE (*dissenting*)—This appeal, which is here by leave of this Court given on terms as to costs, arises out of a taxpayer's action brought in the Court of Queen's Bench of Saskatchewan. The purpose of the action was to obtain a declaration against the appellants, the Minister of Justice of Canada and the Minister of Finance of Canada, that the so-called abortion provisions of *Criminal Code*, s. 251(4), (5) and (6) are inoperative as offending subss. 1(a) and 2(e) and (g) of the *Canadian Bill of Rights* and that any expenditure of public money to support therapeutic abortions under the aforesaid provisions of the *Criminal Code* is consequently illegal. Issue was taken by the defendants appellants as to the jurisdiction of the Court of Queen's Bench to entertain the action, the contention being that exclusive jurisdiction resided in the Federal Court of Canada under ss. 17 and 18 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10. In their statement of defence, the defendants also challenged the standing of the plaintiff to maintain the action, regardless, apparently, of the appropriateness of the forum.

The issue of jurisdiction was made the subject of a special motion which was heard and determined adversely to the defendants by Hughes J. An appeal to the Saskatchewan Court of Appeal failed. The leave given to come here related only to the issue of jurisdiction but, during the course of

une action présentée à la Cour du Banc de la Reine. Pourvoi rejeté, le juge en chef Laskin et le juge Lamer sont dissidents.

W. I. C. Binnie, c.r., pour les appelants.

Morris C. Shumiatcher, c.r., pour l'intimé.

John Cavarzan, c.r., pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

William Henkel, c.r., pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

E. R. A. Edwards, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Version française des motifs du juge en chef Laskin et du juge Lamer rendus par

LE JUGE EN CHEF (*dissident*)—Le présent pourvoi, interjeté avec l'autorisation de cette Cour, assortie de conditions spéciales quant aux dépens, provient d'une action intentée par un contribuable en Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan. L'action visait à obtenir à l'encontre des appelants, le ministre de la Justice du Canada et le ministre des Finances du Canada, une déclaration portant que les dispositions du *Code criminel* dites sur l'avortement, les par. 251(4), (5) et (6), sont sans effet et enfreignent les al. 1a) et 2e) et g) de la *Déclaration canadienne des droits* et que toute dépense de deniers publics qui vise à promouvoir les avortements thérapeutiques est par conséquent illégale. Les défendeurs appelants ont soulevé la question de la compétence de la Cour du Banc de la Reine d'entendre l'action, alléguant que la Cour fédérale du Canada a compétence exclusive en vertu des art. 17 et 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10. Dans l'exposé des moyens de défense, les défendeurs ont en outre contesté la qualité du demandeur pour agir dans l'action, indépendamment, à ce qu'il paraît, de la compétence de la cour.

La question de la compétence a fait l'objet d'une requête particulière que le juge Hughes a entendue et décidée à l'encontre des défendeurs. Un appel à la Cour d'appel de la Saskatchewan a été rejeté. La permission d'appeler à cette Cour ne porte que sur la question de la compétence, mais au cours de

the hearing in this Court, counsel for the respective parties agreed to argue the question of the plaintiff's standing before this Court and formally asked the Court to hear them on that point. The Court agreed and argument was heard accordingly.

It is unnecessary to embark here on an examination of the issue of jurisdiction. This very issue, namely, whether exclusive jurisdiction resides in the Federal Court of Canada because of the character of the defendants, was raised and fully argued in two cases heard together immediately preceding the hearing in the present case. It was conceded that there were no material differences between those cases, *Attorney General of Canada et al. v. The Law Society of British Columbia and Victor McCallum* and *Donald Jabour v. The Law Society of British Columbia et al. and Attorney General of Canada* heard on May 25, 26, 27, 1981 and the present one, so far as the claim of exclusive jurisdiction in the Federal Court of Canada is concerned. The disposition in the two British Columbia cases on the point will be equally dispositive here. I turn, therefore, to the issue of standing, which arises whatever be the proper forum for the action if it is one maintainable by the plaintiff.

I start with the proposition that, as a general rule, it is not open to a person, simply because he is a citizen and a taxpayer or is either the one or the other, to invoke the jurisdiction of a competent court to obtain a ruling on the interpretation or application of legislation, or on its validity, when that person is not either directly affected by the legislation or is not threatened by sanctions for an alleged violation of the legislation. Mere distaste has never been a ground upon which to seek the assistance of a court. Unless the legislation itself provides for a challenge to its meaning or application or validity by any citizen or taxpayer, the prevailing policy is that a challenger must show some special interest in the operation of the legislation beyond the general interest that is common to all members of the relevant society. This is especially true of the criminal law. For example, however passionately a person may believe that it

l'audition devant cette Cour, les avocats des parties respectives ont convenu de plaider devant cette Cour la question de la capacité d'agir du demandeur et ont demandé formellement à cette Cour de les entendre sur ce point. La Cour a consenti et a par conséquent entendu les plaidoyers.

Il n'est pas nécessaire de se pencher ici sur l'examen de la question de compétence. Cette même question, savoir si la Cour fédérale du Canada a compétence exclusive à cause du statut des défendeurs, a été soulevée et plaidée complètement dans deux affaires entendues ensemble immédiatement avant l'audition de la présente espèce. Il est admis qu'il n'y a pas de différence importante entre ces affaires. *Procureur général du Canada et autres c. The Law Society of British Columbia et Victor McCallum et Donald Jabour c. The Law Society of British Columbia et autres et Procureur général du Canada*, entendues les 25, 26 et 27 mai 1981 et l'affaire en l'espèce, en ce qui a trait à la prétention quant à la compétence exclusive de la Cour fédérale du Canada. La décision dans les deux causes de la Colombie-Britannique sur ce point prévaudra également en l'espèce. Je passe par conséquent à la question de la qualité d'agir, qui se pose quelle que soit la cour compétente pour entendre l'action si le demandeur peut la poursuivre.

Je commence par l'énoncé que, en règle générale, une personne ne peut, simplement parce qu'elle est un citoyen, un contribuable ou les deux à la fois, s'en remettre à la cour compétente pour obtenir une décision sur l'interprétation ou l'application d'une loi, ou sur sa validité, lorsque cette personne n'est pas directement touchée par la loi ou qu'elle n'est pas menacée de sanctions pour une infraction possible à la loi. Le simple dégoût n'a jamais été un motif pour demander l'intervention d'une cour. A moins que la loi elle-même ne permette à un citoyen ou un contribuable de contester sa portée, son application ou sa validité, la politique dominante veut que celui qui conteste la loi établisse quant à l'application de la loi, qu'il a un intérêt particulier plus grand que l'intérêt général de chaque individu dans un groupe donné. Cela vaut en particulier pour le droit pénal. Par exemple, quelle que soit la ferveur de la croyance, chez

is wrong to provide for compulsory breathalyzer tests or wrong to make mere possession of marijuana an offence against the criminal law, the courts are not open to such a believer, not himself or herself charged or even threatened with a charge, to seek a declaration against the enforcement of such criminal laws.

The rationale of this policy is based on the purpose served by courts. They are dispute-resolving tribunals, established to determine contested rights or claims between or against persons or to determine their penal or criminal liability when charged with offences prosecuted by agents of the Crown. Courts do not normally deal with purely hypothetical matters where no concrete legal issues are involved, where there is no *lis* that engages their processes or where they are asked to answer questions in the abstract merely to satisfy a person's curiosity or perhaps his or her obsessiveness with a perceived injustice in the existing law. Special legislative provisions for references to the courts to answer particular questions (which may be of a hypothetical nature) give that authority to governments alone and not to citizens or taxpayers. Merely because a government may refuse a citizen's or taxpayer's request to refer to the courts a question of interest to the taxpayer does not *per se* create a right in the citizen or taxpayer to invoke the court's process on his or her own, or by way of a class action on behalf of all citizens or taxpayers with the same interest.

There are exceptions to the general rule and to the policy. One of the earliest recognized has been a municipal taxpayer action to restrain an allegedly illegal municipal expenditure: see *MacIlreith v. Hart*². An explanation of this exception is that it involved a public right to see that municipal expenditures were lawfully made, being expenditures which were limited by considerations that do not apply to a province or to Canada. No municipal taxpayer could raise a *lis* in the ordinary sense or court a penalty or other sanction in respect of an allegedly illegal municipal expenditure and, hence,

² (1908), 39 S.C.R. 657.

une personne, qu'il est injuste d'exiger des analyses d'haleine ou qu'il est injuste d'ériger en infraction criminelle la simple possession de marijuana, cette personne ne peut pas, si elle n'est pas accusée ou sous la menace d'être accusée, demander à une cour de déclarer ces lois pénales inapplicables.

La raison d'être de cette politique se fonde sur le rôle que jouent les cours. Ce sont des tribunaux qui tranchent les litiges, établis pour décider des droits ou des réclamations contestés entre ou contre des personnes, ou pour décider de leur responsabilité pénale ou criminelle lorsque des représentants de la Couronne les accusent d'infractions. Habituellement, les cours ne s'occupent pas de questions purement hypothétiques lorsque aucune question juridique concrète ne se pose, lorsqu'il n'y a pas de litige qui les engage ou lorsqu'on leur demande de répondre à des questions abstraites simplement pour satisfaire la curiosité d'une personne ou apaiser sa hantise face à ce qu'elle croit être une injustice de la loi. Les dispositions législatives particulières qui prévoient le renvoi à une cour pour répondre à des questions précises (qui peuvent être hypothétiques) n'accordent ce pouvoir qu'aux gouvernements, et non aux citoyens ou aux contribuables. Le simple refus du gouvernement d'accéder à la demande d'un citoyen ou d'un contribuable et de porter devant la cour une question qui intéresse le contribuable ne donne pas en soi au citoyen ou au contribuable le droit de s'en remettre au processus judiciaire de lui-même ou au moyen d'une action intéressant une catégorie de citoyens ou de contribuables qui ont le même intérêt.

