

Attorney General of Canada *Appellant*

v.

**Joseph Patrick Authorson, deceased, by his
Litigation Administrator, Peter Mountney,
and by his Litigation Guardian, Lenore
Majoros** *Respondent*

**INDEXED AS: AUTHORSON v. CANADA (ATTORNEY
GENERAL)**

Neutral citation: 2003 SCC 39.

File No.: 29207.

2003: April 10; 2003: July 17.

Present: McLachlin C.J. and Gonthier, Major, Bastarache,
Binnie, Arbour and LeBel JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

*Civil rights — Due process rights respecting prop-
erty — Expropriation without compensation — Veterans’
pension and allowances — Government administering
pensions and other benefits for war veterans and fail-
ing to invest funds or pay interest — Legislation barring
claim to interest for the period prior to 1990 — Whether
due process protections of Canadian Bill of Rights guard
against expropriation of property by passage of valid leg-
islation — Canadian Bill of Rights, S.C. 1960, c. 44, ss.
1(a), 2(e) — Department of Veterans Affairs Act, R.S.C.
1985, c. V-1, s. 5.1(4).*

The respondent was named representative plaintiff of a class of disabled veterans who received pensions and other benefits from the Crown under three different statutes. These funds were administered by the Department of Veterans Affairs (“DVA”) because the veterans were deemed incapable of managing their money. These funds were rarely invested or credited with interest until 1990, when the DVA began paying interest on the accounts. But Parliament chose to limit the Crown’s liability for past interest by enacting s. 5.1(4) of the *Department of Veterans Affairs Act* which provides that no claim shall be made after the coming into force of the provision for or on account of interest on moneys held or administered by the Minister during any period prior to January 1,

Procureur général du Canada *Appelant*

c.

**Joseph Patrick Authorson, décédé,
représenté par son administrateur à
l’instance, Peter Mountney, et par sa tutrice
à l’instance, Lenore Majoros** *Intimé*

**RÉPERTORIÉ : AUTHORSON c. CANADA (PROCUREUR
GÉNÉRAL)**

Référence neutre : 2003 CSC 39.

N° du greffe : 29207.

2003 : 10 avril; 2003 : 17 juillet.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges
Gonthier, Major, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel.

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

*Libertés civiles — Droit à l’application régulière de
la loi quant à la jouissance des biens — Expropriation
sans indemnisation — Pensions et allocations des anciens
combattants — Gestion des pensions et autres allocations
des anciens combattants par le gouvernement et défaut de
celui-ci de les placer ou de verser des intérêts — Mesure
législative rendant irrecevable toute demande visant
les intérêts pour la période antérieure à 1990 — Les
garanties d’application régulière de la loi établies dans
la Déclaration canadienne des droits protègent-elles
contre l’expropriation découlant de l’adoption d’une loi
valide? — Déclaration canadienne des droits, S.C. 1960,
ch. 44, art. 1(a), 2(e) — Loi sur le ministère des Anciens
combattants, L.R.C. 1985, ch. V-1, art. 5.1(4).*

L’intimé a été nommé représentant d’un groupe d’anciens combattants invalides bénéficiaires d’une pension et d’autres allocations de l’État en vertu de trois lois différentes. Le ministère des Anciens combattants (« ACC ») gérait les fonds de ces anciens combattants parce qu’ils étaient réputés incapables de gérer leurs affaires. Il est rare que ces fonds aient été placés ou que des intérêts aient été versés avant 1990, année où ACC a commencé à verser des intérêts sur ces comptes. Le législateur a toutefois décidé de limiter la responsabilité de l’État relativement aux intérêts non versés auparavant en édictant le par. 5.1(4) de la *Loi sur le ministère des Anciens combattants*, qui rend irrecevables les demandes présentées après son entrée

1990 pursuant to any of the three relevant statutes. The class sued the Crown, alleging breach of fiduciary duty and claiming that the s. 5.1(4) bar was inoperative under the *Canadian Bill of Rights*, because it was inconsistent with the right not to be deprived of the enjoyment of property except by due process of law (s. 1(a)) and the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of one's rights and obligations (s. 2(e)). The Ontario Superior Court of Justice held that the Crown owed a fiduciary duty to the disabled veterans, and so was obliged to either invest the funds on their behalf, or pay interest, and that s. 5.1(4) of the Act was inoperative under the *Bill of Rights*. The Court of Appeal upheld the decision.

Held: The appeal should be allowed.

Where federal legislation conflicts with the protections of the *Bill of Rights*, unless the conflicting legislation expressly declares that it operates notwithstanding the *Bill of Rights*, the *Bill of Rights* applies and the legislation is inoperative. The *Bill of Rights* protects only rights that existed in 1960, prior to its passage.

Section 5.1(4) of the Act is not inconsistent with either s. 1(a) or s. 2(e) of the *Bill of Rights* and the veterans were lawfully denied interest on their pension and other benefits. The due process protections in s. 1(a) of the *Bill of Rights* do not require that the veterans receive notice and a hearing before Parliament prior to the passage of expropriative legislation. Long-standing parliamentary tradition has never required that procedure, and due process protections cannot interfere with the right of the legislative branch to determine its own procedure. Such a power to interfere would effectively amend the Canadian Constitution. Further, although due process protections of property in the *Bill of Rights* do confer certain rights to notice and an opportunity to make submissions in the adjudication of individual rights and obligations, no such rights are at issue in this case. No adjudicative procedure is necessary for the nondiscretionary application of a law to incontestable facts. Lastly, while substantive rights may stem from due process, the *Bill of Rights* does not protect against the expropriation of property by the passage of unambiguous legislation. Parliament has the right to expropriate property, even without compensation, if it has

en vigueur visant les intérêts afférents aux sommes détenues ou gérées par le ministre pendant une période antérieure au 1^{er} janvier 1990 en vertu de l'une des trois lois en cause. Le groupe a poursuivi l'État pour manquement à son obligation fiduciaire, en prétendant que le par. 5.1(4) était inopérant en raison de son incompatibilité avec la *Déclaration canadienne des droits* parce que, selon la garantie établie à l'al. 1a), un individu ne peut être privé de la jouissance d'un bien que par l'application régulière de la loi, et parce que l'al. 2e) garantit à chacun le droit à une audition impartiale selon les principes de justice fondamentale pour la définition de ses droits et obligations. La Cour supérieure de justice de l'Ontario a statué que l'État avait une obligation de fiduciaire envers les anciens combattants invalides et qu'il était donc tenu soit de placer ces fonds pour leur compte, soit de leur verser des intérêts; le par. 5.1(4) de la Loi était donc inopérant par application de la *Déclaration canadienne des droits*. La Cour d'appel a confirmé cette décision.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli.

En cas de conflit entre une loi fédérale et les garanties établies dans la *Déclaration canadienne des droits*, celle-ci s'applique et rend la loi incompatible inopérante, à moins que cette loi ne déclare expressément qu'elle s'applique nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*. La *Déclaration canadienne des droits* ne protège que les droits qui existaient avant son entrée en vigueur en 1960.

Le paragraphe 5.1(4) de la Loi n'est incompatible ni avec l'al. 1a) ni avec l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* et les anciens combattants ont été privés en toute légalité des intérêts sur leurs pensions et autres allocations. La garantie d'application régulière de la loi établie à l'al. 1a) de la *Déclaration canadienne des droits* ne confère pas aux anciens combattants le droit à un préavis et à une audition par le Parlement avant l'adoption d'une loi expropriatrice. Notre longue tradition parlementaire n'a jamais exigé une telle procédure et les garanties d'application régulière de la loi ne peuvent entraver le droit de l'organe législatif d'établir sa propre procédure. Un tel pouvoir modifierait en fait la Constitution canadienne. De plus, bien que les garanties d'application régulière de la loi quant à la jouissance des biens établies dans la *Déclaration canadienne des droits* confèrent certains droits à un préavis et à la possibilité de présenter des observations dans le cadre d'un processus juridictionnel portant sur des droits et obligations individuels, de tels droits ne sont pas en cause dans le présent pourvoi. Aucune procédure juridictionnelle n'est nécessaire pour l'application non discrétionnaire d'une loi à des faits incontestables. Enfin, bien que des droits

made its intention clear and, in s. 5.1(4), Parliament's expropriative intent is clear and unambiguous.

Section 2(e) of the *Bill of Rights* applies only to guarantee the fundamental justice of proceedings before any tribunal or administrative body that determine individual rights and obligations. It does not impose on Parliament the duty to provide a hearing before the enactment of legislation.

Cases Cited

Referred to: *R. v. Drybones*, [1970] S.C.R. 282; *Miller v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 680; *R. v. Burnshine*, [1975] 1 S.C.R. 693; *Reference re Resolution to Amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753; *Wells v. Newfoundland*, [1999] 3 S.C.R. 199; *Lapointe v. Association de Bienfaisance et de Retraite de la Police de Montréal*, [1906] A.C. 535; *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (1905); *Curr v. The Queen*, [1972] S.C.R. 889; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; *Florence Mining Co. v. Cobalt Lake Mining Co.* (1909), 18 O.L.R. 275; *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 101.

Statutes and Regulations Cited

An Act to amend the statute law in relation to war veterans, S.C. 1990, c. 43, s. 64(2).
Canadian Bill of Rights, S.C. 1960, c. 44 [reproduced in R.S.C. 1985, App. III], ss. 1(a), 2(e), 5.
Canadian Charter of Rights and Freedoms.
Constitution Act, 1867, preamble.
Department of Veterans Affairs Act, R.S.C. 1985, c. V-1, ss. 5(d), 5.1(4) [ad. 1990, c. 43, s. 2].
Financial Administration Act, R.S.C. 1985, c. F-11, s. 21(2).
Pension Act, R.S.C. 1985, c. P-6, s. 41(1).
War Veterans Allowance Act, R.S.C. 1985, c. W-3, s. 15.

