

T-1326-00
2001 FCT 511

T-1326-00
2001 CFPI 511

Richard George Chiasson (*Plaintiff*)

Richard George Chiasson (*demandeur*)

v.

c.

Her Majesty the Queen (*Defendant*)

Sa Majesté la Reine (*défenderesse*)

INDEXED AS: CHIASSON v. CANADA (T.D.)

RÉPERTORIÉ: CHIASSON c. CANADA (1^{re} INST.)

Trial Division, Aronovitch P.—Vancouver, January 19; Ottawa, May 22, 2001.

Section de première instance, protonotaire Aronovitch —Vancouver, 19 janvier; Ottawa, 22 mai 2001.

Crown — Prerogatives — Motion to strike action for mandamus to compel submission of application for Canadian bravery decoration in recognition of rescue of American sailors in 1943 — Nomination form indicating consideration given only to incidents less than two years prior to date of submission — Plaintiff protesting two-year limitation — Canadian Decorations Advisory Committee discussing protest, but upholding time limit, determining case inadmissible for consideration — Crown submitting Canadian Bravery Decorations Regulations, 1996 giving Committee unrestricted prerogative authority to determine eligibility requirements, including imposition of time bar — Recent cases indicating some erosion of immunity from judicial scrutiny of exercise of Crown prerogative — Issue whether decision to apply time limit exercise of Crown prerogative, beyond scope of review — To extent requiring determination of scope of Committee's powers by reference to letters patent and Regulations, may be subject to review — Whether may be judicial review of particular decision made by virtue of delegated Crown prerogative, requiring determination on merits, on case-by-case basis, having regard to breadth of power, nature of impugned decision.

Couronne — Prérogatives — Demande de radiation d'une action visant l'obtention d'un mandamus afin de forcer la présentation d'une demande de décoration canadienne pour acte de bravoure en reconnaissance d'un sauvetage de marins américains en 1943 — Le formulaire de candidature indiquait que seuls les incidents survenus moins de deux ans avant la date de présentation pouvaient être considérés — Le demandeur a contesté la prescription de deux ans — Le Conseil des décorations canadiennes a discuté de cette contestation, mais il a maintenu la prescription, et conclu que la demande était inadmissible — La Couronne a fait valoir que le Règlement sur les décorations canadiennes pour actes de bravoure (1996) conférait au Conseil une prérogative absolue pour déterminer les conditions d'admissibilité, y compris l'imposition d'une prescription — Des décisions récentes indiquent une certaine érosion de cette immunité mettant l'exercice d'une prérogative royale à l'abri de tout examen judiciaire — La question est de savoir si la décision d'appliquer une prescription constitue l'exercice d'une prérogative royale qui échappe au contrôle judiciaire — Dans la mesure où il faut à cette fin qu'une décision soit rendue quant à l'ampleur des pouvoirs du Conseil découlant des lettres patentes et du Règlement, cette question est sans doute susceptible de contrôle — Pour déterminer si une décision donnée prise en application d'une prérogative royale déléguée est susceptible de contrôle, le tribunal doit rendre une décision au fond, au cas par cas, en tenant compte de l'ampleur du pouvoir en cause et de la nature de la décision contestée.

Practice — Pleadings — Motion to strike — Motion to strike action for mandamus to compel submission of nomination for Canadian bravery decoration in recognition of 1943 rescue of American sailors — Consideration given only to incidents less than two years prior to date of submission — Plaintiff protesting two-year limitation — Canadian Decorations Advisory Committee discussing protest, but upholding time limit, determining case inadmissible for consideration — Crown submitting action moot as plaintiff already obtaining relief sought i.e. Committee already reviewing nomination — Action not moot — Issue precisely whether

Pratique — Actes de procédure — Requête en radiation — Requête en radiation d'une action visant l'obtention d'un mandamus pour forcer la présentation d'une demande de décoration canadienne pour acte de bravoure en reconnaissance du sauvetage en 1943 de marins américains — Ne sont examinés que les incidents survenus moins de deux ans avant la date de la présentation — Le demandeur a contesté la prescription de deux ans — Le Conseil des décorations canadiennes a discuté de cette contestation, mais il a maintenu la prescription, et conclu que la candidature ne pouvait être examinée — La Couronne prétendait que

within Committee's powers to decline to further consider application — Plaintiff's case not bereft of any possibility of success — Cases indicating erosion of immunity from judicial scrutiny of exercise of Crown prerogative — Determination of scope of Committee's powers by reference to letters patent, Regulations may be subject to judicial review.

Practice — Commencement of proceedings — Action for mandamus to compel submission of application for Canadian bravery decoration — Federal Court Act, s. 18.1(3) providing writ of mandamus may only be sought by way of application for judicial review — Although action for mandamus improper, defect as to form only — Federal Court Rules, 1998, r. 57 may be invoked to convert action to judicial review application.

Administrative law — Judicial review — Mandamus — Motion to strike action for mandamus to compel submission of application for Canadian bravery decoration for actions occurring more than two years previously for determination on merits — Mandamus may only be sought by application for judicial review under Federal Court Act, s. 18.1(3), but action could be converted to application for judicial review under Federal Court Rules, 1998, r. 57 — Motion dismissed — Plaintiff's case not bereft of possibility of success — Issue whether decision to apply time bar exercise of Crown prerogative, beyond scope of review — To extent calling for determination of Committee's powers by reference to letters patent, Regulations may be subject to judicial review.

Federal Court Jurisdiction — Trial Division — Federal Court Act, s. 18.1(3) stipulating writ of mandamus may be sought only by application for judicial review — Argued that Court lacking jurisdiction — That plaintiff commenced proceeding for mandamus by action mere defect as to form — Federal Court Rules, 1998, r. 57 could be invoked to convert action to judicial review application.

This was an application to strike the action for a writ of *mandamus* to compel the submission of the plaintiff's application to the Canadian Decorations Advisory Commit-

l'action était dénuée d'intérêt pratique parce que le demandeur avait déjà obtenu la réparation sollicitée, c'est-à-dire que le Conseil avait déjà examiné la candidature — L'action n'est pas dénuée d'intérêt pratique — La question est précisément de savoir si le Conseil est compétent pour refuser d'examiner la demande — La plainte du demandeur n'est pas dénuée de toute possibilité de succès — Des décisions indiquent une certaine érosion de l'immunité mettant l'exercice d'une prérogative royale à l'abri de tout examen judiciaire — La décision quant à l'ampleur des pouvoirs du Conseil découlant des lettres patentes et du Règlement est susceptible de contrôle.