La règle générale et le principe général comportent des exceptions. Une des premières exceptions reconnues a été l'action d'un contribuable municipal visant à empêcher une dépense municipale qu'il prétendait illégale: voir *MacIlreith c. Hart*². Cette exception s'explique du fait qu'elle portait sur un droit du public à s'assurer que les dépenses municipales étaient légitimes, ces dépenses étant restreintes par des considérations qui ne s'appliquent pas à une province ou au Canada. Aucun contribuable municipal ne pouvait soulever un litige au sens ordinaire ou demander l'imposition

² (1908), 39 R.C.S. 657.

unless a taxpayer action was permitted the illegality would go unchallenged and unchallengeable.

In the provincial and federal field, the issue of an illegal, or perhaps unconstitutional, expenditure would not likely arise *per se* but, in the main, only (as is alleged in this case) in connection with the operation of challenged legislation; the challenge to the expenditure would thus depend on the outcome of the challenge to the legislation.

Another exception (but a more limited one in view of the discretion associated with it) is shown in the judgment of this Court in *Thorson v. Attorney General of Canada*³. That case involved a taxpayer's class action to obtain a declaration of the invalidity of the *Official Languages Act*, now R.S.C. 1970, c. 0-2, and of the illegality of the appropriation of money to administer it. It was clear that a justiciable question was raised by the claim of invalidity, namely, whether Parliament had respected the limits of its legislative authority under the *British North America Act*. Again, the *Official Languages Act* was not a regulatory type of statute nor a penal one but rather, uniquely, a declaratory and directory statute, a statute which created no offences and imposed no penalties. Unless, therefore, a citizen or taxpayer action was permitted to question its validity, there would be no way in which its validity could be tested unless the federal Attorney General did so through a reference and a request to this end had been denied.

In allowing the taxpayer suit to proceed in the *Thorson* case, this Court made it clear that it did so in the exercise of a controlling judicial discretion which related to the effectiveness of process. It went on to say, *inter alia*, that "Central to that discretion is the justiciability of the issue sought to be raised" and that "Relevant as well is the nature of the legislation whose validity is challenged,

d'une amende ou d'une autre peine à l'égard d'une dépense municipale prétendue illégale, et partant, à moins qu'on ne permette que l'action d'un contribuable suive son cours, l'illégalité n'aurait pas été contestée ni contestable.

Dans le domaine provincial et fédéral, la question d'une dépense illégale, ou peut-être inconstitutionnelle, ne devrait pas se poser en soi, mais, en somme, uniquement (comme on le dit en l'espèce) comme accessoire à l'application d'une loi contestée; la contestation de la dépense dépendrait alors du résultat de la contestation de la loi.

Une autre exception (mais plus limitée compte tenu de la discrétion qui s'y rattache) ressort de l'arrêt de cette Cour *Thorson c. Procureur général du Canada*³. Il s'agissait dans cette affaire d'une action intéressant une catégorie de personnes intentée par un contribuable en vue d'obtenir que la *Loi sur les langues officielles*, maintenant S.R.C. 1970, chap. 0-2, soit déclarée inconstitutionnelle et que l'affectation de deniers à son application soit déclarée illégale. Il est évident que la question de l'invalidité pouvait être soumise aux tribunaux, savoir si le législateur avait respecté les limites de son pouvoir législatif en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Là encore, la *Loi sur les langues officielles* n'était pas une loi de réglementation ni une loi pénale mais plutôt, uniquement, une loi déclaratoire et exécutoire, une loi qui ne créait aucune infraction et n'imposait aucune peine. Par conséquent, si l'on n'avait pas permis à un citoyen ou à un contribuable de soulever la question de sa constitutionnalité, il n'y aurait eu aucune façon de soulever cette question; seul le procureur général fédéral aurait pu le faire au moyen d'un renvoi, et il avait refusé une demande à cette fin.

En permettant que l'action du contribuable suive son cours dans l'affaire *Thorson*, cette Cour a souligné qu'elle le faisait dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire prépondérant, qui se rapportait à l'efficacité du recours. Elle a poursuivi en disant entre autres que «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».

³ [1975] 1 S.C.R. 138.

³ [1975] 1 R.C.S. 138.

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 . . . that a member of the public . . . is too remotely affected to be accorded standing" (at p. 161). The Court concluded on this note (at p. 161):

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.

The *Criminal Code* provisions whose operation is challenged here are of a different order from the legislation with which the *Thorson* case was concerned. They are, moreover, exculpatory provisions which exclude criminality that is prescribed under s. 251(1) and (2) for the intentional procurement of a miscarriage. A distinction is made under s. 251 between unlawful abortions and permitted abortions. It is the latter which the plaintiff attacks as violative of the *Canadian Bill of Rights*. No attack is made on the constitutionality of any part of s. 251, it being recognized that what Parliament may validly proscribe under its criminal law power may at the same time be limited by fixing conditions under which the proscription is lifted. That is the case with the abortion provisions of s. 251. The plaintiff objects to any alleviating provisions that would (and in this case do) relieve against criminality for procuring abortions. Far from objecting that the criminal provisions are too strict in the face of the *Canadian Bill of Rights*, his objection is that they are too lax.

There is, in this respect, in the permissive provisions of s. 251(4), (5) and (6), some similarity perhaps to the directory features of the legislation in the *Thorson* case. However, these provisions are

tionnaire» et que «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 . . . qu'une personne faisant partie du public . . . est touchée de trop loin pour qu'on lui reconnaisse qualité pour agir» (à la p. 161). La Cour a conclu en disant (aux pp. 161 et 162):

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 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.

Les dispositions du *Code criminel* dont l'application est contestée en l'espèce diffèrent, en nature, de la loi dont il s'agissait dans l'arrêt *Thorson*. En outre, ce sont des dispositions justificatives qui excluent la responsabilité pénale dont les par. 251(1) et (2) assortissent l'avortement volontaire. L'article 251 fait une distinction entre les avortements illégaux et les avortements permis. C'est cette dernière catégorie que le demandeur conteste, prétendant qu'elle contrevient à la *Déclaration canadienne des droits*. On ne conteste la constitutionnalité d'aucune partie de l'art. 251, puisqu'on reconnaît que ce que le Parlement peut valablement interdire en vertu de son pouvoir sur le droit pénal, il peut en même temps le restreindre par l'établissement de conditions en vertu desquelles l'interdiction est levée. C'est ce qui se produit dans le cas des dispositions de l'art. 251 relatives à l'avortement. Le demandeur s'oppose à toutes dispositions atténuantes qui permettraient (comme c'est le cas en l'espèce) de procurer des avortements sans encourir de responsabilité pénale. Loin de s'opposer à la rigidité des dispositions pénales en regard de la *Déclaration canadienne des droits*, il s'en prend à leur manque de rigidité.

A cet égard, les dispositions justificatives des par. 251(4), (5) et (6) comportent peut-être quelques similitudes avec les aspects exécutoires de la loi visée dans l'arrêt *Thorson*. Cependant, ces dis-

part of a scheme which embraces sanctions as well, and I do not find the similarity to be sufficient to put the legislation here on the same level as the statute involved in the *Thorson* case. Indeed, to borrow from the words of this Court in the *Thorson* case, the present case is not one where all members of the public are affected alike. This, in my view, is a central consideration in the exercise of the Court's discretion against giving standing here to the plaintiff respondent.

It is contended on the plaintiff's behalf that if he cannot bring himself within the *Thorson* case, his position as to standing is as strong as that of the respondent in this Court's follow-up decision to *Thorson* in *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*⁴. That was also a case where a taxpayer action challenging the validity of legislation, provincial legislation in that case, was held to be maintainable. The statute attacked in the *McNeil* case was a regulatory statute and not merely a declaratory one as in the *Thorson* case. This, however, was held, in the circumstances of the *McNeil* case, not to be a controlling distinction that should, in itself, be sufficient to deny standing, "especially [to use the words of the Court, at p. 269] in the light of the reserve of discretion in the Court, and more especially because the word or term 'regulatory' is not a term of art, not one susceptible of an invariable meaning which would in all cases serve to distinguish those in which standing to a taxpayer or citizen would be granted and those in which it would not".

The *Theatres and Amusements Act* of Nova Scotia, whose validity was challenged in the *McNeil* case, was a regulatory statute directed to film exchanges, theatre owners and cinematograph operators and apprentices. It also provided for the appointment of a Board, empowered to permit or prohibit the use or exhibition in Nova Scotia, for public entertainment, of any film or performance in any theatre. Licensing regulations were pro-

positions font partie d'un ensemble qui comprend aussi des peines, et je ne crois pas qu'elles soient assez semblables pour mettre sur un même niveau la loi en l'espèce et celle dont il était question dans l'arrêt *Thorson*. De fait, pour emprunter les mots de cette Cour dans l'arrêt *Thorson*, il ne s'agit pas en l'espèce d'un cas où tous ceux qui font partie du public sont visés également. Il s'agit là, à mon avis, lorsque la Cour est appelée à exercer son pouvoir discrétionnaire, d'un motif primordial plaidant contre l'attribution de la qualité d'agir au demandeur intimé en l'espèce.