Authors Cited

Grand Robert de la langue française, 2^e éd. Paris: Le Robert, 2001, "cause".
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 4th ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1997.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (2002), 157 O.A.C. 278, 58 O.R. (3d)

substantiels puissent découler de la garantie d'application régulière de la loi, la *Déclaration canadienne des droits* n'offre aucune protection contre l'expropriation par l'adoption d'une mesure législative non ambiguë. Le législateur a le droit d'exproprier des biens, même sans indemnisation, à condition d'exprimer clairement son intention et, dans le par. 5.1(4), l'intention du législateur d'exproprier est claire et non ambiguë.

L'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* ne garantit le respect de la justice fondamentale que dans une instance devant un tribunal ou un organisme administratif qui définit les droits et obligations d'un individu. Il n'oblige pas le législateur à tenir une audience avant l'adoption d'une loi.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés : *R. c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282; *Miller c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 680; *R. c. Burnshine*, [1975] 1 R.C.S. 693; *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753; *Wells c. Terre-Neuve*, [1999] 3 R.C.S. 199; *Lapointe c. Association de Bienfaisance et de Retraite de la Police de Montréal*, [1906] A.C. 535; *Lochner c. New York*, 198 U.S. 45 (1905); *Curr c. La Reine*, [1972] R.C.S. 889; *Renvoi : Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; *Florence Mining Co. c. Cobalt Lake Mining Co.* (1909), 18 O.L.R. 275; *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés.
Déclaration canadienne des droits, S.C. 1960, ch. 44 [reproduite dans L.R.C. 1985, app. III], art. 1a), 2e), 5.
Loi constitutionnelle de 1867, préambule.
Loi portant modification de la législation concernant les anciens combattants, L.C. 1990, ch. 43, art. 64(2).
Loi sur la gestion des finances publiques, L.R.C. 1985, ch. F-11, art. 21(2).
Loi sur le ministère des Anciens combattants, L.R.C. 1985, ch. V-1, art. 5d), 5.1(4) [aj. 1990, ch. 43, art. 2].
Loi sur les allocations aux anciens combattants, L.R.C. 1985, ch. W-3, art. 15.
Loi sur les pensions, L.R.C. 1985, ch. P-6, art. 41(1).

Doctrine citée

Grand Robert de la langue française, 2^e éd. Paris : Le Robert, 2001, « cause ».
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 4th ed. Scarborough, Ont. : Carswell, 1997.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (2002), 157 O.A.C. 278, 58 O.R. (3d)

417, 215 D.L.R. (4th) 496, 92 C.R.R. (2d) 224, 33 C.C.P.B. 1, [2002] O.J. No. 962 (QL), affirming a judgment of the Superior Court of Justice (2000), 53 O.R. (3d) 221, 84 C.R.R. (2d) 211, [2000] O.J. No. 3768 (QL). Appeal allowed.

Graham R. Garton, Q.C., John C. Spencer and Yvonne Milosevic, for the appellant.

Raymond G. Colautti, David G. Greenaway and Peter Sengbusch, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

MAJOR J. — The deceased respondent, Authorson, a disabled veteran of World War II, was the representative of a large class of disabled veterans of Canada’s military forces. He died in 2002, but the action continues to be prosecuted by his litigation administrator and guardian.

This litigation raises difficult questions. The government of Canada, through the appellant, the Attorney General of Canada, agrees that throughout the relevant time it acted as a fiduciary for each of the veterans, that the funds owed the veterans and administered by the government were rarely credited with interest, and that a full accounting was never made to the respondent.

It is not in dispute that the respondent is owed interest, and that this omission continued until legislation changing government practice was enacted in 1990. The appellant, while agreeing that the respondent is owed money, argues that Parliament has, by enacting legislation to that effect, made the debt unenforceable.

The respondent submits that the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44 (reproduced in R.S.C. 1985, App. III) (the “*Bill of Rights*”), ensures him due process in the expropriation of his property. The appellant’s position is that the expropriative legislation was a valid exercise of its legislative power, and that no remedy exists.

417, 215 D.L.R. (4th) 496, 92 C.R.R. (2d) 224, 33 C.C.P.B. 1, [2002] O.J. No. 962 (QL), confirmant un jugement de la Cour supérieure de justice (2000), 53 O.R. (3d) 221, 84 C.R.R. (2d) 211, [2000] O.J. No. 3768 (QL). Pourvoi accueilli.

Graham R. Garton, c.r., John C. Spencer et Yvonne Milosevic, pour l’appelant.

Raymond G. Colautti, David G. Greenaway et Peter Sengbusch, pour l’intimé.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE MAJOR — L’intimé Authorson, un ancien combattant invalide de la Seconde Guerre mondiale maintenant décédé, agissait en qualité de représentant d’un groupe composé de nombreux anciens combattants invalides des Forces armées canadiennes. À la suite de son décès, survenu en 2002, son administrateur à l’instance et sa tutrice à l’instance ont poursuivi l’action.

Le litige soulève des questions épineuses. Le gouvernement du Canada, représenté par l’appelant le procureur général du Canada, convient que, pendant toute la période en cause, il a agi à titre de fiduciaire de chacun des anciens combattants, qu’il est rare que des intérêts aient été versés sur les fonds appartenant aux anciens combattants et gérés par le gouvernement et que l’intimé n’a jamais reçu de reddition de compte complète.

Il n’est pas contesté que l’intimé a droit à des intérêts et que l’omission de verser des intérêts n’a pris fin qu’avec l’entrée en vigueur de la loi qui a modifié la pratique gouvernementale en 1990. L’appelant reconnaît en effet que des sommes sont dues à l’intimé, mais il soutient que le Parlement a édicté des mesures législatives qui ont eu pour effet de rendre cette créance inexécutoire.

L’intimé fait valoir que la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44 (reproduite dans L.R.C. 1985, app. III) lui garantit que ses biens ne seront expropriés que par l’application régulière de la loi. L’appelant plaide pour sa part que la loi expropriatrice résulte de l’exercice valide de son pouvoir législatif et qu’aucun recours ne peut être exercé contre lui.

1

2

3

4

5 Do the due process protections of the *Bill of Rights* guard against the expropriation of property by passage of valid legislation? Although s. 1(a) of the *Bill of Rights* confers certain procedural protections — and may also confer certain substantive protections — I have concluded the answer is no.

6 The *Bill of Rights* allows the deprivation of the enjoyment of property only through due process of law. At issue in this appeal is the validity of a federal statute that purportedly extinguished the claims of disabled veterans to interest on their governmentally administered pensions.

7 The facts of this appeal are not at issue. Joseph Authorson and thousands of veterans received pension and other benefits from the Crown for decades. The Department of Veterans Affairs (the “DVA”) would often administer the funds on behalf of those who were deemed incapable of managing their money. However, these accounts were not credited with interest. The subject of this appeal is the Crown’s liability for that interest.

8 The Crown no longer denies that it had a fiduciary duty to the veterans to pay interest on those accounts. However, the Crown claims that it is not liable for its breach of trust because federal legislation, the *Department of Veterans Affairs Act*, R.S.C. 1985, c. V-1, s. 5.1(4), bars claims for interest before 1990 on veterans’ accounts. Both parties agree that if this section is operative, the Crown has no liability for the accounting of and for payment of the interest.

9 The respondent’s hope of success depends on being able to obtain the protection of the *Bill of Rights*, which provides for due process against loss by expropriation of property. It is uncontested that the veterans’ claims for interest are property.

Les garanties établies par la *Déclaration canadienne des droits* quant à l’application régulière de la loi assurent-elles une protection contre l’expropriation résultant de l’édiction d’une loi valide? Bien que l’al. 1a) de la *Déclaration canadienne des droits* confère certaines garanties procédurales — et puisse également conférer certaines garanties substantielles — j’ai conclu qu’il faut répondre non à cette question.

La *Déclaration canadienne des droits* ne permet qu’un individu soit privé de la jouissance de ses biens que par l’application régulière de la loi. Le présent pourvoi porte sur la validité d’une loi fédérale qui a censément éteint le droit des anciens combattants invalides de réclamer les intérêts sur leurs pensions qui ont été gérées par le gouvernement.

Les faits en cause dans le présent pourvoi ne sont pas contestés. Joseph Authorson et des milliers d’anciens combattants ont reçu une pension et d’autres allocations de la part de l’État pendant des dizaines d’années. Dans de nombreux cas, le ministère des Anciens Combattants (« ACC ») a géré ces fonds pour le compte de ceux qui étaient réputés incapables de les gérer eux-mêmes. Toutefois, aucun intérêt n’a été versé sur ces comptes. C’est la responsabilité de l’État à l’égard de ces intérêts qui fait l’objet du présent pourvoi.

L’État ne nie plus qu’il avait, envers les anciens combattants, une obligation de fiduciaire de verser des intérêts sur ces comptes. Toutefois, l’État prétend être dégagé de toute responsabilité à cet égard par une disposition d’une loi fédérale, soit le par. 5.1(4) de la *Loi sur le ministère des Anciens combattants*, L.R.C. 1985, ch. V-1, qui rend irrecevables les demandes visant les intérêts afférents aux sommes gérées dans les comptes des anciens combattants pour une période antérieure au 1^{er} janvier 1990. Les deux parties ont convenu que, si ce paragraphe est valide, l’État n’est pas tenu de rendre compte ni d’effectuer le paiement de ces intérêts.

Les chances de succès de l’intimé dépendent de sa capacité de bénéficier de la garantie établie par la *Déclaration canadienne des droits*, selon laquelle un individu ne peut être privé de ses biens par voie d’expropriation que par l’application régulière de la loi.

By contrast, the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* does not contain any similar provision.