Pratique — Introduction des procédures — Action visant l'obtention d'un mandamus pour forcer la présentation d'une demande de décoration canadienne pour acte de bravoure — L'art. 18.1(3) de la Loi sur la Cour fédérale prescrit qu'un bref de mandamus peut uniquement être obtenu par présentation d'une demande de contrôle judiciaire — Bien qu'il soit irrégulier de déposer une action pour obtenir un mandamus, il s'agit d'un défaut de forme seulement — La règle 57 des Règles de la Cour fédérale (1998) peut être invoquée pour convertir une action en demande de contrôle judiciaire.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Mandamus — Demande de radiation d'une action visant l'obtention d'un mandamus pour forcer la présentation d'une demande de décoration canadienne pour acte de bravoure pour des incidents survenus plus de deux ans avant la décision au fond — Un mandamus peut uniquement être obtenu par présentation d'une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'art. 18.1(3) de la Loi sur la Cour fédérale, mais l'action peut être convertie en demande de contrôle judiciaire en appliquant la règle 57 des Règles de la Cour fédérale (1998) — La requête est rejetée — La plainte du demandeur n'est pas dénuée de toute possibilité de succès — La question est de savoir si la décision d'appliquer une prescription constitue l'exercice d'une prérogative royale qui échappe à tout contrôle judiciaire — Dans la mesure où il faut qu'une décision soit rendue quant à l'ampleur des pouvoirs du Conseil découlant des lettres patentes et du Règlement, la question est susceptible de contrôle.

Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — L'art. 18.1(3) de la Cour fédérale prescrit qu'un bref de mandamus peut uniquement être obtenu par présentation d'une demande de contrôle judiciaire — La Couronne a fait valoir que la Cour n'avait pas compétence — Le fait que le demandeur ait cherché à obtenir un mandamus en déposant une action est un défaut de forme seulement — La règle 57 des Règles de la Cour fédérale (1998) peut être invoquée pour convertir l'action en demande de contrôle judiciaire.

Il s'agissait d'une demande de radiation d'une action visant l'obtention d'un bref de *mandamus* pour forcer la présentation de la demande du demandeur au Conseil des

tee for determination on its merits. In March 2000 the plaintiff nominated his father for a Canadian bravery decoration in recognition of his 1943 rescue of American sailors from a vessel grounded outside Louisbourg Harbour. The form indicated that consideration is given only to deeds which have taken place less than two years prior to the date of submission. The plaintiff protested such a time limit in writing. At a meeting in June 2000, the Committee discussed the plaintiff's protest against the two-year rule. In September, the plaintiff was informed that the Committee had decided to uphold the two-year limit and had determined that his father's case was not admissible for consideration. In the meantime the plaintiff had issued his statement of claim.

The issues were: (1) whether the action was moot; (2) whether the matter was subject to judicial review; and (3) whether the Court had jurisdiction to entertain an action for *mandamus*.

Held, the application should be dismissed, and leave granted to the plaintiff to bring a motion to convert the action to an application for judicial review and for any necessary extensions of time.

(1) The Crown's argument, that the action was moot because the plaintiff had already obtained the remedy that he sought, failed. The Crown argued that the Committee had already reviewed the nomination and determined the plaintiff's father to be ineligible. Whether it was within the Committee's powers to decline to further consider the application, was precisely the issue herein.

(2) The Crown argued that the bestowal of honours was an exercise of unfettered prerogative not supplanted by legislation. It submitted that *Canadian Bravery Decorations Regulations, 1996*, sections 7 (setting out the composition of the Committee) and 8 (providing that the Committee shall determine whether nominees are eligible to be awarded a Canadian bravery decoration) give the Committee unrestricted prerogative authority to determine eligibility requirements, including the imposition of a time bar, and preclude any limitations on the exercise of the delegated prerogative so that decisions of the Committee were beyond the Court's jurisdiction.

While the exercise of Crown prerogative has traditionally been immune from scrutiny by the courts, recent decisions indicated some erosion of that immunity. The Supreme Court of Canada has held that the Crown prerogative may be subject to judicial scrutiny to determine whether an impugned decision is constitutional. Further, if a prerogative

décorations canadiennes pour que celui-ci rende une décision sur le fond de celle-ci. En mars 2000, le demandeur a soumis la candidature de son père pour qu'une décoration canadienne lui soit décernée pour acte de bravoure en reconnaissance du fait qu'il avait sauvé des marins américains à bord d'un navire qui s'était échoué à l'extérieur du port de Louisbourg. Le formulaire indiquait que seuls les incidents survenus moins de deux ans avant la date de présentation pouvaient être considérés. Le demandeur a contesté cette prescription de deux ans par écrit. Au cours d'une réunion tenue en juin 2000, le Conseil a discuté de la contestation élevée par M. Chiasson à l'égard de la règle de deux ans. En septembre, le demandeur a été informé que le Comité avait décidé de maintenir la prescription de deux ans et a donc conclu que l'acte de son père ne pourrait être examiné. Entre-temps, le demandeur avait déposé sa déclaration.

Les questions étaient les suivantes: 1) l'action est-elle dénuée d'intérêt pratique? 2) La question peut-elle faire l'objet d'un contrôle judiciaire? 3) La Cour a-t-elle compétence pour connaître d'une action visant l'obtention d'un *mandamus*?

Jugement: la demande est rejetée, le demandeur est autorisé à présenter une requête visant l'obtention de la conversion de l'action en demande de contrôle judiciaire et l'obtention des prorogations de délai nécessaires.

1) L'argument de la Couronne selon lequel l'action était dépourvue d'intérêt pratique parce que le demandeur avait déjà obtenu la réparation qu'il sollicitait a été rejeté. La Couronne faisait valoir que le Conseil avait déjà examiné la candidature du père du demandeur et conclu qu'elle n'était pas admissible. La question de savoir si le Conseil était compétent pour refuser d'examiner davantage la demande était précisément l'objet du litige.

2) La Couronne prétendait que l'attribution de décorations honorifiques constituait l'exercice d'une prerogative absolue qui n'avait pas été remplacée par une loi. Selon elle, les articles 7 (composition du Conseil) et 8 (pouvoir du Conseil de décider de l'admissibilité des candidats à l'attribution d'une décoration canadienne pour acte de bravoure) du *Règlement sur les décorations canadiennes pour actes de bravoure (1996)* confèrent au Conseil une prerogative absolue pour déterminer les conditions d'admissibilité, y compris l'imposition d'une prescription, et excluent toute restriction à l'exercice par le gouverneur général et le Conseil de la prerogative déléguée, de sorte que la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur les décisions du Conseil.

Bien que l'exercice d'une prerogative royale ait traditionnellement été à l'abri de tout examen judiciaire, des décisions récentes indiquent une certaine érosion de cette immunité. La Cour suprême du Canada a conclu qu'un tribunal pouvait examiner la prerogative royale pour décider de la constitutionnalité de la décision contestée. En outre, si

power has been supplanted by a statutory one, the exercise of the statutory power is subject to review. Brown and Evans state in *Judicial Review of Administrative Action in Canada* that even when judicial review of an exercise of the prerogative power is unavailable, a court can still be called upon to decide whether the prerogative power exists in law, and if it does, how broad the power is and whether the action taken fell within its scope.

The plaintiff submitted that the institution of a two-year limitation was beyond the delegated authority of the Committee. The question then was whether the Committee's decision to apply a time bar, to preclude further examination of the nomination of plaintiff's father, was an exercise of Crown prerogative which was beyond the scope of review by the Court. To the extent that this called for a determination of the scope of the Committee's powers by reference to the letters patent and the Regulations, it may arguably be subject to review.