On allègue en faveur du demandeur que s'il ne peut s'appuyer sur l'arrêt *Thorson*, sa situation quant à la qualité d'agir est aussi bonne que celle de l'intimé dans l'arrêt de cette Cour *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*⁴, qui a suivi l'arrêt *Thorson*. Il s'agissait là également d'une affaire dans laquelle on a conclu qu'un contribuable qui contestait la constitutionnalité d'une loi, provinciale dans ce cas, pouvait faire valoir son action. La loi attaquée dans l'affaire *McNeil* était une loi de réglementation et non simplement une loi déclaratoire comme dans l'affaire *Thorson*. On a cependant décidé, dans les circonstances de l'arrêt *McNeil*, que ce n'était pas là une distinction fondamentale qui pouvait, en elle-même, justifier le refus d'accorder la qualité pour agir, «surtout [pour employer les mots de la Cour, à la p. 269] à la lumière de la réserve du pouvoir discrétionnaire de la Cour et plus particulièrement parce que les mots ou l'expression «de réglementation» ne sont pas un terme scientifique et n'ont pas un sens précis qui puisse invariablement distinguer les cas où un contribuable ou un citoyen se verrait reconnaître la qualité pour agir et les cas où elle ne lui serait pas reconnue».

La *Theatres and Amusements Act* de la Nouvelle-Écosse, dont la constitutionnalité était contestée dans l'affaire *McNeil*, était une loi de réglementation visant les distributeurs de films, les propriétaires de salles de spectacles, les projectionnistes et les apprentis. Elle prévoyait en outre la nomination d'une commission chargée de permettre ou d'interdire en Nouvelle-Écosse la présentation d'un film ou une représentation destinée à

⁴ [1976] 2 S.C.R. 265.

⁴ [1976] 2 R.C.S. 265.

vided for in respect of theatres and film exchanges, in respect of cinematograph operators and apprentices and in respect of theatre performances. Unfettered discretion to suspend or revoke any licence was vested in the Board. It had, to put it shortly, complete control over the exhibition of films and over theatres in the Province. Although there was a statutory right of appeal to the Lieutenant Governor in Council, it was not open to a member of the public.

The Nova Scotia courts, before whom the question of standing came, and this Court on appeal, construed the challenged statute as involving members of the public in so far as the Board had the power to determine what members of the public were entitled to view in theatres and other places of public entertainment. This Court assessed the matter as follows (at p. 271):

Since the issue of validity does not fall for determination here and, indeed, has not even been argued in relation to the question of standing, I would not, in this case, go beyond the tentative conclusion that there is an arguable case under the terms of the challenged legislation that members of the Nova Scotia public are directly affected in what they may view in a Nova Scotia theatre, albeit there is a more direct effect on the business enterprises which are regulated by the legislation. The challenged legislation does not appear to me to be legislation directed only to the regulation of operators and film distributors. It strikes at the members of the public in one of its central aspects.

In my view, this is enough, in the light of the fact that there appears to be no other way, practically speaking, to subject the challenged Act to judicial review, to support the claim of the respondent to have the discretion of the Court exercised in his favour to give him standing.

This passage underlines at least one important difference between the situation in *McNeil* and the present case. In *McNeil*, the plaintiff could legitimately complain (on this Court's construction of the challenged statute) that he was a person within its terms who was being deprived of a right to view a film because of an allegedly unconstitutional exercise of legislative and administrative power. In the present case, there is no deprivation under or

divertir le public. Elle prévoyait l'établissement de règlements concernant les salles de spectacles et les distributeurs de films, concernant les projectionnistes et les apprentis et concernant les représentations théâtrales. La Commission avait entière discrétion pour suspendre ou révoquer tout permis. Bref, la Commission avait tous les pouvoirs sur la censure des films et sur les salles de spectacles dans la province. Même si la loi prévoyait un droit d'appel au lieutenant-gouverneur en conseil, ce droit n'était pas accordé aux citoyens.

Selon l'interprétation que les cours de la Nouvelle-Écosse, auxquelles la question de la qualité d'agir a été soumise, ainsi que cette Cour en appel, ont donnée à la loi contestée, les citoyens étaient touchés dans la mesure où la Commission avait le pouvoir de décider ce que le public avait le droit de voir dans les salles de spectacles et les autres lieux de divertissement public. Cette Cour a considéré la question comme suit (à la p. 271):

Etant donné que la question de la validité n'a pas à être décidée en l'espèce et qu'en fait elle n'a même pas été soulevée à l'égard de la qualité pour agir, je me limiterai donc à conclure qu'aux termes de la loi contestée, les citoyens de la Nouvelle-Écosse ont des motifs raisonnables de se déclarer directement touchés par ce qu'on peut leur présenter dans un lieu de spectacle dans leur province, bien que les entreprises régies par la loi soient visées plus directement. La loi contestée ne me semble pas viser uniquement les exploitants de salles et les distributeurs de films. Elle touche aussi à l'un des droits les plus fondamentaux du public.

Puisqu'il ne semble y avoir pratiquement aucun autre moyen de soumettre la loi contestée à l'examen judiciaire, cela suffit, à mon avis, à appuyer la demande de l'intimé à savoir que la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire en sa faveur et lui reconnaisse la qualité pour agir.

Ce passage souligne au moins une différence importante entre la situation dans l'affaire *McNeil* et celle en l'espèce. Dans l'affaire *McNeil*, le demandeur pouvait légitimement se plaindre (selon l'interprétation que la Cour a donnée de la loi contestée) d'avoir été privé du droit de voir un film à cause de l'exercice qu'il estimait inconstitutionnel d'un pouvoir législatif et administratif. En l'espèce, le demandeur ne peut se plaindre d'être

by reason of the challenged legislation of which the plaintiff can complain. In short, the plaintiff here is not in the same position under the legislation which he challenges as was McNeil in his case. There he was a person within the compass of the enactment that he was challenging; the plaintiff is outside the *Criminal Code* provisions that he is attacking.

I am of the opinion that the plaintiff in this case cannot bring himself within the *McNeil* case nor within the *Thorson* case, so far as concerns the character of the legislation involved here as compared with the legislation in those cases. It was urged, however, that he was, nonetheless, in as favourable a position to warrant the exercise of discretion to accord him standing. This was because there was no other way in which the alleged inoperability of s. 251(4), (5) and (6) of the *Criminal Code* in the face of the *Canadian Bill of Rights* could be tested; the plaintiff was not seeking to challenge the prohibitions of s. 251—and, presumably, as a mere taxpayer, not threatened by any sanction, he could not do so—but rather was seeking to challenge the exculpatory provisions.

I would not draw any distinction between a declaratory action to obtain a decision on validity under the *British North America Act* and a declaratory action to obtain a decision on operative effect in the face of the *Canadian Bill of Rights*. Justiciable issues are presented in both situations. The only question that remains is whether, neither the *Thorson* case nor the *McNeil* case being strictly applicable according to the character of the legislation there and here, this is an appropriate case for the Court to exercise its discretion to accord standing. My reason for distinguishing the legislative situation is that here there are persons with an interest in the operation of s. 251(4), (5) and (6) who might challenge it as offending the *Canadian Bill of Rights*. I refer to doctors and to hospitals, both having a clearer interest in the operation of s. 251(4), (5) and (6) than does the plaintiff. Husbands who might object to their pregnant wives seeking a therapeutic abortion also have a clearer interest. It may be that in their case there would be a dilemma, having regard to the

privé d'un droit en vertu ou en raison de la loi contestée. Bref, la situation du demandeur en l'espèce en vertu de la loi qu'il conteste n'est pas la même que celle dans laquelle se trouvait McNeil. Dans cette affaire, McNeil était touché par la loi qu'il contestait; le demandeur en l'espèce n'est pas visé par les dispositions du *Code criminel* auxquelles il s'attaque.

Je suis d'avis que le demandeur en l'espèce ne peut s'appuyer sur l'arrêt *McNeil* ni sur l'arrêt *Thorson*, si on compare la nature de la loi dont il s'agit en l'espèce à celle des lois en cause dans ces arrêts. On a cependant fait valoir qu'il était néanmoins dans une situation assez bonne pour justifier l'exercice du pouvoir discrétionnaire et lui reconnaître la qualité pour agir. On invoque à cette fin qu'il n'y a pas d'autre façon de vérifier ce qu'on allègue être l'impossibilité d'appliquer les par. 251(4), (5) et (6) du *Code criminel* en regard de la *Déclaration canadienne des droits*; le demandeur ne cherche pas à contester les interdictions visées à l'art. 251 (et on peut croire qu'à titre de simple contribuable qui n'est pas sous la menace d'une peine, il ne pourrait le faire) mais il cherche plutôt à en contester les dispositions justificatives.

Je ne ferais pas de distinction entre une action déclaratoire visant à obtenir une décision constitutionnelle en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et une action déclaratoire visant à obtenir une décision quant à l'applicabilité en regard de la *Déclaration canadienne des droits*. Les deux présentent des questions susceptibles d'être portées devant les tribunaux. Puisque les arrêts *Thorson* et *McNeil* ne sont pas, à strictement parler, applicables en raison de la nature des lois en cause, la seule question qui subsiste est de savoir si la présente affaire autorise la Cour à exercer son pouvoir discrétionnaire et à reconnaître la qualité pour agir. La raison qui m'incite à distinguer le contexte législatif est qu'il y a en l'espèce des personnes que l'application des par. 251(4), (5) et (6) intéresse et qui peuvent les contester en invoquant une violation à la *Déclaration canadienne des droits*. Je parle des médecins et des hôpitaux, dont l'intérêt à l'application des par. 251(4), (5) et (6) est plus évident que celui du demandeur. L'époux, qui peut s'opposer à ce que

inexorable progress of a pregnancy. In short, even if the statutory requirements for a therapeutic abortion were satisfied, it might be difficult to initiate and exhaust the judicial processes to obtain a ruling as to the compatibility of s. 251(4), (5) and (6) with the *Canadian Bill of Rights* before the abortion or birth, as the case might be, takes place. In principle, however, this should not be preclusive; the point will have been decided at the instance of a person having an interest and not at that of a person having no interest other than as a citizen and taxpayer.