The *Bill of Rights* is a federal statute that renders inoperative federal legislation inconsistent with its protections. It protects rights that existed when the *Bill of Rights* was enacted, in 1960. If Parliament wishes to circumvent the protections of the *Bill of Rights*, it must do so explicitly by stating that the legislation in question operates notwithstanding the *Bill of Rights*. In legislating the bar against claims for interest, Parliament did not explicitly enact this “notwithstanding” clause. As a result, the issue in this appeal is whether the due process rights respecting property that existed in 1960 and were entrenched by the *Bill of Rights* permit the Crown to deny its liability for the missing interest based on validly enacted legislation.

What protections for property are provided by due process?

Due process does not require that the veterans receive notice and a hearing before Parliament prior to the passage of expropriative legislation. As unfortunate as it is for the respondent, long-standing parliamentary tradition has never required that procedure.

Does due process in this case require an individual hearing before a tribunal? If the effect of legislation requires a hearing or adjudication then that must conform to Canadian jurisprudence demanding a fair hearing. But that is not what was legislated. Here, there is no dispute that if the law is operative, the veterans’ rights to damages for the lost interest are extinguished.

Les parties ne contestent pas que les intérêts demandés par les anciens combattants constituent des biens. Quant à elle, la *Charte canadienne des droits et libertés* n’offre aucune garantie de cette nature.

La *Déclaration canadienne des droits* est une loi fédérale qui rend inopérante toute loi fédérale incompatible avec les garanties qu’elle prévoit. Elle protège les droits qui existaient au moment de son entrée en vigueur en 1960. Si le législateur désire contourner les garanties prévues dans la *Déclaration canadienne des droits*, il doit le faire de manière explicite en déclarant que la loi en question s’applique malgré la *Déclaration canadienne des droits*. L’État n’a pas adopté pareille disposition dérogatoire d’une manière explicite lorsqu’il a édicté la disposition législative déclarant irrecevables les demandes visant les intérêts. Par conséquent, la question en litige dans le présent pourvoi consiste à déterminer si le droit à l’application régulière de la loi quant à la jouissance des biens, qui existait en 1960 et qui a été inscrit dans la *Déclaration canadienne des droits*, permet à l’État de nier toute responsabilité quant aux intérêts qui n’ont pas été versés en invoquant une loi valablement édictée.

Quelle protection la garantie d’application régulière de la loi comporte-t-elle en ce qui concerne les biens?

La garantie d’application régulière de la loi ne confère pas aux anciens combattants le droit à un préavis et à une audition par le Parlement avant l’adoption d’une loi expropriatrice. Aussi malheureux que cela puisse être pour l’intimé, notre longue tradition parlementaire n’a jamais exigé une telle procédure.

En l’espèce, l’application régulière de la loi commande-t-elle la tenue d’une audition individuelle devant un tribunal? Si la loi a pour effet d’exiger la tenue d’une audition ou le prononcé d’un jugement, ce processus doit être conforme à la jurisprudence canadienne qui exige la tenue d’une audience équitable. Ce n’est cependant pas ce que le législateur a prescrit. En l’espèce, il n’est pas contesté que, si la loi s’applique, le droit des anciens combattants à des dommages-intérêts pour les intérêts non versés est éteint.

10

11

12

13

14 Does the *Bill of Rights* require that Parliament give just compensation to the veterans? The governmental expropriation of property without compensation is discouraged by our common law tradition, but it is allowed when Parliament uses clear and unambiguous language to do so.

15 The *Department of Veterans Affairs Act*, s. 5.1(4) takes a property claim from a vulnerable group, in disregard of the Crown's fiduciary duty to disabled veterans. However, that taking is within the power of Parliament. The appeal has to be allowed.

I. Facts

A. *The Administration of Disabled Veterans' Pensions*

16 Since World War I, Canada has recognized an obligation to pay various pensions and financial benefits to its disabled veterans. This appeal concerns pensions provided under three statutes. Since 1915, the *Pension Act*, R.S.C. 1985, c. P-6, has provided pensions to veterans disabled through service. Since 1918, the *Department of Veterans Affairs Act*, has provided money for veterans receiving medical treatment. And since 1930, the *War Veterans Allowance Act*, R.S.C. 1985, c. W-3, has provided income supplements to indigent and/or elderly veterans.

17 Each of these statutes provides that if the veteran is incapable of managing the funds, an administrator may be designated: *Pension Act*, s. 41(1) (allowing the Minister to designate the DVA, a person, or an agency as administrator); *Department of Veterans Affairs Act*, s. 5(d) (empowering the Governor in Council to make regulations for the holding of funds payable to veterans undergoing medical care); *War Veterans Allowance Act*, s. 15(1) and (2)

La *Déclaration canadienne des droits* oblige-t-elle le législateur à accorder une juste indemnisation aux anciens combattants? Notre tradition de common law n'est pas favorable à l'expropriation sans indemnisation par le gouvernement, mais le législateur peut néanmoins la prévoir à condition que ce soit en des termes clairs et non ambigus.

Le paragraphe 5.1(4) de la *Loi sur le ministère des Anciens combattants* a pour effet de déposséder les membres d'un groupe vulnérable de leur droit sur des biens, au mépris de l'obligation de fiduciaire de l'État envers les anciens combattants invalides. Toutefois, le législateur a effectivement le pouvoir de les déposséder ainsi. Le pourvoi doit être accueilli.

I. Les faits

A. *L'administration des pensions des anciens combattants invalides*

Depuis la Première Guerre mondiale, le gouvernement du Canada reconnaît qu'il lui incombe de verser des pensions et des allocations à ses anciens combattants invalides. Le présent pourvoi porte sur les pensions versées en vertu de trois lois. Depuis 1915, la *Loi sur les pensions*, L.R.C. 1985, ch. P-6, permet aux anciens combattants qui sont devenus invalides en servant leur pays de recevoir une pension. Depuis 1918, la *Loi sur le ministère des Anciens combattants* accorde des sommes d'argent aux anciens combattants bénéficiaires de soins médicaux. Et depuis 1930, la *Loi sur les allocations aux anciens combattants*, L.R.C. 1985, ch. W-3, attribue des suppléments de revenu aux anciens combattants indigents ou invalides.

Chacune de ces lois prévoit qu'un administrateur peut être nommé si l'ancien combattant est incapable de gérer ses fonds : voir le par. 41(1) de la *Loi sur les pensions* (qui permet au ministre de nommer ACC, une personne ou un organisme comme administrateur); l'al. 5d) de la *Loi sur le ministère des Anciens combattants* (qui autorise le gouverneur en conseil à prendre des règlements pour la conservation de fonds payables aux anciens combattants

(allowing the Minister to designate himself, a person, or an agency to administer the funds on behalf of the veteran). This appeal concerns those moneys of veterans administered by the DVA up until 1990.

When the DVA was named the administrator of a veteran's benefits, the department would do the following: the veteran's cheques were made out to an official in the department and deposited in the government's general account. For accounting purposes, the funds were tracked as if they were in a special purpose account held in the name of the veteran. The administrator made payments on behalf of the veteran. If the veteran became capable of handling his affairs, he would regain control over the fund. Occasionally, funds from private sources, such as inheritances, would be deposited into the special purpose account.

The funds in a disabled veteran's special purpose account would occasionally grow to substantial amounts. For example, a veteran hospitalized for extended periods might have few expenses to pay, but would continue to accumulate pension moneys. In the 1970s and 1980s, there were approximately 10,000 such special purpose accounts being administered by the DVA. Today, due to the passage of time and a shift towards private administrators, there are fewer than 1,000. Some of these accounts have contained varying sums as high as many thousands of dollars.

Until 1990, these funds were rarely credited with interest. Various governmental inquiries over the decades discussed this non-payment problem. In 1990, the DVA began paying interest on these accounts, which it had been authorized to do for decades, pursuant to the *Financial Administration Act*,

bénéficiaires de soins médicaux); les par. 15(1) et (2) de la *Loi sur les allocations aux anciens combattants* (qui permettent au ministre d'administrer ou de nommer une personne ou un organisme pour administrer des fonds pour le compte d'anciens combattants). Le présent pourvoi porte sur les sommes d'argent appartenant aux anciens combattants qui ont été gérées par ACC jusqu'en 1990.

Voici comment procédait le ministère lorsque ACC était nommé administrateur des allocations d'un ancien combattant : les chèques de l'ancien combattant étaient libellés au nom d'un fonctionnaire du ministère et déposés dans le compte général du gouvernement. Sur le plan de la comptabilité, le suivi de ces fonds se faisait comme s'ils étaient détenus dans un compte affecté à une fin particulière au nom de l'ancien combattant. L'administrateur effectuait des paiements au nom de l'ancien combattant. Si l'ancien combattant devenait capable d'administrer ses affaires, il reprenait le contrôle des fonds. Parfois, des fonds provenant de sources privées, comme des héritages, étaient déposés dans le compte affecté à une fin particulière.

Les fonds détenus dans le compte affecté à une fin particulière d'un ancien combattant s'accroissaient parfois considérablement. Par exemple, il pouvait arriver que les dépenses d'un ancien combattant hospitalisé pendant de longues périodes soient très peu élevées, mais que ses prestations de pension continuent de s'accumuler. Dans les années 70 et 80, environ 10 000 comptes affectés à une fin particulière étaient ainsi gérés par ACC. Aujourd'hui, en raison de l'écoulement du temps et de la tendance à nommer plutôt des administrateurs privés, il en existe moins de 1 000. Certains de ces comptes contenaient des sommes variables pouvant atteindre des milliers et des milliers de dollars.