Whether there may be judicial control of a particular decision made by virtue of a delegated Crown prerogative requires determination on its merits, on a case-by-case basis, having regard to the breadth of the power and nature of the impugned decision.

(3) Finally, the Crown argued that the Court had no jurisdiction to entertain an action for *mandamus* which was only available on judicial review. *Federal Court Act*, subsection 18.1(3) stipulates that a writ of *mandamus* may only be sought by way of an application for judicial review. While acknowledging that a proceeding that is improperly launched may be converted to the appropriate form, the Crown urged that the Court should not convert the action to an application because it was without foundation and out of time. An action for *mandamus* is improper and without foundation. This, however, was essentially a defect as to form, presumably due to the fact that the litigant was self-represented. In such instances, rule 57 has been interpreted and applied by this Court to permit the conversion of a proceeding improperly commenced as an action to an application for judicial review.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Bravery Decorations Regulations, 1996*, P.C. 1997-123, C. Gaz. 1997.I.2091, ss. 7, 8, 10, 17.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1(3) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).
Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, rr. 57, 221.
Public Hospitals Act, R.S.O. 1970, c. 378, s. 4(5).

un pouvoir de prérogative a été remplacé par un pouvoir d'origine législative, l'exercice de ce dernier pouvoir est susceptible de contrôle. Brown et Evans affirment dans *Judicial Review of Administrative Action in Canada* que, même si le contrôle judiciaire d'un exercice du pouvoir de prérogative est impossible, un tribunal peut toujours être invité à déterminer si ce pouvoir existe en droit et, dans l'affirmative, il peut être appelé à établir la portée de ce pouvoir et si l'acte en cause relevait de celui-ci.

Le demandeur prétendait que le Conseil n'avait pas le pouvoir délégué d'établir une prescription de deux ans. Il s'agissait donc de déterminer si la décision du Conseil d'appliquer une prescription et d'écarter tout autre examen de la candidature soumise par le demandeur constitue l'exercice d'une prérogative royale qui échappe à la compétence de la Cour. Dans la mesure où il faut à cette fin qu'une décision soit rendue quant à l'ampleur des pouvoirs du Conseil découlant des lettres patentes et du Règlement, la question en l'espèce est sans doute susceptible de contrôle.

Pour déterminer si une décision donnée prise en application d'une prérogative royale déléguée est susceptible de contrôle judiciaire, le tribunal doit rendre une décision au fond, au cas par cas, en tenant compte de l'ampleur du pouvoir en cause et de la nature de la décision contestée.

3) Finalement, la Couronne alléguait que la Cour n'avait pas compétence pour connaître d'une action visant l'obtention d'un *mandamus*, lequel peut uniquement être obtenu dans le cadre d'un contrôle judiciaire. Le paragraphe 18.1(3) de la *Loi sur la Cour fédérale* stipule qu'un bref de *mandamus* peut uniquement être obtenu par présentation d'une demande de contrôle judiciaire. Bien qu'elle reconnaisse le principe selon lequel une instance incorrectement engagée peut être convertie en la forme appropriée, la Couronne a fait valoir que la Cour ne devrait pas convertir l'action en demande parce que le recours n'avait aucun fondement et qu'il était hors délai. Une action visant l'obtention d'un *mandamus* est irrégulière et dénuée de fondement. Il s'agit toutefois essentiellement d'un défaut de forme qui, comme la Cour l'a supposé, est attribuable au fait que le demandeur n'était pas représenté par un avocat. Dans de tel cas, la Cour a interprété et appliqué la règle 57 de manière à permettre la conversion d'une instance irrégulièrement introduite en demande de contrôle judiciaire.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1(3) (édité par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).
Public Hospitals Act, R.S.O. 1970, ch. 378, art. 4(5).
Règlement sur les décorations canadiennes pour actes de bravoure (1996), C.P. 1997-123, Gazette du Canada, 1997.I.2091, art. 7, 8, 10, 17.
Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, règles 57, 221.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al., [1985] 1 S.C.R. 441; (1985), 18 D.L.R. (4th) 481; 12 Admin. L.R. 16; 13 C.R.R. 287; 59 N.R. 1.

CONSIDERED:

Black v. Canada (Prime Minister) (2000), 47 O.R. (3d) 532; 184 D.L.R. (4th) 755; 43 C.P.C. (4th) 53 (Sup. Ct.); *Council of Civil Service Unions v. Minister of Civil Service*, [1985] 1 A.C. 374 (H.L.); *Vancouver Island Peace Society v. Canada*, [1994] 1 F.C. 102; (1993), 19 Admin. L.R. (2d) 91; 11 C.E.L.R. (N.S.) 1; 64 F.T.R. 127 (T.D.); *Re Doctors Hospital and Minister of Health et al.* (1976), 12 O.R. (2d) 164; 68 D.L.R. (3d) 220; 1 C.P.C. 232 (Div. Ct.); *Lustig-Pream v. Admiralty Board of the Defence Council*, [1995] E.W.J. No. 4735 (H.C.) (QL).

REFERRED TO:

Scrimbitt v. Canada (1997), 129 F.T.R. 17 (F.C.T.D.); *Brar (Litigation Guardian of) v. Canada* (1997), 126 F.T.R. 77 (F.C.T.D.); *Prospect Investments Ltd. v. New Brunswick (Liquor Licensing Board)* (1991), 113 N.B.R. (2d) 225; 48 Admin. L.R. 105 (Q.B.); *Hunt v. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 S.C.R. 959; (1990), 74 D.L.R. (4th) 321; [1990] 6 W.W.R. 385; 49 B.C.L.R. (2d) 273; 4 C.C.L.T. (2d) 1; 43 C.P.C. (2d) 105; 117 N.R. 321; *Perera v. Canada*, [1999] F.C.J. No. 199 (T.D.) (QL); *McLean v. Canada* (1999), 164 F.T.R. 208 (F.C.T.D.); *Khaper v. Canada* (1999), 178 F.T.R. 78 (F.C.T.D.); *Khaper v. Canada* (1999), 182 F.T.R. 78 (F.C.T.D.); *Niederauer v. Canada (Minister of National Revenue—M.N.R.)*, [2000] F.C.J. No. 928 (T.D.) (QL); *Métis National Council of Women v. Canada*, [2000] F.C.J. No. 1961 (T.D.) (QL).

AUTHORS CITED

Brown, Donald J. M. and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, loose-leaf ed. Toronto: Canvasback Publishing, 2000.