It may be urged, however, that because doctors who perform therapeutic abortions under proper auspices are protected from criminal liability, they would have no reason to challenge the provisions for such abortions, and correlatively doctors who do not would also have no reason to challenge them. So too with respect to hospitals through which therapeutic abortion committees are set up or not set up. In my opinion, these aspects of the matter do not affect the direct interest of hospitals and doctors in the authorization and performance of abortions or in challenging them. Apart from what may be subsidiary questions of budgeting and operating space, which are important to hospitals, there is the doctor-patient relationship to be considered. Patients may seek advice from doctors even if the doctors themselves do not perform abortions, or the doctors may be moved because of their relationship with patients to wish to perform abortions unless they cannot lawfully be done. The willingness or refusal of a hospital board to establish a therapeutic abortion committee can create tensions, whatever the outcome. The interest of hospitals and of doctors is, in my view, a direct interest arising from the *Criminal Code* provisions under challenge here, but at worst is a more compelling and immediate interest than that asserted by the plaintiff. His interest is not connected with the administration of the legislation but with an emotional response to its operation. I see

sa femme enceinte cherche à obtenir un avortement thérapeutique, a aussi un intérêt plus évident. Dans son cas, il peut se poser un dilemme, étant donné l'avancement inexorable de la grossesse. Bref, même si on satisfait aux exigences prévues par la loi pour un avortement thérapeutique, il peut être difficile d'entreprendre et de compléter les procédures judiciaires en vue d'obtenir une décision sur la compatibilité des par. 251(4), (5) et (6) avec la *Déclaration canadienne des droits* avant que ne survienne l'avortement ou l'accouchement, selon le cas. En principe, cependant, cela ne devrait pas être un empêchement, la question aura été décidée à la demande d'une personne ayant un intérêt, et non à la demande d'une personne qui n'a aucun autre intérêt que celui de citoyen et de contribuable.

On peut cependant alléguer que, parce qu'ils sont à l'abri de la responsabilité pénale, les médecins qui pratiquent l'avortement thérapeutique dans les conditions permises n'auraient pas de motif pour contester les dispositions qui permettent l'avortement; corrélativement, les médecins qui ne pratiquent pas l'avortement n'auraient pas non plus de raison de les contester. Il en serait de même des hôpitaux qui établissent ou qui n'établissent pas de comité de l'avortement thérapeutique. A mon avis, ces aspects de la question ne touchent pas l'intérêt direct des hôpitaux et des médecins qui permettent et qui pratiquent l'avortement ou qui le contestent. Mis à part les questions de budget et de locaux qui peuvent être accessoires et qui importent aux hôpitaux, il faut tenir compte du rapport du médecin avec son patient. Le patient peut demander conseil au médecin même si le médecin lui-même ne pratique pas l'avortement, ou le médecin peut être amené, du fait de sa relation avec le patient, à souhaiter pratiquer l'avortement à moins qu'il ne puisse le faire légalement. La volonté ou le refus d'un conseil hospitalier d'établir un comité de l'avortement thérapeutique peut créer des tensions, quelle que soit la décision adoptée. L'intérêt des hôpitaux et des médecins est, à mon avis, un intérêt direct découlant des dispositions du *Code criminel* contestées en l'espèce, mais c'est pour le moins un intérêt plus contraignant et plus immédiat que celui que le

nothing in such a response which should persuade this Court to open its judicial doors to him.

The position of doctors, hospitals and husbands under s. 251(4), (5) and (6) is not unlike the position of the plaintiffs in *Blaikie, Durand and Goldstein v. Attorney General of Quebec*⁵. This case was put forward by the plaintiff as a case where standing was granted in circumstances not too different from those here. There is, in fact, a considerable difference between the *Blaikie* case, the *Bill 101* case, and the present case. It is true that the question of the plaintiff's interest or standing in attacking the validity of Chapter III of Title I of the *Charter of the French Language*, 1977 (Qué.), c. 5, was put in issue by the Attorney General of Quebec in his defence. The plaintiffs had alleged in their declaration that they were members of the legal profession engaged in litigation in the courts of Quebec and before quasi-judicial tribunals, and that they represented clients whose ordinary language was English. They were entitled, they said, to plead in English and to have the Statutes of Quebec published in English as well as in French, relying of course on s. 133 of the *British North America Act*. Deschênes C.J., in granting the declaration, dealt preliminarily with a number of points, including the question of standing.

In his reasons on this issue he said that the plaintiffs possessed a sufficient interest to satisfy art. 55 of the Quebec *Code of Civil Procedure*. That article reads as follows:

55. Whoever brings an action at law, whether for the enforcement of a right which is not recognized or is jeopardized or denied, or otherwise to obtain a pronouncement upon the existence of a legal situation, must have a sufficient interest therein.

Chief Justice Deschênes went on to say that in the circumstances the Attorney General of Quebec, in the course of the hearing, abandoned the paragraph of his defence which contested the plaintiffs' standing. The issue of standing was,

⁵ [1978] C.S. 37, aff'd [1979] C.A. 351, aff'd [1978] 2 S.C.R. 1016.

demandeur fait valoir. Son intérêt n'est pas lié à l'administration de la loi mais à une réaction émotive à son application. Je ne vois rien dans cette réaction qui doive convaincre cette Cour de permettre son recours.

La situation du médecin, de l'hôpital ou de l'époux en vertu des par. 251(4), (5) et (6) s'apparente à celle des demandeurs dans *Blaikie, Durand et Goldstein c. Procureur général du Québec*⁵. Le demandeur a cité cette affaire dans laquelle la qualité pour agir a été accordée dans des circonstances assez semblables à celles en l'espèce. Il y a en fait une différence importante entre l'affaire *Blaikie*, l'affaire de la *Loi 101*, et l'affaire en l'espèce. Il est vrai que la question de l'intérêt ou de la qualité du demandeur pour contester la constitutionnalité du Chapitre III du Titre Premier de la *Charte de la langue française*, 1977 (Qué.), chap. 5, a été soulevée par le procureur général du Québec dans sa défense. Les demandeurs plaident qu'ils étaient membres du Barreau, qu'ils plaident devant les cours du Québec et devant les tribunaux quasi judiciaires et qu'ils représentent des clients dont la langue habituelle est l'anglais. Invoquant l'art. 133 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, ils avaient droit, disaient-ils, de plaider en anglais et d'obtenir que les lois du Québec soient publiées en anglais comme en français. En accueillant l'action, le juge en chef Deschênes a d'abord examiné plusieurs points, y compris la question de la qualité pour agir.

Dans les motifs de sa décision sur cette question, il dit que les demandeurs possèdent un intérêt suffisant aux termes de l'art. 55 du *Code de procédure civile* du Québec, qui se lit:

55. Celui qui forme une demande en justice, soit pour obtenir la sanction d'un droit méconnu, menacé ou dénié, soit pour faire autrement prononcer sur l'existence d'une situation juridique, doit y avoir un intérêt suffisant.

Le juge en chef Deschênes poursuit en disant que dans ce cas, le procureur général du Québec a renoncé, au cours de l'audition, au paragraphe de sa défense qui contestait la qualité des demandeurs pour agir. Par conséquent, la question de la qualité

⁵ [1978] C.S. 37, confirmé à [1979] C.A. 351, confirmé à [1979] 2 R.C.S. 1016.

consequently, not pursued in the Quebec Court of Appeal nor in this Court.

The present case lacks concreteness despite the fact that it raises a highly charged issue. Moreover, it appears to me that to permit the issue to be litigated in as abstract a manner as would be the case in having the plaintiff alone carry it against two Ministers of the Crown would hardly do justice to it, absent even any interveners who might, with the same obsessiveness on the opposite side of the issue, argue for the valid operation of the challenged provisions. Even accepting, as is probable, that if standing was accorded to the plaintiff, other persons with an opposite point of view might seek to intervene and would be allowed to do so, the result would be to set up a battle between parties who do not have a direct interest, to wage it in a judicial arena.

I would hold, therefore, that not only has the plaintiff failed to establish any judicially cognizable interest in the matter he raises but, on any view of this case, the discretion of the Court should be exercised to deny him standing. It follows that his action should be dismissed. In accordance with the terms of the order granting leave, the appellants will pay to the respondent his costs of the appeal to this Court on the solicitor and client basis. There will be no other order as to costs.

The judgment of Martland, Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre and Chouinard JJ. was delivered by

MARTLAND J.—The respondent brought action against the appellants seeking, primarily, a declaration that subss. (4), (5) and (6) of s. 251 of the *Criminal Code* were, by reason of the operation of the *Canadian Bill of Rights*, invalid and inoperative. These subsections were added to s. 237 (now s. 251) of the *Criminal Code* by s. 18 of the *Criminal Law Amendment Act, 1968-69, 1968-69* (Can.), c. 38. Prior to this amendment, s. 237 consisted of three subsections. Subsections (1) and (2) provided as follows:

pour agir n'a pas été soulevée devant la Cour d'appel ni devant cette Cour.

En dépit du fait qu'elle soulève une question hautement controversée, la présente affaire n'a pas de caractère concret. En outre, il m'apparaît qu'on viderait difficilement la question en permettant de la porter devant les tribunaux d'une manière abstraite comme ce serait le cas si le demandeur seul affrontait deux ministres de la Couronne, même en l'absence d'intervenants qui pourraient, avec une hantise égale dans le sens opposé, plaider en faveur de l'application des dispositions contestées. Même si on accepte, comme cela est probable, qu'en reconnaissant au demandeur la qualité pour agir, d'autres personnes ayant une opinion contraire peuvent chercher à intervenir et seraient autorisées à le faire, cela aurait pour résultat de déclencher une bataille entre des parties qui n'ont pas un intérêt direct, et de livrer cette bataille devant les tribunaux.