Jusqu'en 1990, il était rare que des intérêts soient versés sur ces fonds. Diverses enquêtes gouvernementales échelonnées sur plusieurs décennies ont abordé le problème du non-paiement d'intérêts. En 1990, ACC a commencé à verser des intérêts sur ces comptes, comme il était autorisé à le faire

18

19

20

R.S.C. 1985, c. F-11, s. 21(2). However, Parliament chose to try and limit the Crown's liability for past interest by enacting s. 5.1(4) of the *Department of Veterans Affairs Act*:

5.1 . . .

(4) No claim shall be made after this subsection comes into force for or on account of interest on moneys held or administered by the Minister during any period prior to January 1, 1990 pursuant to subsection 41(1) of the *Pension Act*, subsection 15(2) of the *War Veterans Allowance Act* or any regulations made under section 5 of this Act.

B. *Joseph Authorson*

21 Joseph Authorson, the deceased respondent, was born in Ontario in 1914, and enlisted in the Canadian Armed Forces in 1939. He was disabled from combat-related mental illness, and was discharged from military service in 1943. He spent time in various mental hospitals, and was surgically treated with a pre-frontal lobotomy. He never married or had children.

22 He received pension and treatment moneys for 40 years. These were administered by the DVA. He became competent to manage his funds in 1991, and received \$117,916 in pension and treatment allowance funds, and \$166,248 in personal funds. While the DVA had administered the funds, they had not been invested, nor had they accrued interest.

23 Authorson was named the representative plaintiff of a class of disabled veterans certified in 1999. The class sued the federal Crown in the Ontario Superior Court of Justice, alleging breach of fiduciary duty. It sought declaratory relief, an accounting, compensation for the interest lost on the funds and costs. There was evidence to suggest that the amount of compensatory interest claimed could be as high as \$1 billion.

depuis des décennies par le par. 21(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. 1985, ch. F-11. Toutefois, le législateur a décidé d'essayer de limiter la responsabilité de l'État quant aux intérêts qui n'avaient pas été versés auparavant en édictant le par. 5.1(4) de la *Loi sur le ministère des Anciens combattants*, que voici :

5.1 . . .

(4) Les demandes visant les intérêts afférents aux sommes détenues ou gérées par le ministre pendant une période antérieure au 1^{er} janvier 1990 au titre du paragraphe 41(1) de la *Loi sur les pensions*, du paragraphe 15(2) de la *Loi sur les allocations aux anciens combattants* ou des règlements d'application de l'article 5 de la présente loi sont irrecevables après l'entrée en vigueur du présent paragraphe.

B. *Joseph Authorson*

Joseph Authorson, l'intimé décédé, est né en Ontario en 1914 et s'est enrôlé dans les Forces armées canadiennes en 1939. Il est devenu invalide à la suite d'une maladie mentale, séquelle de la guerre, et a été démobilisé en 1943. Il a été hospitalisé dans divers hôpitaux psychiatriques et il a subi une lobotomie préfrontale. Il ne s'est jamais marié et n'a pas eu d'enfant.

Il a reçu des prestations de pension et des allocations pour soins médicaux pendant 40 ans. Ces montants ont été gérés par ACC. L'intimé est devenu capable d'administrer ses fonds en 1991 et il a reçu un montant de 117 916 \$ au titre de ses prestations de pension et de ses allocations de traitement et un montant de 166 248 \$ constitué de fonds personnels. Ces fonds, gérés par ACC, n'ont pas été placés et n'ont produit aucun intérêt.

L'intimé a été nommé représentant d'un groupe de demandeurs composé d'anciens combattants invalides certifié en 1999. Le groupe a poursuivi l'État fédéral en Cour supérieure de justice de l'Ontario pour manquement à son obligation de fiduciaire. Il a demandé un jugement déclaratoire, une reddition de compte, des dommages-intérêts pour les intérêts non versés et les dépens. Des éléments de preuve donnaient à penser que le montant des intérêts compensatoires demandés pourrait s'élever à un milliard de dollars.

In 2002, Authorson died. A litigation administrator and a litigation guardian were appointed to represent the interests of his estate.

II. Judicial History

A. *Ontario Superior Court of Justice* (2000), 53 O.R. (3d) 221

Brockenshire J., the trial judge, divided the litigation into two separate proceedings. One action was for interest on funds administered by the DVA. The other was for principal unpaid when veterans died while their funds were still being administered by the DVA. Each action had both a liability and a damages phase. This appeal is limited to the first action assessing the liability of the Crown for interest on the funds.

Brockenshire J. determined that although the funds had been placed in the Crown's general account, they remained the property of the disabled veterans. He held that the Crown owed a fiduciary duty to the disabled veterans, and so was obliged to either invest the funds on their behalf, or pay interest. On appeal, the Crown did not dispute these findings.

The Crown submitted that in spite of those facts, *Department of Veterans Affairs Act*, s. 5.1(4) bars any claim for interest before 1990. Brockenshire J. decided that this provision was inoperative under the *Bill of Rights*, stating that s. 1(a) guaranteed that any deprivation of the enjoyment of property must occur through due process of law, and that s. 2(e) guaranteed a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice.

B. *Ontario Court of Appeal* (2002), 58 O.R. (3d) 417

The Court of Appeal upheld Brockenshire J. and agreed that the Crown had breached a fiduciary duty

M. Authorson est décédé en 2002. Un administrateur à l'instance et une tutrice à l'instance ont été nommés pour défendre les intérêts de sa succession.

II. Historique des procédures judiciaires

A. *Cour supérieure de justice de l'Ontario* (2000), 53 O.R. (3d) 221

En première instance, le juge Brockenshire a divisé l'instance en deux procédures distinctes : la première visait les intérêts sur les fonds gérés par ACC; la deuxième visait le capital impayé au décès d'anciens combattants, alors que leurs fonds étaient encore gérés par ACC. Chaque action comportait deux aspects, soit celui de la responsabilité et celui des dommages-intérêts. Le présent pourvoi ne vise que la première procédure et se limite à la question de la responsabilité de l'État quant aux intérêts sur les fonds.

Le juge Brockenshire a conclu que bien que les fonds aient été placés dans le compte général du gouvernement, ils appartenaient toujours aux anciens combattants invalides. Il a statué que l'État avait une obligation de fiduciaire envers les anciens combattants invalides et qu'il était donc tenu soit de placer ces fonds pour leur compte, soit de leur verser des intérêts. En appel, l'État n'a pas contesté ces conclusions.

L'État a prétendu qu'en dépit de ces faits, le par. 5.1(4) de la *Loi sur le ministère des Anciens combattants* rend irrecevables les demandes visant les intérêts pour une période antérieure à 1990. Le juge Brockenshire a décidé que cette disposition était inopérante par application de la *Déclaration canadienne des droits*, parce que, selon la garantie établie à l'al. 1a), un individu ne peut être privé de la jouissance d'un bien que par l'application régulière de la loi et parce que l'al. 2e) garantit le droit à une audition impartiale selon les principes de justice fondamentale.

B. *Cour d'appel de l'Ontario* (2002), 58 O.R. (3d) 417

La Cour d'appel a confirmé la décision du juge Brockenshire et a convenu que l'État avait manqué à

24

25

26

27

28

owed to the disabled veterans by not paying interest on the funds.

29

The Court of Appeal considered the due process protection of property rights in s. 1(a) of the *Bill of Rights*, but declined to hold whether the provision conferred substantive protections in addition to procedural protections. It concluded that passage of the expropriative legislation violated the respondent's due process rights because he had been denied notice and an opportunity to contest the legislation. The Court of Appeal also found this a violation of s. 2(e), which provided fair hearing rights.

III. Statutory Provisions at Issue

30

Department of Veterans Affairs Act, R.S.C. 1985, c. V-1, as amended by S.C. 1990, c. 43, s. 2:

5.1 . . .

(4) No claim shall be made after this subsection comes into force for or on account of interest on moneys held or administered by the Minister during any period prior to January 1, 1990 pursuant to subsection 41(1) of the *Pension Act*, subsection 15(2) of the *War Veterans Allowance Act* or any regulations made under section 5 of this Act.

An Act to amend the statute law in relation to war veterans, S.C. 1990, c. 43:

64. . . .

(2) Subsection 5.1(4) of the *Department of Veterans Affairs Act*, as enacted by section 2 of this Act, shall be deemed to have come into force on October 12, 1990.

Canadian Bill of Rights, S.C. 1960, c. 44 (reproduced in R.S.C. 1985, App. III):

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,

son obligation de fiduciaire envers les anciens combattants invalides en ne versant pas d'intérêts sur les fonds.

La Cour d'appel a examiné la protection offerte aux droits de propriété par la garantie d'application régulière de la loi édictée à l'al. 1a) de la *Déclaration canadienne des droits*, mais elle a refusé de décider si cette disposition conférait des garanties substantielles en plus des garanties procédurales. Elle a conclu que l'adoption de la loi expropriatrice contrevenait aux droits à l'application régulière de la loi garantis à l'intimé, parce qu'il n'avait bénéficié ni d'un préavis ni de la possibilité de contester la loi. La Cour d'appel a également conclu qu'il y avait eu atteinte au droit à une audition impartiale protégé par l'al. 2e).

III. Les dispositions législatives en cause

Loi sur le ministère des Anciens combattants, L.R.C. 1985, ch. V-1, modifiée par L.C. 1990, ch. 43, art. 2 :

5.1 . . .

(4) Les demandes visant les intérêts afférents aux sommes détenues ou gérées par le ministre pendant une période antérieure au 1^{er} janvier 1990 au titre du paragraphe 41(1) de la *Loi sur les pensions*, du paragraphe 15(2) de la *Loi sur les allocations aux anciens combattants* ou des règlements d'application de l'article 5 de la présente loi sont irrecevables après l'entrée en vigueur du présent paragraphe.

Loi portant modification de la législation concernant les anciens combattants, L.C. 1990, ch. 43 :

64. . . .