APPLICATION to strike an action for a writ of *mandamus* to compel the submission of an application to the Canadian Decorations Advisory Committee for determination on its merits, on the grounds that the bestowal of honours is a matter of Crown prerogative and not subject to review, the action was moot, and because *mandamus* is available only on judicial review. Application dismissed.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres, [1985] 1 R.C.S. 441; (1985), 18 D.L.R. (4th) 481; 12 Admin. L.R. 16; 13 C.R.R. 287; 59 N.R. 1.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Black v. Canada (Prime Minister) (2000), 47 O.R. (3d) 532; 184 D.L.R. (4th) 755; 43 C.P.C. (4th) 53 (C.S.); *Council of Civil Service Unions v. Minister of Civil Service*, [1985] 1 A.C. 374 (H.L.); *Vancouver Island Peace Society c. Canada*, [1994] 1 C.F. 102; (1993), 19 Admin. L.R. (2d) 91; 11 C.E.L.R. (N.S.) 1; 64 F.T.R. 127 (1^{re} inst.); *Re Doctors Hospital and Minister of Health et al.* (1976), 12 O.R. (2d) 164; 68 D.L.R. (3d) 220; 1 C.P.C. 232 (C. div.); *Lustig-Pream v. Admiralty Board of the Defence Council*, [1995] E.W.J. No. 4735 (H.C.) (QL).

DÉCISIONS CITÉES:

Scrimbitt c. Canada (1997), 129 F.T.R. 17 (C.F. 1^{re} inst.); *Brar (Tuteur à l'instance) c. Canada* (1997), 126 F.T.R. 77 (C.F. 1^{re} inst.); *Prospect Investments Ltd. c. Nouveau Brunswick (Commission des Licences et Permis d'alcool)* (1991), 113 R.N.-B. (2^e) 225; 48 Admin. L.R. 105 (B.R.); *Hunt c. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 R.C.S. 959; (1990), 74 D.L.R. (4th) 321; [1990] 6 W.W.R. 385; 49 B.C.L.R. (2d) 273; 4 C.C.L.T. (2d) 1; 43 C.P.C. (2d) 105; 117 N.R. 321; *Perera c. Canada*, [1999] A.C.F. n° 199 (1^{re} inst.) (QL); *McLean c. Canada* (1999), 164 F.T.R. 208 (C.F. 1^{re} inst.); *Khaper c. Canada* (1999), 178 F.T.R. 78 (C.F. 1^{re} inst.); *Khaper c. Canada* (1999), 182 F.T.R. 78 (C.F. 1^{re} inst.); *Niederauer c. Canada (Ministre du Revenu national—M.R.N.)*, [2000] A.C.F. n° 928 (1^{re} inst.) (QL); *Métis National Council of Women c. Canada*, [2000] A.C.F. n° 1961 (1^{re} inst.) (QL).

DOCTRINE

Brown, Donald J. M. et John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, édition à feuilles mobiles, Toronto: Canvasback Publishing, 2000.

DEMANDE de radiation d'une action visant l'obtention d'un *mandamus* pour forcer la présentation d'une demande au Conseil des décorations canadiennes pour que celui-ci rende une décision sur le fond, au motif que l'attribution de décorations est une question de prérogative royale non susceptible de contrôle judiciaire, que l'action est dénuée d'intérêt pratique, et qu'un *mandamus* peut uniquement être obtenu dans le cadre d'un contrôle judiciaire. Demande rejetée.

APPEARING ON HIS OWN BEHALF:

Richard George Chiasson.

APPEARANCES:

Edward Burnet and George C. Carruthers for defendant.

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for order rendered in English by

ARONOVITCH P.:

Background

[1] The plaintiff's father, Yvon Joseph Chiasson, served in the Canadian Merchant Navy in the Second World War. We are told that on about January 23, 1943, Joseph Chiasson, along with three fellow merchant seamen, rescued eight American sailors from a vessel grounded outside the harbour of Louisbourg, Nova Scotia. Seeking recognition for his father's courageous deeds, the plaintiff nominated his father for a Canadian bravery decoration.

[2] The Canadian Bravery decorations are established and awarded pursuant to regulations made further to Letters Patent issued by Her Majesty Queen Elizabeth II. They provide for the establishment of the Canadian Decorations Advisory Committee (the Committee) whose mandate essentially is to determine whether nominees are eligible for the award of a decoration and to submit lists of meritorious nominees to the Governor General of Canada (the Governor General).

[3] On March 31, 2000, the plaintiff forwarded a nomination form concerning his father to the attention of the Honours Directorate of the Chancellery of Honours, an administrative office of the Governor General. The form contained the following notice,

COMPARAISANT EN SON PROPRE NOM:

Richard George Chiasson.

ONT COMPARU:

Edward Burnet et George C. Carruthers pour la défenderesse.

AVOCATS INSCRIT AU DOSSIER:

Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE PROTONOTAIRE ARONOVITCH:

Le contexte

[1] Le père du demandeur, Yvon Joseph Chiasson, a servi dans la Marine marchande canadienne pendant la Seconde Guerre mondiale. On nous dit que vers le 23 janvier 1943, Joseph Chiasson ainsi que trois autres marins de la marine marchande ont sauvé huit marins américains à bord d'un navire qui s'était échoué à l'extérieur du port de Louisbourg (Nouvelle-Écosse). Cherchant à ce que l'acte de bravoure de son père soit reconnu, le demandeur a soumis la candidature de ce dernier à une décoration canadienne pour acte de bravoure.

[2] Ces décorations sont établies et attribuées conformément au règlement pris en application de lettres patentes qu'a délivrées Sa Majesté la reine Elizabeth II. Le règlement en question prévoit l'établissement du Conseil des décorations canadiennes (le Conseil) dont le mandat est essentiellement de décider de l'admissibilité des candidats à l'attribution d'une décoration et de soumettre au gouverneur général du Canada (le gouverneur général) la liste des candidats méritants.

[3] Le 31 mars 2000, le demandeur a envoyé un formulaire de mise en candidature de son père à l'attention de la Direction des distinctions honorifiques de la Chancellerie, un bureau administratif relevant du gouverneur général. Le formulaire contenait l'avis

“Consideration is only given to incidents less than two years prior to the date of submission”.

[4] Mr. Chiasson also wrote to Marie de Bellefeuille-Percy, Director of the Honours Directorate at Rideau Hall and later, to the Governor General, Her Excellency the Right Honourable Adrienne Clarkson, protesting the two-year limitation rule and requesting that it be eliminated.

[5] On April 12, 2000, Mr. Chiasson received a reply from Lieutenant General James Gervais in his capacity as Deputy Secretary of the Chancellery. Lieutenant General Gervais informed Mr. Chiasson that Canada’s Honours Policy does not permit awards to be granted for events which occurred before the creation of the current honours’ system. He explained that the two-year rule was essentially adopted due to difficulties involved in investigating and verifying events that were long past.

[6] Further correspondence was exchanged, and on May 2, 2000, Mr. Chiasson received a letter from Lieutenant General Gervais stating that his comments on the two-year limitation issue would be brought to the attention of the Committee for discussion at its meeting in June of that year.

[7] The minutes of the Committee’s meeting of June 14, 2000, indicate that there was in fact a discussion of Mr. Chiasson’s challenge to the two-year rule. The minutes also state the Committee’s view, which was that the two-year rule should not be included in the regulations. Instead, the Committee favoured a common sense approach in applying the rule when dealing with worthy cases very close to the borderline.