Par conséquent, je suis d'avis que non seulement le demandeur n'a pas établi qu'il a un intérêt judiciaire suffisant dans la question qu'il soulève, mais que, à tous égards, la Cour doit exercer son pouvoir discrétionnaire pour lui nier la qualité pour agir. Je suis donc d'avis de rejeter son action. Conformément à l'ordonnance d'autorisation d'appeler, les appelants doivent payer à l'intimé les dépens du pourvoi à cette Cour comme entre avocat et client. Il n'y aura pas d'autre adjudication de dépens.

Version française du jugement des juges Martland, Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre et Chouinard rendu par

LE JUGE MARTLAND—L'intimé a intenté contre les appelants une action par laquelle il demande d'abord une déclaration portant que les par. (4), (5) et (6) de l'art. 251 du *Code criminel* sont invalides et inapplicables en raison de la *Déclaration canadienne des droits*. Ces paragraphes ont été ajoutés à l'art. 237 (maintenant l'art. 251) du *Code criminel* par l'art. 18 de la *Loi de 1968-69 modifiant le droit pénal, 1968-69* (Can.), chap. 38. Antérieurement à cette modification, l'art. 237 comportait trois paragraphes. Les paragraphes (1) et (2) se lisaient comme suit:

237. (1) Every one who, with intent to procure the miscarriage of a female person, whether or not she is pregnant, uses any means for the purpose of carrying out his intention is guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for life.

(2) Every female person who, being pregnant, with intent to procure her own miscarriage, uses any means or permits any means to be used for the purpose of carrying out her intention is guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for two years.

Subsection (3) was a definition section.

The subsections in issue in these proceedings provided for exceptions to the application of subss. (1) and (2) cited above. Subsection (4) provided:

(4) Subsections (1) and (2) do not apply to

(a) a qualified medical practitioner, other than a member of a therapeutic abortion committee for any hospital, who in good faith uses in an accredited or approved hospital any means for the purpose of carrying out his intention to procure the miscarriage of a female person, or

(b) a female person who, being pregnant, permits a qualified medical practitioner to use in an accredited or approved hospital any means described in paragraph (a) for the purpose of carrying out her intention to procure her own miscarriage,

if, before the use of those means, the therapeutic abortion committee for that accredited or approved hospital, by a majority of the members of the committee and at a meeting of the committee at which the case of such female person has been reviewed,

(c) has by certificate in writing stated that in its opinion the continuation of the pregnancy of such female person would or would be likely to endanger her life or health, and

(d) has caused a copy of such certificate to be given to the qualified medical practitioner.

Subsection (5) enabled the Minister of Health of a province to obtain a copy of a certificate and additional information from a therapeutic abortion committee and from a medical practitioner who has procured a miscarriage of a female person named in a certificate. Subsection (6) defined, *inter alia*, the words "accredited hospital", "approved hospital" and "therapeutic abortion

237. (1) Est coupable d'un acte criminel et passible de l'emprisonnement à perpétuité, quiconque, avec l'intention de procurer l'avortement d'une personne du sexe féminin, qu'elle soit enceinte ou non, emploie quelque moyen pour réaliser son intention.

(2) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de deux ans, toute personne du sexe féminin qui, étant enceinte, avec l'intention d'obtenir son propre avortement, emploie, ou permet que soit employé quelque moyen pour réaliser son intention.

Le paragraphe (3) énonçait les définitions.

Les paragraphes en question en l'espèce prévoient des exceptions à l'application des par. (1) et (2) précités. Le paragraphe (4) se lit comme suit:

(4) Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas

a) à un médecin qualifié, autre qu'un membre d'un comité de l'avortement thérapeutique de quelque hôpital, qui emploie de bonne foi, dans un hôpital accrédité ou approuvé, quelque moyen pour réaliser son intention de procurer l'avortement d'une personne du sexe féminin, ou

b) à une personne du sexe féminin qui, étant enceinte, permet à un médecin qualifié d'employer, dans un hôpital accrédité ou approuvé, quelque moyen mentionné à l'alinéa a) aux fins de réaliser son intention d'obtenir son propre avortement,

si, avant que ces moyens ne soient employés, le comité de l'avortement thérapeutique de cet hôpital accrédité ou approuvé, par décision de la majorité des membres du comité et lors d'une réunion du comité au cours de laquelle le cas de cette personne du sexe féminin a été examiné,

c) a déclaré par certificat qu'à son avis la continuation de la grossesse de cette personne du sexe féminin mettrait ou mettrait probablement en danger la vie ou la santé de cette dernière, et

d) a fait remettre une copie de ce certificat au médecin qualifié.

Le paragraphe (5) permet au ministre de la Santé d'une province d'obtenir d'un comité de l'avortement thérapeutique et d'un médecin qui a procuré l'avortement d'une personne du sexe féminin nommée dans un certificat, une copie d'un certificat et des renseignements supplémentaires. Le paragraphe (6) définit entre autres les mots «hôpital accrédité», «hôpital approuvé» et «comité

committee". Subsection (6) defined such a committee as follows:

"therapeutic abortion committee" for any hospital means a committee, comprised of not less than three members each of whom is a qualified medical practitioner, appointed by the board of that hospital for the purpose of considering and determining questions relating to terminations of pregnancy within that hospital.

It is the contention of the respondent that the permission which is given by subss. (4), (5) and (6) for the procurement of a miscarriage, in the circumstances provided, abridges the human right to life declared in s. 1 of the *Canadian Bill of Rights* and is therefore invalid and inoperative by virtue of s. 2 of the *Canadian Bill of Rights*. Section 1 provides that:

1. It is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist without discrimination by reason of race, national origin, colour, religion or sex, the following human rights and fundamental freedoms, namely,

(a) the right of the individual to life, liberty, security of the person and enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law;

Section 2 provides that, unless it is expressly declared that it shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*, every law of Canada shall be so construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgment or infringement of any of the rights declared.

The issue raised is a difficult and important one, involving the question as to whether the human rights declared in the *Canadian Bill of Rights* protect a human foetus.

In his statement of claim, the respondent states that he is a citizen of Canada and a taxpayer to the Government of Canada. He goes on to state in the following paragraphs of the statement of claim:

3. On February 20, 1969 the Plaintiff was elected by the voters of the provincial constituency of Thompson, Manitoba to represent them in the Legislative Assembly of Manitoba, a position he maintained until June 28,

de l'avortement thérapeutique». Le paragraphe (6) définit ce comité comme suit:

«comité de l'avortement thérapeutique» d'un hôpital désigne un comité formé d'au moins trois membres qui sont tous des médecins qualifiés, nommé par le conseil de cet hôpital pour examiner et décider les questions relatives aux arrêts de grossesse dans cet hôpital;

L'intimé plaide que la permission de procurer l'avortement donnée dans les cas prévus par les par. (4), (5) et (6) restreint le droit de l'individu à la vie déclaré à l'art. 1 de la *Déclaration canadienne des droits* et est par conséquent invalide et sans effet en vertu de l'art. 2 de la *Déclaration canadienne des droits*. L'article 1 prévoit:

1. Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada quels que soient sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe:

a) le droit de l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu'à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi;

L'article 2 prévoit que, à moins qu'il ne soit déclaré expressément qu'elle s'appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, toute loi du Canada doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits déclarés, ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression.

La question est difficile et importante, puisqu'elle soulève la question de savoir si les droits de l'individu déclarés dans la *Déclaration canadienne des droits* protègent le fœtus humain.

Dans sa déclaration, l'intimé affirme qu'il est citoyen canadien et contribuable du gouvernement canadien. Il affirme ensuite dans les paragraphes suivants:

[TRADUCTION] 3. Le 20 février 1969, le demandeur a été élu par les électeurs de la circonscription électorale provinciale de Thompson, au Manitoba, pour les représenter à l'Assemblée législative du Manitoba, un poste

1973. In his capacity as taxpayer, elected representative of the people in the Legislative Assembly, a member of the governing party in the Legislative Assembly of Manitoba and Minister of and adviser to Her Majesty the Queen in Right of the Province of Manitoba, the Plaintiff has continuously promoted and defended the rights of individual human foetuses, including their right to life.

4. The Plaintiff has canvassed all practicable means to invoke action on the part of both Provincial and Federal Governments to repeal or to impugn the validity of the abortion sections of the Criminal Law Amendment Act, Statutes of Canada, 1968-69, chapter 38, section 18, (now section 251, subsections (4), (5) and (6), of the Criminal Code of Canada, hereinafter referred to as "the abortion section of the Criminal Code") and to cease and desist from spending public funds to abort and destroy individual human foetuses.

5. The steps taken by the Plaintiff included:

- (a) His resignation, on or about September 9, 1971, *inter alia*, because as Minister of and adviser to Her Majesty the Queen, he "could not be a party to, or accept, child-destroying legislation in which we (are) involved";
- (b) His address in the Legislative Assembly of Manitoba, on May 4, 1973, opposing adoption of the budget presented by the Provincial Treasurer that proposed to finance the abortion and destruction of individual human foetuses by the expenditure of public funds;
- (c) His continuous objections over a term of years to payment of his personal income tax to the Federal Government to protest its expenditures of public moneys collected by personal income taxes, to finance and to promote the abortion and destruction of individual human foetuses, and his conviction and sentence to terms in jail for his stand;
- (d) His personal correspondence with the Premier and Cabinet of the Province of Manitoba, with the Prime Minister of Canada and with Members of his Cabinet including the Minister of National Health and Welfare, the Minister of Justice, the Minister of Finance, and the Solicitor-General of Canada requesting that they take appropriate legal action to protect the rights of individual human foetuses;
- (e) His request addressed to the Official Guardian of Manitoba in the year 1977, to take legal proceed-

qu'il a occupé jusqu'au 28 juin 1973. En ses qualités de contribuable, de représentant élu du peuple à l'Assemblée législative, de membre du parti au pouvoir à l'Assemblée législative du Manitoba et de ministre et de conseiller de Sa Majesté la Reine du chef de la province du Manitoba, le demandeur a toujours encouragé et défendu les droits des foetus humains, y compris leur droit à la vie.