(2) Le paragraphe 5.1(4) de la *Loi sur le ministère des Anciens combattants*, édicté par l'article 2 de la présente loi, est réputé entré en vigueur le 12 octobre 1990.

Déclaration canadienne des droits, L.C. 1960, ch. 44 (reproduite dans L.R.C. 1985, app. III) :

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) 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;

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;

2. Every law of Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*, 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 or freedoms herein recognized and declared, and in particular, no law of Canada shall be construed or applied so as to

2. Toute loi du Canada, à moins qu'une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu'elle s'appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression, et en particulier, nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

(e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations;

e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

IV. Analysis

IV. Analyse

A. *Background on the Bill of Rights*

A. *L'historique de la Déclaration canadienne des droits*

It is useful to consider the limited jurisprudential history of the *Bill of Rights*. The *Bill of Rights* is a federal statute, applicable only to federal law. Although the *Bill of Rights* remains in force, it has received little judicial notice since its passage in 1960. This is so in spite of the fact that it has been referred to as quasi-constitutional.

Il est utile d'examiner la jurisprudence limitée portant sur la *Déclaration canadienne des droits*. La *Déclaration canadienne des droits* est une loi fédérale qui ne s'applique qu'aux lois fédérales. Elle est toujours en vigueur, mais elle n'a pas été beaucoup examinée par les tribunaux depuis son adoption en 1960, même si elle a été qualifiée de loi quasi constitutionnelle.

Where federal legislation conflicts with the protections of the *Bill of Rights*, unless the conflicting legislation expressly declares that it operates notwithstanding the *Bill of Rights* as required by s. 2, the *Bill of Rights* applies and the legislation is inoperative; *R. v. Drybones*, [1970] S.C.R. 282 (the s. 1(b) equality guarantee of the *Bill of Rights* rendered inoperative a provision of the *Indian Act* which made it an offence for a status Indian to be intoxicated off a reserve).

En cas de conflit entre une loi fédérale et les garanties établies dans la *Déclaration canadienne des droits*, celle-ci s'applique et rend la loi incompatible inopérante, à moins que cette loi ne déclare expressément qu'elle s'applique nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, comme l'exige l'art. 2. Voir l'arrêt *R. c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282 (une disposition de la *Loi sur les Indiens* selon laquelle un Indien inscrit qui était ivre hors d'une réserve commettait de ce fait une infraction a été jugée inopérante par application de l'al. 1b) qui garantit l'égalité devant la loi).

33 Section 1 of the *Bill of Rights* declares and recognizes various rights, including the due process right to the enjoyment of property that is at issue here. The *Bill of Rights* protects only rights that existed in 1960, prior to passage of the *Bill of Rights*. See, e.g., *Miller v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 680, at pp. 703-4 (no absolute right to life existed prior to the *Bill of Rights*, so a death penalty statute was not inoperative); *R. v. Burnshine*, [1975] 1 S.C.R. 693, at p. 705 (a right to uniform sentencing across different regions of Canada did not exist prior to 1960, and was therefore not protected by the *Bill of Rights*).

L'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits* déclare et reconnaît divers droits, dont le droit en cause en l'espèce, c'est-à-dire le droit de n'être privé de la jouissance de ses biens que par l'application régulière de la loi. La *Déclaration canadienne des droits* ne protège que les droits qui existaient en 1960, avant son adoption. Voir, par exemple, *Miller c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 680, p. 703-704 (comme il n'existait pas de droit absolu à la vie avant la *Déclaration canadienne des droits*, une loi prévoyant l'imposition de la peine de mort n'a pas été jugée inopérante); *R. c. Burnshine*, [1975] 1 R.C.S. 693, p. 705 (le droit à l'uniformité des peines imposées dans les différentes régions du Canada n'existait pas avant 1960 et n'était par conséquent pas protégé par la *Déclaration canadienne des droits*).

34 With the constitutional amendment and the adoption of the *Charter* in 1982, many of the protections of the *Bill of Rights* gained constitutional status. The *Bill of Rights*, however, provides two protections not expressly available in the *Charter*. Section 1(a) protects the enjoyment of property, the deprivation of which must occur through the due process of law. Section 2(e) guarantees a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of rights and obligations. These two provisions are the essence of this appeal.

De nombreuses garanties établies dans la *Déclaration canadienne des droits* ont accédé au rang de garanties constitutionnelles lorsque la Constitution a été modifiée et que la *Charte* est entrée en vigueur en 1982. Toutefois, la *Déclaration canadienne des droits* prévoit deux garanties que la *Charte* n'accorde pas expressément. L'alinéa 1a) garantit à tout individu la jouissance de ses biens, dont il ne peut être privé que par l'application régulière de la loi. L'alinéa 2e) garantit à chacun une audition impartiale, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations. Ces deux dispositions sont au cœur du présent pourvoi.

B. Section 1(a) of the Canadian Bill of Rights

B. L'alinéa 1a) de la Déclaration canadienne des droits

35 Section 1(a) of the *Bill of Rights* recognizes “. . . 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”.

L'alinéa 1a) de la *Déclaration canadienne des droits* reconnaît « . . . 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 ».

36 The respondent submitted that s. 5.1(4) of the *Department of Veterans Affairs Act* took away his right to interest on his funds without due process of law. The question is what process is guaranteed

L'intimé a prétendu que le par. 5.1(4) de la *Loi sur le ministère des Anciens combattants* l'a dépossédé, sans application régulière de la loi, de son droit aux intérêts sur ses fonds. La question est de savoir

by the *Bill of Rights* when property rights are extinguished? The respondent's argument encompasses three types of due process:

- (i) procedural rights before parliamentary enactment of a law;
- (ii) procedural rights before the application of a statute to his individual circumstances; and
- (iii) substantive protections against governmental expropriation of his property.

None of the claims help the respondent.

(1) Procedural Rights in Legislative Enactment

The respondent claimed a right to notice and hearing to contest the passage of s. 5.1(4) of the *Department of Veterans Affairs Act*. However, in 1960, and today, no such right exists. Long-standing parliamentary tradition makes it clear that the only procedure due any citizen of Canada is that proposed legislation receive three readings in the Senate and House of Commons and that it receive Royal Assent. Once that process is completed, legislation within Parliament's competence is unassailable.

In *Reference re Resolution to Amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753, at p. 785, it was stated that:

How Houses of Parliament proceed, how a provincial legislative assembly proceeds is in either case a matter of self-definition, subject to any overriding constitutional or self-imposed statutory or indoor prescription. It is unnecessary here to embark on any historical review of the "court" aspect of Parliament and the immunity of its procedures from judicial review. Courts come into the picture when legislation is enacted and not before (unless references are made to them for their opinion on a bill or a proposed enactment). It would be incompatible with the self-regulating — "inherent" is as apt a word — authority of Houses of Parliament to deny their capacity to pass any kind of resolution. Reference may appropriately be

ce qu'il faut entendre par l'application régulière de la loi, garantie par la *Déclaration canadienne des droits*, dans le contexte de l'extinction de droits de propriété. L'intimé invoque trois types de garanties d'application régulière de la loi :

- i) des droits procéduraux préalables à l'adoption d'une loi par le législateur;
- ii) des droits procéduraux préalables à l'application d'une loi à sa situation personnelle;
- iii) des garanties substantielles contre l'expropriation de ses biens par l'État.

Aucune de ces prétentions ne vient en aide à l'intimé.

(1) Droits procéduraux liés au processus législatif

L'intimé a soutenu avoir droit à un préavis et à une audition lui permettant de contester l'adoption du par. 5.1(4) de la *Loi sur le ministère des Anciens combattants*. Toutefois, un tel droit n'existait pas en 1960 et n'existe toujours pas aujourd'hui. Selon notre longue tradition parlementaire, il est clair que tout ce qu'un citoyen canadien peut exiger, sur le plan procédural, c'est qu'un projet de loi fasse l'objet de trois lectures à la Chambre des communes et au Sénat et qu'il reçoive la sanction royale. Une fois ce processus mené à terme, les mesures législatives prises par le Parlement dans les limites de sa compétence sont inattaquables.

Dans le *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, p. 785, la Cour dit :

La façon dont les chambres du Parlement procèdent, celle dont une assemblée législative provinciale procède est dans chaque cas une question d'auto-définition, sous réserve de prescriptions constitutionnelles prépondérantes, ou de prescriptions auto-imposées par la loi ou internes. Il est inutile en l'espèce de se lancer dans un examen historique de l'aspect « judiciaire » du Parlement et de l'immunité de ses procédures au contrôle judiciaire. Les tribunaux interviennent quand une loi est adoptée et non avant (à moins qu'on ne leur demande leur avis sur un projet de loi par renvoi). Il serait incompatible avec le pouvoir d'auto-régulation (« inhérent » est un mot aussi approprié) des chambres

37

38

made to art. 9 of the *Bill of Rights* of 1689, undoubtedly in force as part of the law of Canada, which provides that “Proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any Court or Place out of Parliament”.

39 As well, see *Wells v. Newfoundland*, [1999] 3 S.C.R. 199, at para. 59:

. . . legislative decision making is not subject to any known duty of fairness. Legislatures are subject to constitutional requirements for valid law-making, but within their constitutional boundaries, they can do as they see fit. The wisdom and value of legislative decisions are subject only to review by the electorate. The judgment in *Reference re Canada Assistance Plan* . . . was conclusive on this point in stating that: “the rules governing procedural fairness do not apply to a body exercising purely legislative functions”.

40 The submission that a court can compel Parliament to change its legislative procedures based on the *Bill of Rights* must fail. The *Bill of Rights* purports to guide the proper interpretation of every “law of Canada”, which s. 5 of the *Bill of Rights* defines to mean “an Act of the Parliament of Canada enacted before or after the coming into force of this Act” (emphasis added). Court interference with the legislative process is not an interpretation of an already enacted law.