[8] Due to an administrative oversight the plaintiff was not informed of the discussion until September 2000. By letter dated September 7, 2000, Lieutenant General Gervais, in his capacity as Chairman of the Committee, wrote to the plaintiff, as follows:

suisant: «Seuls les incidents survenus moins de deux ans avant la date de présentation peuvent être considérés.»

[4] M. Chiasson a également écrit à Marie de Bellefeuille-Percy, directrice de la Direction des distinctions honorifiques à Rideau Hall et, ultérieurement, à la gouverneure générale, Son Excellence la très honorable Adrienne Clarkson, contestant la prescription de deux ans et sollicitant son élimination.

[5] Le 12 avril 2000, M. Chiasson a reçu une réponse du lieutenant-général James Gervais en sa qualité de sous-secrétaire de la Chancellerie. Le lieutenant-général Gervais a informé M. Chiasson que la politique canadienne en matière de distinctions honorifiques ne permet pas d’accorder des décorations pour des événements qui ont eu lieu avant la création du système actuel de distinctions honorifiques. Il a expliqué que la règle des deux ans a été adoptée essentiellement en raison des difficultés liées aux enquêtes sur des événements lointains et à la vérification de ceux-ci.

[6] D’autres lettres ont été échangées et, le 2 mai 2000, M. Chiasson a reçu une lettre dans laquelle le lieutenant-général Gervais l’informait que ses commentaires sur la question de la prescription de deux ans seraient portés à l’ordre du jour des délibérations du Conseil du mois de juin suivant.

[7] Selon le procès-verbal de la réunion du Conseil du 14 juin 2000, il a en fait été question de la contestation qu’a élevée M. Chiasson à l’égard de la règle des deux ans. Le procès-verbal indique également le point de vue du Conseil, soit que la règle des deux ans ne devrait pas être incluse dans le règlement. Plutôt, le Conseil a préconisé une position fondée sur le bon sens lorsqu’il s’agit d’appliquer la règle à des cas méritoires qui s’approchent de la limite.

[8] En raison d’un oubli administratif, le demandeur n’a été informé de ces délibérations qu’en septembre 2000. Dans une lettre datée du 7 septembre 2000, le lieutenant-général Gervais, en sa qualité de président du Conseil, a écrit ce qui suit au demandeur:

Dear Mr. Chiasson:

This letter is further to my letter of May 2nd, 2000 in which I stated that your request for a Bravery Medal for your Father would be brought to the attention of the Canadian Decorations Advisory Committee.

The Committee met on Wednesday, June 14th and your request was placed on the agenda.

I would like to assure you that the matter received careful consideration by all members of the Committee. However, based on the Regulations which were adopted pursuant to the Letters Patent issued by the Queen in 1972, the Canadian Decorations Advisory Committee has decided that it will uphold the eligibility policy and the two-year limit. The Committee has determined, therefore, that your father's case, which took place in 1943, is not admissible for consideration given that the petition for an award exceeds the two-year limit.

[9] In the interim Mr. Chiasson, who was unaware of the Committee's decision, had commenced the within action to challenge the two-year rule. The plaintiff issued his statement of claim on July 20, 2000. The sole relief claimed is for a writ of *mandamus* to compel the submission of his application to the Committee for determination on its merits.

The Defendant's Submissions

[10] The Crown has advanced three grounds for its application to strike. The essential ground is that the action must fail as the bestowal of honours is a matter of Crown prerogative and therefore is not justiciable. The second is that the action is moot in that the plaintiff has already obtained the remedy he seeks. The third ground is that the Court has no jurisdiction to entertain an action for *mandamus*, which is only available on judicial review.

[11] On the first ground, the defendant outlined the history of the delegation of the prerogative relating to the granting of honours as follows. King George VI gave the Governor General the authority to exercise his royal prerogative by granting the Letters Patent of 1947. Thereafter, in 1967, Queen Elizabeth II, by

[TRADUCTION]

Monsieur,

La présente fait suite à ma lettre du 2 mai 2000 dans laquelle j'ai affirmé que votre demande sollicitant l'attribution d'une décoration pour acte de bravoure à votre père serait portée à l'attention du Conseil des décorations canadiennes.

Le Conseil s'est réuni le mercredi 14 juin et votre demande a été inscrite à l'ordre du jour.

Je tiens à vous assurer que tous les membres du Conseil ont examiné consciencieusement la question. Toutefois, compte tenu du règlement pris en application des lettres patentes qu'a délivrées Sa Majesté en 1972, le Conseil des décorations canadiennes a décidé qu'il maintiendrait la politique d'admissibilité et la prescription de deux ans. Le Conseil a donc conclu que l'acte de votre père, qui remonte à 1943, ne peut être examiné parce que la demande visant l'attribution d'une décoration a été présentée après l'expiration du délai de prescription de deux ans.

[9] Dans l'intervalle, M. Chiasson, n'étant pas au courant de la décision du Conseil, avait introduit l'action en cause contestant la règle des deux ans. Le demandeur a déposé sa déclaration le 20 juillet 2000. Il sollicite uniquement un bref de *mandamus* pour forcer la présentation de sa demande au Conseil pour que celui-ci rende une décision sur le fond de celle-ci.

Les observations de la défenderesse

[10] La Couronne a invoqué trois moyens à l'appui de sa demande de radiation. Elle prétend essentiellement que l'action doit être rejetée parce que l'attribution de distinctions honorifiques relève d'une prérogative royale et n'est donc pas justiciable. Deuxièmement, elle soutient que l'action est dénuée d'intérêt pratique parce que le demandeur a déjà obtenu la réparation qu'il sollicite. Troisièmement, elle allègue que la Cour n'a pas compétence pour connaître d'une action visant l'obtention d'un *mandamus*, lequel peut être accordé uniquement dans le cadre d'un contrôle judiciaire.

[11] Pour ce qui est du premier moyen invoqué, la défenderesse a résumé comme suit l'historique de la délégation de la prérogative relative à l'attribution de distinctions honorifiques. Par la délivrance des lettres patentes de 1947, le roi George VI a accordé au gouverneur général le pouvoir d'exercer sa prérogative

Letters Patent, created the Order of Canada whereby the Governor General exercised the prerogative to determine who should receive the award.

[12] In 1972, Queen Elizabeth II signed Letters Patent that established the *Canadian Bravery Decorations Regulations* thereby expanding the awards to include awards for bravery, such as the Cross of Valour, the Star of Courage and the Medal of Bravery. In 1996, the 1972 *Canadian Bravery Decorations Regulations* were repealed and replaced with the *Canadian Bravery Decorations Regulations, 1996* (the Regulations), which remain in effect today (P.C. 1997-123, *Canada Gazette*, Part I, Vol. 131, p. 2091).