4. Le demandeur a employé tous les moyens à sa disposition pour demander aux gouvernements provincial et fédéral d'agir en vue d'abroger les dispositions sur l'avortement dans la Loi modifiant le droit pénal, Statuts du Canada, 1968-69, chap. 38, art. 18, (maintenant les par. (4), (5) et (6) de l'art. 251 du Code criminel du Canada, appelés ci-après «les articles du Code criminel sur l'avortement»), d'en contester la validité et de cesser de dépenser les deniers publics pour avorter et détruire des foetus humains.

5. Les mesures qu'a prises le demandeur comprennent:

- a) Sa démission, le 9 septembre 1971 ou vers cette date, *entre autres* parce qu'en sa qualité de ministre et de conseiller de Sa Majesté la Reine, il «ne pouvait appuyer ou accepter une loi au préjudice des enfants dans laquelle nous avons un mot à dire»;
- b) Son discours à l'Assemblée législative du Manitoba, le 4 mai 1973, par lequel il s'est opposé à l'adoption du budget présenté par le Trésorier provincial qui proposait de financer l'avortement et la destruction de foetus humains à même les deniers publics;
- c) Son objection permanente, au cours des années, à payer l'impôt sur son revenu personnel au gouvernement fédéral pour protester contre les dépenses, par ce gouvernement, à même les deniers publics prélevés au moyen de l'impôt sur le revenu personnel pour financer et promouvoir l'avortement et la destruction de foetus humains, ainsi que sa condamnation et son emprisonnement à cause de sa prise de position;
- d) Les lettres qu'il a adressées personnellement au Premier ministre et au Cabinet de la province du Manitoba, au Premier ministre du Canada et aux membres de son cabinet, dont le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, le ministre de la Justice, le ministre des Finances et le Solliciteur général du Canada, par lesquelles il a demandé l'adoption des mesures législatives qui s'imposent en vue de la protection des droits des foetus humains;
- e) Une demande adressée en 1977 au Tuteur public du Manitoba pour qu'il intente, au nom des

ings on behalf of individual human fetuses to prevent their abortion and destruction, and to protect their right to life.

In every instance, the efforts of the Plaintiff to move public officials to impugn the validity of the abortion provisions referred to in paragraph 4 hereof by judicial proceedings met with negative response. No one undertook to subject these provisions, of great public importance, to judicial review.

For the purpose of these proceedings, all of these statements must be accepted as being true.

The proceedings were commenced in the Court of Queen's Bench of the Province of Saskatchewan. In their defence, the appellant pleaded that the Court lacked jurisdiction because exclusive jurisdiction in the matter belonged to the Federal Court of Canada. It was also stated that the appellants did not admit that the respondent had the legal standing necessary to maintain the action.

The respondent then moved for an order that the Court of Queen's Bench did have the necessary jurisdiction. This order was granted and an appeal from the order by the appellants was dismissed. The issue of the respondent's legal standing was not raised in these proceedings. Leave to appeal to this Court was granted.

On the argument before this Court, the issue of legal standing was raised and counsel on both sides finally agreed that the issue of legal standing should be determined by this Court.

In order to decide whether the respondent should be recognized as having legal standing, it is necessary to consider the two leading decisions of this Court dealing with that issue. The first of these is *Thorson v. Attorney General of Canada*⁶. The real purpose of the proceedings in that action was to obtain a declaration that the *Official Languages Act*, 1968-69 (Can.), c. 54, was unconstitutional. The action was framed as being brought by a taxpayer on his own behalf and on behalf of all taxpayers and a declaration was also sought in relation to the *Appropriation Acts* providing

⁶ [1975] 1 S.C.R. 138.

foetus humains, des procédures judiciaires en vue d'en empêcher la destruction et de protéger leur droit à la vie.

Dans chaque cas, les efforts du demandeur pour amener les fonctionnaires publics à contester par des procédures judiciaires la validité des dispositions sur l'avortement mentionnées au paragraphe 4 ci-dessus se sont heurtés à un refus. Nul n'a entrepris d'assujettir ces dispositions très importantes au contrôle judiciaire.

Aux fins de la présente instance, il faut admettre la véracité de toutes ces déclarations.

Cette instance a été introduite devant la Cour du Banc de la Reine de la province de la Saskatchewan. En défense, les appelants ont fait valoir que la Cour n'avait pas compétence puisque la Cour fédérale du Canada a compétence exclusive en cette matière. On a en outre soutenu que les appelants n'ont pas admis que l'intimé ait l'intérêt requis pour agir dans l'action.

L'intimé a alors demandé une ordonnance établissant que la Cour du Banc de la Reine a la compétence requise. Cette ordonnance a été accordée, et l'appel des appelants à l'encontre de cette ordonnance a été rejeté. La question de l'intérêt de l'intimé n'a pas été soulevée dans ces procédures. La permission de se pourvoir devant cette Cour a été accordée.

Les plaidoyers en cette Cour ont soulevé la question de l'intérêt de l'intimé pour agir et les avocats des parties ont finalement convenu de demander à cette Cour de trancher cette question.

Afin de décider s'il faut reconnaître que l'intimé a l'intérêt requis pour agir, il y a lieu d'examiner les deux arrêts de principe de cette Cour sur la question. Le premier est l'arrêt *Thorson c. Procureur général du Canada*⁶. Dans cette action, le but véritable des procédures était d'obtenir une déclaration d'inconstitutionnalité de la *Loi sur les langues officielles*, 1968-69 (Can.), chap. 54. L'action a été intentée par un contribuable en son propre nom et au nom de tous les contribuables et il demandait en outre une déclaration visant les *Lois portant affectation de crédit* qui prévoyait les

⁶ [1975] 1 R.C.S. 138.

money to implement the legislation. A preliminary issue of law was raised as to the legal standing of the plaintiff to bring the action. The plaintiff's action was dismissed by Houlden J. (as he then was) on the ground that the plaintiff did not have status to challenge the constitutional validity of the statute. In his reasons, he referred to and relied upon the judgment of this Court in *Smith v. Attorney General of Ontario*⁷, and he distinguished the judgment of this Court in *MacIlreith v. Hart*⁸. His reasons are reported in [1972] 1 O.R. 86 and his conclusion is stated at p. 90 as follows:

While the plaintiff has argued this application with great force and his memorandum of law is most comprehensive, I cannot agree with his submissions. 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: see also *Grant v. St. Lawrence Seaway Authority*, [1960] O.R. 298 at p. 303, 23 D.L.R. (2d) 252 at p. 256; *Cowan v. Canadian Broadcasting Corp.*, [1966] 2 O.R. 309 at p. 311, 56 D.L.R. (2d) 578 at p. 580, and *Burnham v. A.-G. Can.* (1970), 15 D.L.R. (2d) 6 at pp. 11-2, 74 W.W.R. 427. 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.

The Court of Appeal agreed with this judgment and dismissed the appeal. The three dissenting judges in this Court were of the same view.

The appeal to this Court was allowed. It was recognized that the claim to legal standing could not be founded solely on the damage resulting from an illegal expenditure of public funds. Laskin J. (as he then was), who delivered the majority reasons, said at pp. 162-63:

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'

sommes nécessaires pour mettre cette loi à exécution. Une question de droit préliminaire a été soulevée quant à l'intérêt du demandeur pour intenter l'action. Le juge Houlden (tel était alors son titre) a rejeté l'action du demandeur pour le motif que le demandeur n'avait pas l'intérêt pour contester la constitutionnalité de la loi. Dans ses motifs, il a cité et invoqué l'arrêt de cette Cour *Smith c. Procureur général de l'Ontario*⁷, et il a fait une distinction avec l'arrêt de cette Cour *MacIlreith c. Hart*⁸. Les motifs de sa décision sont publiés à [1972] 1 O.R. 86, et sa conclusion est énoncée comme suit à la p. 90:

[TRADUCTION] Bien que le demandeur ait plaidé sa demande avec beaucoup de vigueur et que l'exposé de ses moyens de droit soit très étoffé, je ne peux admettre ses prétentions. 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 l'intérêt 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: voir aussi *Grant v. St. Lawrence Seaway Authority*, [1960] O.R. 298 à la p. 303, 23 D.L.R. (2d) 252 à la p. 256; *Cowan v. Canadian Broadcasting Corp.*, [1966] 2 O.R. 309 à la p. 311, 56 D.L.R. (2d) 578 à la p. 580, et *Burnham v. A.-G. Can.* (1970), 15 D.L.R. (2d) 6 aux pp. 11 et 12, 74 W.W.R. 427. 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.

La Cour d'appel a exprimé son accord avec ce jugement et a rejeté l'appel. Les trois juges dissidents en cette Cour étaient de cet avis.

Cette Cour a accueilli le pourvoi. Elle a reconnu que l'intérêt pour agir ne repose pas uniquement sur le dommage résultant d'une dépense illégale de deniers publics. Le juge Laskin (maintenant Juge en chef), qui a prononcé les motifs du jugement au nom de la majorité, dit aux pp. 162 et 163:

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

⁷ [1924] S.C.R. 331.

⁸ (1908), 39 S.C.R. 657.

⁷ [1924] R.C.S. 331.

⁸ (1908), 39 R.C.S. 657.

suits, is as unreal 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.

At page 161 he said this:

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* [(1932), 47 C.L.R. 50], 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.