41 Due process protections cannot interfere with the right of the legislative branch to determine its own procedure. For the *Bill of Rights* to confer such a power would effectively amend the Canadian constitution, which, in the preamble to the *Constitution Act, 1867*, enshrines a constitution similar in principle to that of the United Kingdom. In the United Kingdom, no such pre-legislative procedural rights have existed. From that, it follows that the *Bill of Rights* does not authorize such power.

du Parlement de nier leur capacité d’adopter des résolutions. On peut à bon droit se référer à l’art. 9 du *Bill of Rights* de 1689, qui fait indubitablement partie du droit du Canada et qui prévoit que [TRADUCTION] « les procédures du Parlement ne devront pas être attaquées ou mises en question [devant] un tribunal [ni] ailleurs hors du Parlement ».

Voir également l’arrêt *Wells c. Terre-Neuve*, [1999] 3 R.C.S. 199, par. 59 :

. . . la prise d’une décision législative ne fait l’objet d’aucun devoir d’équité connu. Les législatures sont assujetties à des exigences constitutionnelles pour que l’exercice de leur pouvoir de légiférer soit valide, mais à l’intérieur des limites que leur impose la constitution, elles peuvent faire ce que bon leur semble. Seuls les électeurs peuvent débattre de la sagesse et de la valeur des décisions législatives. Le jugement dans le *Renvoi relatif au Régime d’assistance publique du Canada*, [. . .] était concluant sur ce point : « les règles de l’équité procédurale ne s’appliquent pas à un organe qui exerce des fonctions purement législatives ».

La prétention selon laquelle la *Déclaration canadienne des droits* permet à une cour de justice de contraindre le législateur à modifier son processus législatif doit être rejetée. La *Déclaration canadienne des droits* a pour objet de guider l’interprétation de toute « loi du Canada », que l’art. 5 de la *Déclaration canadienne des droits* définit comme « une loi du Parlement du Canada, édictée avant ou après la mise en vigueur de la présente loi » (je souligne). L’intervention d’un tribunal dans le processus législatif ne peut être assimilée à l’interprétation d’une loi déjà édictée.

Le droit à l’application régulière de la loi ne peut entraver le droit de l’organe législatif d’établir sa propre procédure. Si la *Déclaration canadienne des droits* conférait un tel pouvoir, elle modifierait la Constitution canadienne qui, dans le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, établit une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni. Or, jamais de pareils droits pré-législatifs d’ordre procédural n’ont existé au Royaume-Uni. Il s’ensuit que la *Déclaration canadienne des droits* ne confère pas un tel pouvoir.

(2) Procedural Rights in Application of the Law

What procedural protections for property rights are guaranteed by due process? In my opinion, the *Bill of Rights* guarantees notice and some opportunity to contest a governmental deprivation of property rights only in the context of an adjudication of that person's rights and obligations before a court or tribunal.

In *Miller, supra*, at p. 704, Ritchie J. held that s. 1(a) of the *Bill of Rights* conferred procedural protections existing at its enactment in 1960, namely protection against the deprivation of life without a fair trial and conviction by a “properly instructed jury”.

Similarly, s. 1(a) may be seen as conferring procedural protections against the deprivation of property that existed in 1960. Certain procedural rights in this regard have long been recognized. In *Lapointe v. Association de Bienfaisance et de Retraite de la Police de Montréal*, [1906] A.C. 535, the Privy Council recognized a right to have notice of accusations made and an opportunity to make a defence where the board of directors of a pension board stripped a police officer, who had resigned, of his pension. Where the law requires the application of discretion or judgment to specific factual situations, notice and an opportunity to contest may be required. For example, such rights may exist where the government eliminates a veteran's benefits because it believes he is no longer disabled, or because it believes he was never a member of the armed forces. However, notice and an opportunity to make a defence are not required where the government legislates to completely eliminate such benefits.

(2) Droits procéduraux liés à l'application de la loi

Quelles protections procédurales la garantie d'application régulière de la loi comporte-t-elle en ce qui concerne les droits de propriété? Selon moi, la *Déclaration canadienne des droits* ne garantit à une personne le droit à un préavis et à une possibilité quelconque de contester une mesure gouvernementale qui la dépossède de ses droits de propriété que dans le contexte juridictionnel d'une décision judiciaire ou quasi judiciaire déterminant ses droits et ses obligations.

Dans l'arrêt *Miller*, précité, p. 704, le juge Ritchie a conclu que l'al. 1a) de la *Déclaration canadienne des droits* conférait les garanties procédurales qui existaient déjà au moment de son adoption, en 1960, notamment contre la privation du droit à la vie sans un procès équitable et sans une déclaration de culpabilité prononcée par un « jury ayant reçu des directives appropriées ».

De la même façon, on peut considérer que l'al. 1a) confère les garanties procédurales contre la dépossession de biens qui existaient en 1960. Certains droits procéduraux à cet égard sont reconnus depuis longtemps. Dans *Lapointe c. Association de Bienfaisance et de Retraite de la Police de Montréal*, [1906] A.C. 535, le Conseil privé a reconnu un droit d'être avisé des accusations portées et d'avoir la possibilité de présenter une défense dans un cas où les administrateurs d'un fonds de pension ont dépossédé de sa pension un policier qui avait démissionné. Lorsque la loi requiert l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ou du jugement du décideur pour son application à une situation factuelle donnée, il se peut qu'un préavis et la possibilité de contester doivent être donnés. De tels droits peuvent exister, par exemple, lorsque le gouvernement élimine les prestations d'un ancien combattant parce qu'il estime qu'il n'est plus invalide ou qu'il n'a jamais été membre des forces armées. Il n'est toutefois pas nécessaire de donner un préavis et la possibilité de présenter une défense lorsque le gouvernement élimine complètement ce type de prestations par voie législative.

42

43

44

45 The respondent submitted that the clear, uncontested interpretation of s. 5.1(4) of the *Department of Veterans Affairs Act* is that it is an expropriation of disabled veterans' interest on DVA-administered pensions, and as such is inoperative. But no adjudicative procedure is necessary for the non-discretionary application of a law to incontestable facts. A taxpayer could not claim procedural protections against a change in income tax rates that adversely affected him.

46 Section 1(a) of the *Bill of Rights* does guarantee a degree of procedural due process in the application of the law in an individualized, adjudicative setting. But no such application took place here, and no further procedure was due.

(3) Substantive Due Process Rights

47 The respondent claimed a right — based on a broad conception of the rule of law — against the expropriation of property (or against expropriation without just compensation). Does the due process guarantee of the *Bill of Rights* confer substantive protections in this regard?

(a) *Substantive Due Process*

48 Canadian courts have been wary of recognizing such protections, in part perhaps because of the American experience with the substantive due process enforcement of property and contract rights. Professor Hogg has summarized the constitutional crisis that resulted from what many at the time and since felt to be extreme judicial policy making. The occasion of this historical episode was *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (1905) (striking down state legislation setting maximum work hours in New York bakeries on due process grounds). See P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (4th ed. 1997), at p. 1070:

L'intimé a prétendu que, selon son interprétation claire et non contestée, le par. 5.1(4) de la *Loi sur le ministère des Anciens combattants* exproprie en fait les intérêts des anciens combattants sur les pensions gérées par ACC et qu'il est, de ce fait, inopérant. Or, aucune procédure juridictionnelle n'est nécessaire pour l'application non discrétionnaire d'une loi à des faits incontestables. Un contribuable ne peut invoquer aucune garantie procédurale contre une modification des taux d'imposition qui le désavantage.

L'alinéa 1a) de la *Déclaration canadienne des droits* accorde bel et bien une garantie procédurale quant à l'application régulière de la loi dans le contexte d'un processus juridictionnel touchant un individu en particulier. Mais la présente affaire ne porte pas sur l'application de la loi dans un tel contexte et aucune autre procédure n'était nécessaire.

(3) Les droits substantiels inclus dans la garantie d'application régulière de la loi

L'intimé a revendiqué un droit — fondé sur une interprétation large de la primauté du droit — contre l'expropriation de biens (ou contre l'expropriation sans juste indemnisation). La garantie d'application régulière de la loi établie dans la *Déclaration canadienne des droits* confère-t-elle des garanties substantielles à cet égard?

(a) *Les protections substantielles incluses dans la garantie d'application régulière de la loi*

Les tribunaux canadiens hésitent à reconnaître de telles protections, peut-être en partie en raison de ce qui s'est passé aux États-Unis en ce qui concerne les droits substantiels inclus dans la garantie d'application régulière de la loi dans le contexte des droits contractuels et des droits de propriété. Le professeur Hogg a résumé la crise constitutionnelle provoquée par ce que de nombreuses personnes à l'époque et depuis ont perçu comme une absence de modération dans l'élaboration de politiques par le pouvoir judiciaire. C'est l'arrêt *Lochner c. New York*, 198 U.S. 45 (1905), qui a déclenché cet épisode historique (il a invalidé la loi de l'État de New York qui fixait un nombre maximum d'heures de travail dans les boulangeries, pour des motifs fondés sur l'application régulière de la loi). Voir P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (4th ed. 1997), p. 1070 :

Between 1905, when *Lochner v. New York* was decided, and 1937, when the case was overruled, the Supreme Court of the United States protected the liberties of the owners of factories and mines against the efforts of Congress and the state Legislatures to limit hours of work, to require the payment of minimum wages, to impose health and safety standards and to protect union activity. As Oliver Wendell Holmes pointed out in his brilliant dissenting opinions, the Court used the Constitution to enforce a laissez-faire economic theory that had been rejected by the elected legislators. The Court had taken sides in a political conflict that was suitable for resolution only by elected legislators. In 1937, after an exasperated President Roosevelt had proposed his court-packing plan, the Court changed its mind and reversed these decisions. Since then, the Court has been extremely reluctant to review social and economic regulation, despite its inevitable interferences with the property and contract rights that the Constitution of the United States expressly guarantees.