[13] The defendant relied on *Black v. Canada (Prime Minister)* (2000), 47 O.R. (3d) 532 (Sup. Ct.) (hereinafter referred to as *Black*), for the principle that the assertion of prerogative power is not subject to review by courts. In *Black*, the Court quoted a decision by Lord Roskill, *Council of Civil Service Unions v. Minister of Civil Service*, [1985] 1 A.C. 374 (H.L.), at page 418, (hereinafter referred to as *CCSU*), in which the granting of honours is specifically mentioned as a prerogative power beyond the scope of judicial intervention [at paragraph 22]:

In this case the issue is the justiciability of the PM's actions. The outcome of this case depends entirely on the legal character of the actions of the PM alleged in the amended statement of claim. If they reflected an exercise of Crown prerogative in relation to the granting or withholding of honours, or in relation to advice given to another country, those actions are political matters beyond the reach of the court. In *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service*, [1985] 1 A.C. 374 at p. 418, [1984] 3 All E.R. 935 (H.L.), Lord Roskill said:

Many examples were given during the argument of prerogative powers which as at present advised I do not think could properly be made the subject of judicial review. Prerogative powers such as those relating to the making of treaties, the defence of the realm, the preroga-

royale. Par la suite, en 1967, la reine Élisabeth II a créé l'Ordre du Canada par lettres patentes en vertu desquelles le gouverneur général exerçait la prérogative de déterminer qui devait recevoir cette décoration.

[12] En 1972, la reine Élisabeth II a signé des lettres patentes établissant le *Règlement concernant les décorations canadiennes pour actes de bravoure*, qui ajoutait aux décorations existantes les décorations pour actes de bravoure suivantes: la Croix de la vaillance, l'Étoile du courage et la Médaille de la bravoure. En 1996, le *Règlement concernant les décorations canadiennes pour actes de bravoure* de 1972 a été abrogé et remplacé par le *Règlement sur les décorations canadiennes pour actes de bravoure (1996)* (le Règlement), qui est encore en vigueur à ce jour (C.P. 1997-123, *Gazette du Canada*, partie I, vol. 131, à la p. 2091).

[13] La défenderesse invoque la décision *Black v. Canada (Prime Minister)* (2000), 47 O.R. (3d) 532 (C.S.) (ci-après la décision *Black*), à l'appui du principe selon lequel l'exercice d'un pouvoir de prérogative n'est pas susceptible de contrôle judiciaire. Dans *Black*, la Cour a cité la décision *Council of Civil Service Unions v. Minister of Civil Service*, [1985] 1 A.C. 374 (H.L.), à la page 418 (ci-après la décision *CCSU*), où lord Roskill a mentionné expressément que l'attribution d'une distinction honorifique relève d'un pouvoir de prérogative qui ne peut être contrôlé judiciairement [au paragraphe 22]:

[TRADUCTION] La question litigieuse en l'espèce porte sur la justiciabilité des actes du premier ministre. L'issue de la présente affaire repose entièrement sur le caractère juridique des actes du premier ministre allégués dans la déclaration modifiée. S'ils reflètent l'exercice d'une prérogative royale relative à l'attribution de distinctions honorifiques ou au refus de les accorder ou à l'avis donné à un autre pays, ces actes sont des questions politiques à l'égard desquelles la Cour ne peut intervenir. Dans *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service*, [1985] 1 A.C. 374, à la page 418, [1984] 3 All E.R. 935 (H.L.), lord Roskill a affirmé:

De nombreux exemples ont été donnés au cours de l'argumentation relativement à des pouvoirs de prérogative qu'il ne convient pas, à mon avis, de contrôler judiciairement. Les pouvoirs de prérogative comme ceux se rapportant notamment à la conclusion de traités, à la

tive of mercy, the grant of honours, the dissolution of Parliament and the appointment of ministers as well as others are not, I think, susceptible to judicial review because their nature and subject matter are such as not to be amenable to the judicial process. The courts are not the place wherein to determine whether a treaty should be concluded or the armed forces disposed in a particular manner or Parliament dissolved on one date rather than another.

[14] The defendant also relies on the decision of Justice MacKay in *Vancouver Island Peace Society v. Canada*, [1994] 1 F.C. 102 (T.D.), at page 131 (hereinafter referred to as *Vancouver Island*). The case involved two Orders in Council approving the visits of nuclear-carrying vessels and nuclear-propelled vessels to Canadian ports. The applicants in that case argued that the Orders in Council were not made pursuant to prerogative power since a number of statutes had supplanted that power. MacKay J. began his analysis by examining legislative decisions which are beyond review at page 131:

What constitutes a legislative decision that is beyond consideration by the Court, except in relation to issues of jurisdiction of the decision-maker, here the Governor in Council? At the very least it seems to me the decision must be discretionary, usually, but not always, general in application, based on the exercise of judgment after assessing factors of general policy, of public interest and public convenience, morality, politics, economics, international obligations, national defence and security, or social, scientific or technical concerns, that is, issues of policy which lie outside the ambit of typical concerns or methods of the courts.

[15] MacKay J. then dismissed the application, holding that none of the statutes and regulations referred to by the applicants affected the Crown's prerogative power to provide for visits of naval ships. The Orders in Council were held to be within the prerogative power to deal with international relations and defence. As the Orders in Council were legislative decisions, unaffected by statute and within the prerogative power, the Court held that the impugned decisions were beyond review by the Court.

défense du royaume, à la prérogative de clémence, à l'attribution de distinctions honorifiques, à la dissolution du Parlement et à la nomination de ministres ne sont pas, à mon avis, susceptibles de contrôle judiciaire parce que leur nature et leur objet ne le permettent pas. Ce n'est pas aux tribunaux de déterminer si un traité devrait être conclu, si les forces armées devraient être disposées d'une façon particulière ou si le Parlement devrait être dissous à une date plutôt qu'à une autre.

[14] La défenderesse invoque également la décision du juge MacKay dans *Vancouver Island Peace Society c. Canada*, [1994] 1 C.F. 102 (1^{re} inst.), à la page 131 (ci-après la décision *Vancouver Island*). Cette affaire portait sur deux décrets approuvant les visites aux ports canadiens de navires à propulsion nucléaire et de navires à charge nucléaire. Les demandeurs dans cette affaire ont prétendu que les décrets n'avaient pas été pris en application du pouvoir de prérogative parce qu'un certain nombre de lois avaient remplacé celui-ci. À la page 131, le juge MacKay a commencé son analyse par l'examen de décisions législatives dont la Cour ne peut connaître:

Qu'est-ce qui constitue une décision législative dont la Cour ne peut connaître, sous réserve des questions relatives à la compétence de l'auteur de la décision, savoir, en l'espèce, le gouverneur en conseil? À tout le moins, il me semble que la décision doit répondre aux conditions suivantes: elle doit être discrétionnaire, elle doit habituellement—mais pas toujours—être d'application générale et elle doit être fondée sur l'exercice du jugement, après avoir évalué les facteurs relatifs à la politique générale, l'intérêt public, la commodité publique, la moralité, la politique, l'économie, les obligations internationales, la défense et la sécurité nationales, ou à des préoccupations d'ordre social, scientifique ou technique, c'est-à-dire des questions de principe qui ne relèvent pas des préoccupations ou des méthodes classiques des tribunaux.