It was pointed out that the plaintiff had sought unsuccessfully to have the Attorney General of Canada take appropriate proceedings to test the validity of the *Official Languages Act*. It was also noted that that Act was not a regulatory type of statute, but was declaratory and directory in respect of the use of English and French by and in federal authorities and agencies and did not, itself,

un des motifs donnés pour sanctionner les actions de contribuables municipaux, est aussi irréaliste que dans les affaires de contribuable municipal. A coup 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.

Aux pages 161 et 162, il dit:

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* [(1932), 47 C.L.R. 50], 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 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.

On a souligné que le demandeur avait tenté sans succès d'obtenir que le procureur général du Canada prenne les procédures appropriées afin de vérifier la validité de la *Loi sur les langues officielles*. On a fait remarquer en outre que cette loi n'est pas une loi de réglementation, mais qu'elle est déclaratoire et exécutoire relativement à l'usage de l'anglais et du français par les organes

create offences or impose penalties. There was thus no person or class of persons particularly aggrieved who might raise the issue of its constitutional validity.

The plaintiff was recognized as having status to make his challenge to the statute and was permitted to proceed with his action. In substance, the case was decided on the basis that the validity of the legislation raised a serious constitutional issue and there was no reasonable way to have its validity tested unless an individual citizen could proceed in the manner sought by the plaintiff. This was a decision of major importance in that it recognized that although a person might not be specially affected or exceptionally prejudiced by the legislation which he sought to attack, he might be able to seek a declaratory judgment in the circumstances described.

The *Thorson* case was followed shortly afterwards by the case of *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*⁹.

In that case the plaintiff sought to challenge the constitutional validity of certain sections of the *Theatres and Amusements Act*, R.S.N.S. 1967, c. 304 and certain regulations made thereunder. He was a resident and taxpayer in the Province of Nova Scotia. He was concerned about the powers of censorship provided in that Act. He had attempted to appeal to the Lieutenant Governor in Council from the decision of the Board of Censors to prohibit the exhibition of a particular film but was not recognized as having any right of appeal. He had also sought, without success, to have the Attorney General of Nova Scotia test the constitutional validity of certain sections of the Act and certain regulations. He then commenced action for a declaratory judgment.

Preliminary objection was taken to his status to institute the proceeding but this failed in both courts in Nova Scotia. An appeal to this Court was dismissed.

⁹ [1976] 2 S.C.R. 265.

et organismes fédéraux et dans ces derniers, et qu'elle ne crée elle-même aucune infraction et n'impose aucune peine. Il n'y avait pas de personne ou de catégorie de personnes particulièrement lésée qui pouvait soulever la question de sa constitutionnalité.

On a reconnu que le demandeur avait l'intérêt pour contester la loi et on lui a permis de poursuivre son action. Au fond, on a décidé cette affaire en disant que la validité de la loi soulevait une importante question constitutionnelle et qu'il n'y avait aucune façon raisonnable d'en vérifier la validité à moins qu'une personne ne procède comme l'a fait le demandeur. Il s'agit d'une décision très importante en ce qu'elle a reconnu que même si une personne n'est pas particulièrement touchée ou même si elle ne subit pas un préjudice exceptionnel par suite de l'application de la loi qu'elle veut contester, elle doit, dans ces circonstances, pouvoir demander un jugement déclaratoire.

L'arrêt *Thorson* a été suivi peu de temps après par l'arrêt *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*⁹.

Dans cette affaire, le demandeur voulait contester la constitutionnalité de certains articles de la *Theatres and Amusements Act*, R.S.N.S. 1967, chap. 304 et de certains de ses règlements d'application. Il était citoyen et contribuable de la Nouvelle-Écosse. Les pouvoirs de censure prévus dans cette loi le préoccupaient. Il avait tenté d'interjeter appel, auprès du lieutenant-gouverneur en conseil, de la décision de cette commission d'interdire un certain film, mais on ne lui a pas reconnu ce droit d'appel. Il avait aussi demandé, sans succès, au procureur général de la Nouvelle-Écosse de vérifier la constitutionnalité de certains articles de la Loi et de certains de ses règlements d'application. Il a alors intenté une action pour obtenir un jugement déclaratoire.

Son intérêt pour intenter cette action a fait l'objet d'une objection préliminaire qui a été rejetée par les deux cours de la Nouvelle-Écosse. L'appel à cette Cour a été rejeté.

⁹ [1976] 2 R.C.S. 265.

This case differed from the *Thorson* case. The legislation under attack was regulatory legislation. The *Theatres and Amusements Act* provided for the appointment of a Board empowered to permit or prohibit the use or exhibition in Nova Scotia for public entertainment of any film or any performance in a theatre. Provision was made for licensing regulations in respect of theatres and film exchanges and in respect of cinematograph operators. Regulations could be enacted in respect of the exhibition, sale, lease and exchange of films. A licence from the Board was necessary for a film exchange to exhibit any film. The Board was given complete power over the showing of films. Penalties were prescribed for breaches of the Act or the regulations.

It is obvious that in this case certain classes of persons were directly affected by the operation of the Act and the regulations, *i.e.* film exchanges, theatre owners and cinematograph operators. A theatre owner who wished to challenge the validity of the Act could have done so by showing a film whose exhibition had been refused by the Board and, thereafter, resisting the imposition of a penalty.

Notwithstanding these circumstances, the plaintiff was recognized by this Court as having the necessary legal standing to seek a declaration that the legislation was constitutionally invalid. Chief Justice Laskin, who delivered the reasons of the Court, said at p. 271:

Since the issue of validity does not fall for determination here and, indeed, has not even been argued in relation to the question of standing, I would not, in this case, go beyond the tentative conclusion that there is an arguable case under the terms of the challenged legislation that members of the Nova Scotia public are directly affected in what they may view in a Nova Scotia theatre, albeit there is a more direct effect on the business enterprises which are regulated by the legislation. The challenged legislation does not appear to me to be legislation directed only to the regulation of operators and film distributors. It strikes at the members of the public in one of its central aspects.

In my view, this is enough, in the light of the fact that there appears to be no other way, practically speaking, to subject the challenged Act to judicial review, to

Cette affaire était différente de l'affaire *Thorson*. La loi contestée était une loi de réglementation. La *Theatres and Amusements Act* prévoyait la nomination d'une commission chargée de permettre ou d'interdire en Nouvelle-Écosse la présentation d'un film ou une représentation dans une salle de spectacles. La Loi prévoyait des règlements concernant les permis relatifs aux salles de spectacles et aux distributeurs de films de même qu'aux projectionnistes. Des règlements pouvaient être adoptés pour la présentation, la vente, la location et l'échange de films. Un distributeur devait obtenir de la Commission un permis pour présenter un film. La Commission avait tous les pouvoirs en matière de censure des films. Des peines étaient prévues en cas de violation de la Loi ou des règlements.

Il est évident que dans cette affaire certaines catégories de personnes étaient directement visées par l'application de la Loi et de ses règlements, soit les distributeurs de films, les propriétaires de salles de spectacles et les projectionnistes. Le propriétaire d'une salle de spectacles qui voulait contester la validité de la Loi pouvait le faire en présentant un film que la Commission avait interdit et en contestant par la suite l'imposition d'une peine.

Malgré cela, cette Cour a reconnu au demandeur l'intérêt requis pour demander que la loi soit déclarée inconstitutionnelle. Le juge en chef Laskin, qui a prononcé les motifs de la Cour, dit à la p. 271:

Etant donné que la question de la validité n'a pas à être décidée en l'espèce et qu'en fait elle n'a même pas été soulevée à l'égard de la qualité pour agir, je me limiterai donc à conclure qu'aux termes de la loi contestée, les citoyens de la Nouvelle-Écosse ont des motifs raisonnables de se déclarer directement touchés par ce qu'on peut leur présenter dans un lieu de spectacle dans leur province, bien que les entreprises régies par la loi soient visées plus directement. La loi contestée ne me semble pas viser uniquement les exploitants de salles et les distributeurs de films. Elle touche aussi à l'un des droits les plus fondamentaux du public.

Puisqu'il ne semble y avoir pratiquement aucun autre moyen de soumettre la loi contestée à l'examen judiciaire, cela suffit, à mon avis, à appuyer la demande de

support the claim of the respondent to have the discretion of the Court exercised in his favour to give him standing.

This decision went beyond the *Thorson* judgment in that it recognized the possibility of a person having status to attack the validity of legislation in the circumstances defined in that case even though there existed classes of persons who were specially affected and who might be exceptionally prejudiced by it.

In both the *Thorson* and *McNeil* cases, the challenge to the legislation in question was founded upon their alleged constitutional invalidity. In the present case, the challenge is based upon the operation of the *Canadian Bill of Rights*. I agree with the view expressed by the Chief Justice that no distinction should be made between a declaratory action to obtain a decision on validity under the *British North America Act* and a declaratory action to obtain a decision on the operative effect in the face of the *Canadian Bill of Rights*.

The legislation under attack here is not declaratory or directory as in the case of the *Official Languages Act* nor is it regulatory as in the case of the *Theatres and Amusements Act*. It is exculpatory in nature. It provides that in certain specified circumstances conduct which otherwise would be criminal is permissible. It does not impose duties, but instead provides exemption from criminal liability. That being so, it is difficult to find any class of person directly affected or exceptionally prejudiced by it who would have cause to attack the legislation.

Doctors who perform therapeutic abortions are protected by the legislation and would have no reason to attack it. Doctors who do not perform therapeutic abortions have no direct interest to protect by attacking it, and, consequently, an attack by a doctor in that category would be no different from that made by any other concerned citizen. The same thing applies to hospitals. A hospital which appoints a therapeutic abortion committee has no reason to attack the legislation. A hospital which does not appoint such a committee has no direct reason to attack the legislation.

l'intimé à savoir que la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire en sa faveur et lui reconnaisse la qualité pour agir.