The experience surrounding the *Lochner* case might have cast a shadow over the recognition of substantive due process rights in Canadian jurisprudence. *Curr v. The Queen*, [1972] S.C.R. 889, asked whether the *Bill of Rights* s. 1(a) guarantee against deprivation of security of the person except through due process of law protected against a compulsory breath test. In holding that it did not, Laskin J., at p. 902, suggested “extreme caution” in importing substance into the due process guarantees of the *Bill of Rights*:

The very large words of s. 1(a), tempered by a phrase (“except by due process of law”) whose original English meaning has been overlaid by American constitutional imperatives, signal extreme caution to me when asked to apply them in negation of substantive legislation validly enacted by a Parliament in which the major role is played by elected representatives of the people.

[TRANSLATION] Entre 1905, lorsque l’arrêt *Lochner c. New York* fut rendu, et 1937, lorsqu’il fut écarté, la Cour suprême des États-Unis a protégé les libertés des propriétaires de manufactures et de mines contre les efforts déployés par le Congrès et les législatures des États pour limiter le nombre d’heures de travail, exiger le paiement d’un salaire minimum, imposer des normes de santé et de sécurité et protéger les activités syndicales. Comme l’a fait remarquer avec brio Oliver Wendell Holmes dans ses opinions dissidentes, la Cour s’est servie de la Constitution pour appliquer une théorie de laissez-faire économique qu’avaient rejetée les législateurs élus. La Cour avait pris position dans un conflit politique que seuls les législateurs élus pouvaient résoudre. En 1937, après qu’un président Roosevelt exaspéré eut proposé son plan de nomination de nombreux nouveaux juges (« *court-packing plan* »), la Cour a changé d’opinion et a rejeté ces décisions. Depuis, la Cour est très réticente à intervenir dans la réglementation en matière sociale et économique, malgré ses effets inévitables sur les droits de propriété et les droits contractuels que la Constitution des États-Unis garantit expressément.

Il est possible que les événements survenus dans la foulée de l’arrêt *Lochner* aient eu des répercussions négatives sur la reconnaissance par la jurisprudence canadienne de droits substantiels dans la garantie d’application régulière de la loi. Dans l’arrêt *Curr c. La Reine*, [1972] R.C.S. 889, la Cour s’est demandé si l’al. 1a) de la *Déclaration canadienne des droits*, qui prévoit le droit de l’individu à la sécurité et son droit de ne s’en voir privé que par l’application régulière de la loi, protégeait contre l’obligation de se soumettre à un alcootest. En concluant par la négative, le juge Laskin a indiqué, à la p. 902, qu’il faut faire preuve d’une « extrême prudence » lorsque l’on importe des éléments substantiels dans les garanties d’application régulière de la loi prévues dans la *Déclaration canadienne des droits* :

C’est avec une extrême prudence que j’aborde les termes très généraux de l’alinéa (a) de l’art. 1, même s’ils sont tempérés par l’expression « ne s’en voir privé que par l’application régulière de la loi », dont le sens premier anglais a été éclipsé par les exigences constitutionnelles américaines, lorsqu’on me demande de les appliquer pour annuler des dispositions législatives de fond validement adoptées par un Parlement dans lequel des représentants élus par le peuple jouent un rôle primordial.

Laskin J. stated that to read substantive protections into these due process rights would require “compelling reasons” relating to “objective and manageable standards by which a Court should be guided . . .” (pp. 899-900).

50 In *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486, Lamer J. (as he was then) considered s. 7 of the *Charter*’s guarantee that liberty be deprived only “in accordance with the principles of fundamental justice”. Although there had been evidence that “fundamental justice” was to have given only procedural protections, Lamer J. held that fundamental justice could also contain the substantive right not to be imprisoned for an absolute liability offence. Although this Court has not yet recognized substantive rights stemming from due process, *Re B.C. Motor Vehicle Act* indicates its willingness to recognize that, in the proper circumstances, guarantees of process or justice may confer substantive protections.

(b) *Substantive Due Process Rights in Property*

51 The *Bill of Rights* does not protect against the expropriation of property by the passage of unambiguous legislation. It is unnecessary to decide now exactly what other substantive protections, if any, might be conferred by the *Bill of Rights*’ s. 1(a)’s property guarantees.

52 The *Bill of Rights* protects only rights that existed at the time of its passage, in 1960. At that time it was undisputed, as it continues to be today, that Parliament had the right to expropriate property if it made its intention clear.

53 This right has long been recognized. At the turn of the century, Riddell J. of the Ontario High

Le juge Laskin a déclaré qu’il faudrait avancer des « raisons convaincantes » se rapportant à des « normes objectives et faciles à appliquer, qui doivent guider les tribunaux . . . » pour affirmer que ces droits à l’application régulière de la loi renferment des garanties quant au fond (p. 899-900).

Dans le *Renvoi : Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486, le juge Lamer (plus tard Juge en chef) a examiné la garantie offerte par l’art. 7 de la *Charte*, selon laquelle il ne peut être porté atteinte au droit à la liberté « qu’en conformité avec les principes de justice fondamentale ». Malgré une preuve tendant à indiquer que les principes de « justice fondamentale » n’apportaient que des garanties procédurales, le juge Lamer a conclu que la justice fondamentale pouvait également comporter le droit substantiel de ne pas être emprisonné pour une infraction de responsabilité absolue. Bien que la Cour n’ait pas encore reconnu de droits substantiels découlant de la garantie d’application régulière de la loi, le *Renvoi : Motor Vehicle Act de la C.-B.* indique qu’elle est disposée à reconnaître que, dans des circonstances appropriées, les garanties d’application régulière de la loi ou la justice peuvent offrir une protection quant au fond.

(b) *Les droits substantiels inclus dans la garantie d’application régulière de la loi dans le contexte des droits de propriété*

La *Déclaration canadienne des droits* n’offre aucune protection contre l’expropriation par l’adoption d’une mesure législative non ambiguë. Il n’est pas nécessaire de décider maintenant quelles sont exactement les autres protections substantielles offertes, le cas échéant, par les garanties touchant les biens établies à l’al. 1a) de la *Déclaration canadienne des droits*.

La *Déclaration canadienne des droits* ne protège que les droits qui existaient au moment de son adoption en 1960. À cette époque, tous s’entendaient pour dire, comme aujourd’hui, que le législateur avait le droit d’exproprier des biens à condition d’exprimer clairement son intention.

Ce droit est reconnu depuis longtemps. Au tournant du siècle, le juge Riddell de la Haute Cour de

Court recognized the Crown's right to take property without compensation. The dispute involved a mining company that had failed to properly stake a claim. The claim had subsequently been sold by the Crown. Riddell J. wrote:

In short, the Legislature within its jurisdiction can do everything that is not naturally impossible, and is restrained by no rule human or divine. If it be that the plaintiffs acquired any rights, which I am far from finding, the Legislature had the power to take them away. The prohibition, "Thou shalt not steal," has no legal force upon the sovereign body. And there would be no necessity for compensation to be given. [Emphasis added.]

(See *Florence Mining Co. v. Cobalt Lake Mining Co.* (1909), 18 O.L.R. 275, at p. 279.)

In *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 101, the Court ordered compensation for the loss of goodwill to a fishing company caused by the passage of the federal *Freshwater Fish Marketing Act*, R.S.C. 1970, c. F-13, which created a Crown corporation that would have exclusive extraprovincial marketing rights for all Canadian fish. Although the Court ordered compensation in that case, Ritchie J. made clear that Parliament could effect a taking without just compensation if it did so specifically (at p. 118 (citing *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel*, [1920] A.C. 508 (H.L.), at p. 542)).

And more recently, in *Wells, supra*, at para. 41, the Court held that a senior provincial civil servant whose position was statutorily eliminated still had a contract law remedy against the province. However, the Court reiterated the law on expropriation in Canada. Such expropriations are within the power of legislatures where that intent is clearly and unambiguously stated:

While the legislature may have the extraordinary power of passing a law to specifically deny compensation to

justice de l'Ontario a reconnu le droit de l'État de s'approprier des biens sans indemnisation. Le litige mettait en cause une société minière qui avait mal jalonné un claim. Le claim avait été ultérieurement vendu par l'État. Le juge Riddell a écrit ce qui suit :

[TRADUCTION] « En bref, la législature peut faire tout ce qui n'est pas naturellement impossible, dans les limites de sa compétence, et elle n'est limitée par aucune règle, humaine ou divine. Si les demandeurs avaient acquis quelque droit que ce soit, ce que je suis loin de conclure, la législature avait le pouvoir de les leur retirer. L'interdiction « Tu ne voleras point », n'a aucun effet juridique sur l'organisme souverain. Et il ne serait pas nécessaire d'accorder une indemnisation. [Je souligne.]

(Voir l'arrêt *Florence Mining Co. c. Cobalt Lake Mining Co.* (1909), 18 O.L.R. 275, p. 279.)

Dans l'arrêt *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101, la Cour a ordonné qu'une entreprise d'exportation de poisson soit indemnisée de la perte d'achalandage subie à la suite de l'entrée en vigueur de la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*, S.R.C. 1970, ch. F-13, qui créait un Office fédéral auquel elle conférait le droit exclusif de commercialisation de tout le poisson canadien entre les provinces et à l'étranger. Bien que la Cour ait accordé une indemnisation dans cette cause, le juge Ritchie a affirmé que le législateur pouvait déposer quelque'un de ses biens sans indemnisation équitable à condition de le prévoir expressément (p. 118 (renvoyant à l'arrêt *Attorney-General c. De Keyser's Royal Hotel*, [1920] A.C. 508 (H.L.), p. 542)).