[15] Le juge MacKay a par la suite rejeté la demande, concluant qu'aucune des lois ni aucun des règlements cités par les demandeurs n'influaient sur le pouvoir de prérogative de la Couronne d'autoriser les escales de navires de guerre. Les décrets ont été jugés relever du pouvoir de prérogative en matière de relations internationales et de défense. Comme les décrets en cause étaient des décisions législatives sur lesquelles aucune loi n'influaient et qui relevaient du pouvoir de prérogative, la Cour a conclu qu'elle ne pouvait contrôler les décisions contestées.

[16] The defendant's position is that the case at bar is a similar instance of an exercise of unfettered prerogative not otherwise supplanted by legislation. According to the defendant, sections 7 and 8 of the Regulations give the Committee unrestricted prerogative authority to determine eligibility requirements, including the imposition of a time bar. The Governor General, in turn, has full authority to award the decorations pursuant to section 17 of the Regulations. The Crown argues that the provisions taken together preclude any limitations on the exercise of the delegated prerogative by the Governor General and the Committee, with the result that decisions of the Committee are beyond the jurisdiction of the Court.

[17] For ease of reference, I have attached the text of sections 7, 8, 10 and 17 of the Regulations as an appendix to these reasons.

[18] The defendant's second argument is that this action should be struck because the relief sought has become moot. The plaintiff is seeking a writ of *mandamus* to compel the Committee to consider his nomination, when, according to the defendant, the Committee has already reviewed the nomination and determined Mr. Chiasson's father to be ineligible.

[19] Finally, the defendant maintains that the plaintiff can only proceed by judicial review in accordance with subsection 18.1(3) of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5)] (the Act). The Act stipulates that a writ of *mandamus* may only be sought by way of an application for judicial review against a "federal board, commission or other tribunal". According to the defendant, the Committee may be said to be a body exercising powers conferred by a prerogative of the Crown and therefore come within the definition of a federal board, commission or other tribunal. However, the Crown argues, the Federal Court does not have jurisdiction to entertain an action for *mandamus*, and accordingly the action must be struck under rule 221 of the *Federal Court Rules, 1998* [SOR/98-106] (the Rules) as beyond the jurisdiction of the Court and disclosing no cause of action.

[16] La défenderesse prétend que la présente espèce est une affaire semblable relative à l'exercice d'une prerogative absolue qui n'a pas été par ailleurs remplacée par une loi. Selon elle, les articles 7 et 8 du Règlement confèrent au Conseil une prerogative absolue pour déterminer les conditions d'admissibilité, y compris l'imposition d'une prescription. Le gouverneur général, pour sa part, est pleinement compétent pour accorder les décorations conformément à l'article 17 du Règlement. La Couronne soutient que les dispositions, prises ensemble, excluent toute restriction à l'exercice par le gouverneur général et le Conseil de la prerogative déléguée et que la Cour n'est donc pas compétente pour se prononcer sur les décisions du Conseil.

[17] Par souci de commodité, j'ai annexé le libellé des articles 7, 8, 10 et 17 du Règlement aux présents motifs.

[18] Le deuxième argument de la défenderesse est que la présente action devrait être radiée parce que la réparation demandée est maintenant dépourvue d'intérêt pratique. Le demandeur sollicite un bref de *mandamus* pour forcer le Conseil à examiner sa mise en candidature, alors que, selon la défenderesse, le Conseil a déjà examiné la candidature du père de M. Chiasson et conclu qu'il n'était pas admissible.

[19] Enfin, la défenderesse soutient que la seule voie de recours du demandeur est de présenter une demande de contrôle judiciaire conformément au paragraphe 18.1(3) de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (édité par L.C. 1990, ch. 8, art. 5)] (la Loi). En vertu de la Loi, un bref de *mandamus* peut uniquement être obtenu par présentation d'une demande de contrôle judiciaire à l'égard de la décision ou de l'ordonnance d'un «office fédéral». Selon la défenderesse, on peut dire en fait que le Conseil est un organisme exerçant des pouvoirs que lui confère une prerogative royale et qu'il est donc visé par la définition d'office fédéral. Toutefois, selon ce que prétend la Couronne, la Cour fédérale n'a pas compétence pour connaître d'une action visant l'obtention d'un *mandamus* et, en conséquence, l'action doit être radiée en application de la règle 221 des *Règles de la Cour fédérale (1998)* [DORS/98-106] (les Règles) parce

[20] In written submissions, the defendant relied on *Scrimbitt v. Canada* (1997), 129 F.T.R. 17 (F.C.T.D.); and *Brar (Litigation Guardian of) v. Canada* (1997), 126 F.T.R. 77 (F.C.T.D.) for the principle that this Court lacks the jurisdiction to convert an action into an application for judicial review.

[21] At the hearing of the motion, however, the defendant cited the cases decided by this Court holding that a proceeding that is improperly launched may be converted to the appropriate form pursuant to rule 57 of the Rules. While acknowledging the principle, the defendant urges that the Court nevertheless ought not to convert the action to an application because it was without foundation and in any case out of time. The defendant points out that the plaintiff did not bring his application 30 days from either May 2, 2000, at which time he was told the two-year rule would be brought to the attention of the Committee, or September 7, 2000, when he was advised of his father's ineligibility.

The Plaintiff's Submissions

[22] The plaintiff argues that the language of the Regulations, and in particular section 8, is mandatory. The Committee "shall" consider all nominations submitted to determine who is eligible for an award. The plaintiff points out that the Regulations themselves do not impose a two-year limitation when asserting the royal prerogative. Indeed at page 2092 of the greeting in the 1996 Letters Patent, Her Majesty has stipulated that any substantive change to the Regulations must be enacted through Letters Patent, as follows:

AND WE DO direct that the award of the Canadian bravery decorations shall be governed by the annexed *Canadian Bravery Decorations Regulations, 1996*, as those Regulations may from time to time be amended, repealed or revised by Letters Patent issued by Us, Our heirs, and successors or Our Governor General of Canada on Our behalf.

qu'elle excède la compétence de la Cour et ne révèle aucune cause d'action.

[20] Dans ses observations écrites, la défenderesse s'est fondée sur les décisions *Scrimbitt c. Canada* (1997), 129 F.T.R. 17 (C.F. 1^{re} inst.); et *Brar (Tuteur à l'instance) c. Canada* (1997), 126 F.T.R. 77 (C.F. 1^{re} inst.), selon lesquelles la Cour n'a pas compétence pour convertir une action en demande de contrôle judiciaire.