Cet arrêt va plus loin que l'arrêt *Thorson* en ce qu'il reconnaît qu'une personne peut avoir l'intérêt pour attaquer la validité d'une loi dans les circonstances définies dans cette cause même s'il y a des catégories de personnes qui sont particulièrement visées et qui peuvent subir un préjudice exceptionnel.

Dans les arrêts *Thorson* et *McNeil*, la contestation des lois en question se fondait sur leur inconstitutionnalité possible. En l'espèce, la contestation s'appuie sur l'application de la *Déclaration canadienne des droits*. Je souscris à l'opinion du Juge en chef qu'il ne faut pas faire de distinction entre une action déclaratoire qui vise à établir si une loi est valide en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et une action déclaratoire qui vise à établir si une loi doit s'appliquer en regard de la *Déclaration canadienne des droits*.

La loi contestée en l'espèce n'est ni déclaratoire ni exécutoire comme l'est la *Loi sur les langues officielles*, et elle n'est pas non plus une loi de réglementation comme l'est la *Theatres and Amusements Act*. Elle est de nature justificative. Elle permet, dans certaines circonstances précises, d'accomplir des actes qui seraient par ailleurs de nature criminelle. Elle n'impose pas d'obligations, mais elle prévoit plutôt une exception à la responsabilité pénale. De ce fait, il est difficile de trouver une catégorie de personnes directement touchées ou qui subissent un préjudice exceptionnel et qui aient un motif de contester la loi.

Les médecins qui provoquent des avortements thérapeutiques sont protégés par la loi et n'auraient pas de motif de la contester. Les médecins qui n'accomplissent pas d'avortements thérapeutiques n'ont pas d'intérêt direct à protéger en l'attaquant et, par conséquent, une contestation de la part d'un médecin de ce groupe ne serait pas différente de celle de tout autre citoyen concerné. La même chose s'applique aux hôpitaux. Un hôpital qui nomme un comité de l'avortement thérapeutique n'a pas de motif de contester la loi. Un hôpital qui ne nomme pas de comité n'a pas de motif direct de le faire.

There is no reason why a pregnant woman desirous of obtaining an abortion should challenge the legislation which is for her benefit. The husband of a pregnant wife who desires to prevent an abortion which she desires may be said to be directly affected by the legislation in issue in the sense that by reason of that legislation she might obtain a certificate permitting the abortion if her continued pregnancy would be likely to endanger her life or health and thus prevent the abortion from constituting a crime. However, the possibility of the husband bringing proceedings to attack the legislation is illusory. The progress of the pregnancy would not await the inevitable lengthy lapse of time involved in court proceedings leading to a final judgment. The abortion would have occurred, or a child would have been born long before the case had been finally terminated, perhaps in this Court.

The legislation proposed to be attacked has a direct impact upon the unborn human fetuses whose existence may be terminated by legalized abortions. They obviously cannot be parties to proceedings in court and yet the issue as to the scope of the *Canadian Bill of Rights* in the protection of the human right to life is a matter of considerable importance. There is no reasonable way in which that issue can be brought into court unless proceedings are launched by some interested citizen.

In the light of the *Thorson* and *McNeil* cases, it is my opinion that the respondent should be recognized as having legal standing to continue with his action. In the *Thorson* case, the plaintiff, as an interested citizen, challenged the constitutional validity of the *Official Languages Act*. The legislation did not directly affect him, save in his position as a taxpayer. He had sought, without avail, to have the constitutional issue raised by other means. He was recognized to have status. The position is the same in the present case. The respondent is a concerned citizen and a taxpayer. He has sought unsuccessfully to have the issue determined by other means.

In the *McNeil* case, the plaintiff was concerned about censorship of films in Nova Scotia. He had sought by other means to have the validity of the

Aucun motif ne justifie une femme enceinte désireuse d'obtenir un avortement de contester la loi qui lui permet de l'obtenir. L'époux qui souhaite empêcher un avortement que sa femme enceinte veut obtenir peut être touché directement par la loi en question en ce sens que, à cause de la loi, elle pourrait obtenir un certificat permettant l'avortement si la continuation de sa grossesse met vraisemblablement sa vie ou sa santé en danger, et empêcher ainsi que l'avortement soit un crime. Cependant, la possibilité que l'époux intente des procédures pour contester la loi est illusoire. L'avancement de la grossesse ne s'accommoderait pas des longs délais inévitables qu'exigent les procédures judiciaires jusqu'au jugement définitif. L'avortement aurait été pratiqué ou l'enfant serait né longtemps avant que l'instance soit décidée en dernier ressort, peut-être devant cette Cour.

La loi que l'on veut contester vise directement les fœtus humains dont la gestation est arrêtée par des avortements légalisés. Il est évident qu'ils ne peuvent être parties aux procédures judiciaires, et pourtant la question, quant à la portée de la *Déclaration canadienne des droits* sur la protection du droit à la vie, est d'une importance considérable. Il n'y a pas de façon raisonnable de soumettre la question à la cour à moins qu'un citoyen intéressé n'intente des procédures.

Sur la base des arrêts *Thorson* et *McNeil*, je suis d'avis qu'il y a lieu de reconnaître à l'intimé la capacité de poursuivre son action. Dans l'arrêt *Thorson*, le demandeur, à titre de citoyen intéressé, a contesté la constitutionnalité de la *Loi sur les langues officielles*. La loi ne le touchait pas directement, sauf en sa qualité de contribuable. Il avait tenté, sans succès, d'obtenir que la question constitutionnelle soit soulevée par d'autres moyens. On lui a reconnu la capacité d'agir. La situation est la même en l'espèce. L'intimé est un citoyen intéressé et un contribuable. Il a tenté sans succès d'obtenir une décision sur la question par d'autres moyens.

Dans l'arrêt *McNeil*, le demandeur s'inquiétait de la censure des films en Nouvelle-Écosse. Il avait tenté, sans succès, de faire déterminer la validité

Theatres and Amusements Act tested, but without success. In that case there were other classes of persons directly affected by the legislation who might have challenged it. Nonetheless, he was recognized as having legal standing because it also affected the rights of the public. The position of the respondent in this case is at least as strong. There are in this case no persons directly affected who could effectively challenge the legislation.

I interpret these cases as deciding that to establish status as a plaintiff in a suit seeking a declaration that legislation is invalid, if there is a serious issue as to its invalidity, a person need only to show that he is affected by it directly or that he has a genuine interest as a citizen in the validity of the legislation and that there is no other reasonable and effective manner in which the issue may be brought before the Court. In my opinion, the respondent has met this test and should be permitted to proceed with his action.

The issue which alone was raised in the courts below was as to whether exclusive jurisdiction to deal with the issue rested in the Federal Court of Canada because of the character of the appellants. The same issue is before the Court arising out of two other cases heard immediately prior to the hearing of the present appeal. These cases were *Attorney General of Canada et al. v. The Law Society of British Columbia and Victor McCallum* and *Donald Jabour v. The Law Society of British Columbia et al.* and *The Attorney General of Canada*. It is conceded that there are no material differences between those cases and the present one in respect of that issue. The disposition of this issue in the present case should be the same as its disposition in those cases.

Under the terms of the order which granted leave to appeal, the respondent is entitled to the costs of this appeal on a solicitor and client basis.

Appeal dismissed with costs, LASKIN C.J. and LAMER J. dissenting.

Solicitor for the appellants: R. Tassé, Ottawa.

Solicitors for the respondent: Shumiatcher, Findlay & Newfeld, Regina.

de la *Theatres and Amusements Act* par d'autres moyens. Dans cette affaire, il y avait d'autres catégories de personnes directement touchées qui pouvaient la contester. Néanmoins, on lui a reconnu l'intérêt pour agir parce que la loi touchait également les droits du public. La position de l'intimé en l'espèce est au moins aussi solide. En l'espèce, il n'y a pas de personnes directement touchées qui puissent réellement contester la loi.

Selon mon interprétation, ces arrêts décident que pour établir l'intérêt pour agir à titre de demandeur dans une poursuite visant à déclarer qu'une loi est invalide, si cette question se pose sérieusement, il suffit qu'une personne démontre qu'elle est directement touchée ou qu'elle a, à titre de citoyen, un intérêt véritable quant à la validité de la loi, et qu'il n'y a pas d'autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour. A mon avis, l'intimé répond à ce critère et devrait être autorisé à poursuivre son action.

La seule question soulevée devant les cours d'instance inférieure était de savoir si, à cause du statut des appelants, la Cour fédérale du Canada est seule compétente pour trancher la question. La même question est soumise à la Cour dans deux litiges entendus immédiatement avant l'audition du présent appel. Il s'agit de *Procureur général du Canada et autres c. The Law Society of British Columbia et Victor McCallum* et *Donald Jabour c. The Law Society of British Columbia et autres* et *Procureur général du Canada*. Il est admis qu'il n'y a pas, sur cette question, de différence substantielle entre ces affaires et la présente espèce. Il y a lieu de répondre à cette question en l'espèce de la même façon que dans ces affaires.

Conformément à l'ordonnance d'autorisation de l'appel, l'intimé a droit aux dépens comme entre avocat et client.

Pourvoi rejeté avec dépens, le juge en chef LASKIN et le juge LAMER sont dissidents.

Procureur des appelants: R. Tassé, Ottawa.

Procureurs de l'intimé: Shumiatcher, Findlay & Newfeld, Regina.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: H. Allan Leal, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Alberta: William Henkel, Edmonton.

Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: E. Robert A. Edwards, Victoria.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: H. Allan Leal, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta: William Henkel, Edmonton.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique: E. Robert A. Edwards, Victoria.