Plus récemment, dans l'arrêt *Wells*, précité, par. 41, la Cour a conclu qu'un haut fonctionnaire provincial dont le poste avait été aboli par une loi pouvait poursuivre la province en vertu du droit contractuel. Toutefois, la Cour a réaffirmé les règles de droit régissant l'expropriation au Canada. Les législatures ont le pouvoir de procéder à de telles expropriations à condition d'exprimer leur intention en des termes clairs et non ambigus :

Bien qu'une législature puisse avoir le pouvoir extraordinaire d'adopter une loi pour refuser expressément

54

55

an aggrieved individual with whom it has broken an agreement, clear and explicit statutory language would be required to extinguish existing rights previously conferred on that party.

56 Here, to the disadvantage of the respondent, Parliament's expropriative intent was indeed clear and unambiguous. Section 5.1(4) of the *Department of Veterans Affairs Act* states:

No claim shall be made after this subsection comes into force for or on account of interest on moneys held or administered by the Minister during any period prior to January 1, 1990 pursuant to subsection 41(1) of the *Pension Act*, subsection 15(2) of the *War Veterans Allowance Act* or any regulations made under section 5 of this Act.

57 The provision leaves no doubt that the respondent has no claim for interest. Since he would have had no substantive right against a clear and unambiguous expropriation in 1960, the *Bill of Rights* can offer him no such protection today.

C. Section 2(e) of the *Bill of Rights*

58 Section 2(e) of the *Bill of Rights* guarantees that ". . . no law of Canada shall be construed or applied so as to . . . (e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations." Counsel for the respondent submitted that he was guaranteed such a hearing prior to Parliament expropriating the interest on his pension moneys.

59 However, s. 2(e) applies only to guarantee the fundamental justice of proceedings before any tribunal or administrative body that determines individual rights and obligations. That this is the case becomes more obvious by examining the other guarantees of s. 2, which confer:

(i) protections against arbitrary detention and cruel and unusual punishment;

d'indemniser une personne lésée avec qui elle a rompu une entente, il faudrait qu'une loi soit libellée de façon claire et explicite pour éteindre les droits qui avaient été précédemment conférés à cette partie.

En l'espèce, malheureusement pour l'intimé, l'intention du législateur d'exproprier est claire et non ambiguë. Le paragraphe 5.1(4) de la *Loi sur le ministère des Anciens combattants* prévoit :

Les demandes visant les intérêts afférents aux sommes détenues ou gérées par le ministre pendant une période antérieure au 1^{er} janvier 1990 au titre du paragraphe 41(1) de la *Loi sur les pensions*, du paragraphe 15(2) de la *Loi sur les allocations aux anciens combattants* ou des règlements d'application de l'article 5 de la présente loi sont irrecevables après l'entrée en vigueur du présent paragraphe.

Cette disposition ne laisse aucun doute : l'intimé n'a pas le droit de réclamer des intérêts. Étant donné qu'il n'aurait pu faire valoir aucun droit substantiel contre une expropriation claire et non ambiguë en 1960, il ne bénéficie pas aujourd'hui d'une telle protection par application de la *Déclaration canadienne des droits*.

C. L'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*

L'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* garantit que « . . . nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme [. . .] e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations ». L'avocat de l'intimé dans le présent pourvoi a prétendu que feu M. Authorson avait droit à une telle audition avant que le législateur exproprie les intérêts sur sa pension.

Toutefois, l'alinéa 2e) ne garantit le respect de la justice fondamentale que dans une instance devant un tribunal ou un organisme administratif qui définit les droits et obligations d'un individu. D'autres garanties de l'art. 2 confirment cette interprétation à l'évidence:

(i) les garanties contre la détention arbitraire et les traitements cruels et inusités;

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> (ii) upon arrest, the right to information about charges laid, the right to counsel and the right to <i>habeas corpus</i>; (iii) evidentiary rights and rights against self-incrimination; (iv) the presumption of innocence; (v) the right to an impartial tribunal; (vi) the right to reasonable bail; and (vii) the right to an interpreter in proceedings. | <ul style="list-style-type: none"> (ii) le droit d'être promptement informé des motifs de son arrestation, le droit de retenir et de constituer un avocat, le droit de recours par voie d'<i>habeas corpus</i>; (iii) les droits relatifs à la preuve et les protections contre l'auto-incrimination; (iv) la présomption d'innocence; (v) le droit à un tribunal impartial; (vi) le droit à un cautionnement raisonnable; et (vii) le droit à l'assistance d'un interprète dans une instance devant un tribunal. |
|---|---|

All of these protections are legal rights applicable in the context of, or prior to, a hearing before a court or tribunal.

The French version of s. 2(e) makes this distinction clearer. A fair hearing is translated as “*une audition impartiale de sa cause*”. According to *Le Grand Robert de la langue française* (2nd ed. 2001), the term “*cause*” means “[a]ffaire, procès qui se plaide”. This definition confirms the legalistic nature of the “fair hearing”.

Section 2(e) of the *Bill of Rights* does not impose upon Parliament the duty to provide a hearing before the enactment of legislation. Its protections are operative only in the application of law to individual circumstances in a proceeding before a court, tribunal or similar body.

V. Conclusion

The respondent and the class of disabled veterans it represents are owed decades of interest on their pension and benefit funds. The Crown does not dispute these findings. But Parliament has chosen for undisclosed reasons to lawfully deny the veterans, to whom the Crown owed a fiduciary duty, these benefits whether legal, equitable or fiduciary. The due process protections of property in the *Bill of Rights* do not grant procedural rights in the process of legislative enactment. They do confer certain rights to notice and an opportunity to make submissions in

Il s'agit là de garanties juridiques applicables avant ou pendant une audience devant une cour de justice ou un tribunal.

Cette distinction est plus claire dans la version française de l'al. 2e) qui utilise l'expression « une audition impartiale de sa cause », que dans la version anglaise qui utilise les mots « fair hearing ». *Le Grand Robert de la langue française* (2^e éd. 2001) définit ainsi le terme « cause » : « [a]ffaire, procès qui se plaide ». Cette définition confirme la nature juridictionnelle de l'« audition impartiale ».

L'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* n'oblige pas le législateur à tenir une audience avant l'adoption d'une loi. Ses garanties ne jouent que dans le cadre de l'application de la loi à des situations individuelles dans une instance tenue devant une cour de justice, un tribunal administratif ou un organisme semblable.

V. Conclusion

Des décennies d'intérêts sur leurs pensions et allocations sont dues à l'intimé et aux anciens combattants invalides qu'il représente. L'État ne conteste pas ces conclusions. Le législateur a toutefois décidé, pour des raisons qu'il n'a pas dévoilées, de refuser en toute légalité ces intérêts — dus en vertu de la common law, de l'équité ou d'une fiducie — aux anciens combattants envers lesquels l'État avait néanmoins une obligation de fiduciaire. Les garanties d'application régulière de la loi quant à la jouissance des biens, établies dans la *Déclaration*

60

61

62

the adjudication of individual rights and obligations, but no such rights are at issue in this appeal.

canadienne des droits, ne confèrent pas de droits procéduraux relativement au processus législatif. Elles confèrent certains droits à un préavis et à la possibilité de présenter des observations dans le cadre d'un processus juridictionnel portant sur les droits et obligations d'un individu, mais de tels droits ne sont pas en cause dans le présent pourvoi.

63 While the due process guarantees may have some substantive content not apparent in this appeal, there is no due process right against duly enacted legislation unambiguously expropriating property interests.

Les garanties d'application régulière de la loi peuvent avoir un certain contenu substantiel qui ne ressort pas du présent pourvoi, mais on ne peut invoquer aucun droit à l'application régulière de la loi pour contester une mesure législative qui exproprie des droits de propriété de façon non ambiguë.

64 I would allow the appeal without costs. I would not disturb the order as to costs below.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi sans dépens et de ne pas modifier l'adjudication des dépens dans les instances inférieures.

65 I would answer the constitutional questions as follows:

Je suis d'avis de répondre de la manière suivante aux questions constitutionnelles :

(1) Is s. 5.1(4) of the *Department of Veterans Affairs Act*, R.S.C. 1985, c. V-1, as amended, inconsistent with s. 1(a) of the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44?

(1) Le paragraphe 5.1(4) de la *Loi sur le ministère des Anciens combattants*, L.R.C. 1985, ch. V-1, modifiée, est-il incompatible avec l'al. 1a) de la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44?

Answer: No.

Réponse : Non.

(2) Is s. 5.1(4) of the *Department of Veterans Affairs Act*, R.S.C. 1985, c. V-1, as amended, inconsistent with s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44?

(2) Le paragraphe 5.1(4) de la *Loi sur le ministère des Anciens combattants*, L.R.C. 1985, ch. V-1, modifiée, est-il incompatible avec l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44?

Answer: No.

Réponse : Non.

(3) If the answer to question 1 or 2 is in the affirmative, is s. 5.1(4) of the *Department of Veterans Affairs Act*, R.S.C. 1985, c. V-1, as amended, inoperable by reason of such inconsistency?

(3) Si la réponse aux questions 1 ou 2 est affirmative, le par. 5.1(4) de la *Loi sur le ministère des Anciens combattants*, L.R.C. 1985, ch. V-1, modifiée, est-il inopérant en raison de cette incompatibilité?

Answer: It is unnecessary to answer this question.

Réponse : Il n'est pas nécessaire de répondre à cette question.

Appeal allowed.

Pourvoi accueilli.

Solicitor for the appellant: Attorney General of Canada, Ottawa.

Procureur de l'appelant : Procureur général du Canada, Ottawa.

Solicitors for the respondent: Raphael Partners, Windsor.

Procureurs de l'intimé : Raphael Partners, Windsor.