[21] À l'audition de la requête, toutefois, la défenderesse a cité les décisions de la Cour selon lesquelles une instance incorrectement engagée peut être convertie en la forme appropriée en application de la règle 57 des Règles. Bien qu'elle reconnaisse ce principe, la défenderesse fait valoir que la Cour ne devrait toutefois pas convertir l'action en demande parce que le recours n'a aucun fondement et que, de toute manière, il est hors délai. La défenderesse souligne que le demandeur n'a pas présenté sa demande dans les 30 jours suivant la date à laquelle il a été informé que la règle des deux ans serait portée à l'attention du Conseil (le 2 mai 2000) ou la date à laquelle il a été avisé que son père n'était pas admissible (le 7 septembre 2000).

Les observations du demandeur

[22] Le demandeur soutient que le Règlement, et en particulier l'article 8, est formulé de manière impérative. Le Conseil «étudie» toutes les candidatures présentées pour déterminer qui est admissible à l'attribution d'une décoration. Le demandeur souligne que le Règlement comme tel ne prévoit pas une prescription de deux ans pour l'exercice de la prérogative royale. En fait, à la page 2092 du Salut figurant dans les lettres patentes de 1996, Sa Majesté a indiqué comme suit que toute modification importante au Règlement doit être édictée par lettres patentes:

Nous décrétons que les décorations canadiennes pour actes de bravoure sont régies par le *Règlement sur les décorations canadiennes pour actes de bravoure (1996)*, ci-après, éventuellement modifié, abrogé ou révisé par lettres patentes délivrées par Nous, Nos héritiers et successeurs ou Notre Gouverneur général du Canada en Notre nom.

[23] The plaintiff argues that the two-year rule is a *de facto* regulation that has been disguised as an administrative policy decision. The Committee has therefore usurped and violated the royal prerogative by creating a substantive amendment to the Regulations without authority.

[24] In this regard, the plaintiff cited *Re Doctors Hospital and Minister of Health et al.* (1976), 12 O.R. (2d) 164 (Div. Ct.), at page 174, and *Prospect Investments Ltd. v. New Brunswick (Liquor Licensing Board)* (1991), 113 N.B.R. (2d) 225 (Q.B.) for the proposition that regulatory decisions which depart from the object and purpose of the enabling statute, in this case the Letters Patent, are justiciable.

[25] As to mootness, the plaintiff argues that his challenge has been mischaracterized, and that the prerogative to award or withhold honours was in fact never exercised in this case. He distinguishes both *Black* and *Vancouver Island* in that, unlike the case at bar, the proper body had exercised royal prerogative in both of those cases.

Analysis

[26] A party applying to strike out an action bears a heavy burden and must persuade the Court that the action has no chance whatsoever of success and must inexorably fail. The application to strike fails if the claim discloses even a “germ” or “scintilla” of a cause of action: *Hunt v. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 S.C.R. 959; *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441; *Perera v. Canada*, [1997] F.C.J. No. 199 (T.D.) (QL).

[27] I begin with the defendant’s contention that the action is moot. In my view this argument fails, as it is arguable that the plaintiff has achieved the remedy he is seeking. Indeed, whether his father’s eligibility may be said to have been considered by the Committee on

[23] Le demandeur soutient que la règle des deux ans est de fait un règlement qui a été déguisé en une décision de politique administrative. Le Conseil a donc usurpé et violé la prérogative royale en apportant une modification de fond au Règlement.

[24] À cet égard, le demandeur a cité les décisions *Re Doctors Hospital and Minister of Health et al.* (1976), 12 O.R. (2d) 164 (C. div.), à la page 174; et *Prospect Investments Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Commission des Licences et Permis d’alcool)* (1991), 113 R.N.-B. (2^e) 225 (B.R.) à l’appui de la proposition selon laquelle les décisions réglementantes qui s’écarterent de l’objet de leur loi habilitante, en l’espèce les lettres patentes, sont justiciables.

[25] En ce qui a trait à l’absence d’intérêt pratique de l’action, le demandeur prétend que sa contestation a été mal qualifiée et que la prérogative d’accorder ou de refuser d’accorder une distinction honorifique n’a de fait jamais été exercée en l’espèce. Il établit une distinction d’avec les décisions *Black* et *Vancouver Island* en ce sens que, contrairement à la présente espèce, la prérogative royale avait été exercée par l’organisme compétent dans ces deux affaires.

Analyse

[26] Une partie qui sollicite la radiation d’une action doit s’acquitter d’un lourd fardeau de preuve et convaincre la Cour que l’action n’a aucune chance d’être accueillie et échouera inexorablement. La demande de radiation est rejetée si la déclaration révèle ne serait-ce que le «germe» d’une cause d’action ou qu’elle est «le moins susceptible de constituer un fondement» de cause d’action: *Hunt c. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 R.C.S. 959; *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441; *Perera c. Canada*, [1997] A.C.F. n° 199 (1^{re} inst.) (QL).

[27] Je me propose d’examiner dans un premier temps l’argument de la défenderesse selon laquelle l’action est dénuée d’intérêt pratique. À mon avis, cet argument ne tient pas parce qu’il est contestable que le demandeur ait obtenu la réparation qu’il sollicite.

its merits or, otherwise stated, whether it is within the Committee's powers to decline to further consider the application, is precisely what is at issue in this proceeding.

[28] Turning now to the Crown's principal objection; it is that the action cannot succeed as it relates to an exercise of Crown prerogative, which is beyond the jurisdiction of the Court. For the following reasons, I am not satisfied that the plaintiff's claim in this regard is bereft of all possibility of success.

[29] Undoubtedly, the exercise of Crown prerogative has traditionally been immune from scrutiny by the courts. This is substantiated by the paucity of jurisprudence in the area. However, recent decisions indicate some erosion of that immunity. In *Operation Dismantle, supra*, for example, the Supreme Court of Canada held that Crown prerogative can be subject to judicial scrutiny to determine whether an impugned decision is constitutional.

[30] Further, if a prerogative power has been supplanted by a statutory one, the exercise of the statutory power is subject to review. In *Re Doctors Hospital and Minister of Health et al., supra*, for example, the Ontario High Court of Justice held that a decision of the Lieutenant Governor in Council was not made pursuant to royal prerogative but rather was made pursuant to the statutory authority contained within subsection 4(5) of the *Public Hospitals Act* [R.S.O. 1970, c. 378] and as such was reviewable to ensure that it was made pursuant to the objects and policy of the statute.

[31] There are also other grounds on which the exercise of prerogative power may be reviewed. Brown and Evans state, in *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (Toronto: Canvasback Publishing, 2000, at paragraph 13:1110):

Furthermore, even when judicial review of an exercise of the prerogative power is unavailable, a court still can be

En fait, la question de savoir si l'on peut dire que le Conseil a examiné au fond l'admissibilité de son père ou, formulée autrement, la question de savoir si le Conseil est compétent pour refuser d'examiner davantage la demande, est précisément l'objet du litige en l'espèce.

[28] J'aborde maintenant l'objection principale de la Couronne, à savoir que l'action ne saurait être accueillie parce qu'elle se rapporte à l'exercice d'une prérogative royale, ce qui excède la compétence de la Cour. Pour les motifs qui suivent, je ne suis pas convaincue que la demande du demandeur à cet égard n'a aucune chance d'être accueillie.

[29] Incontestablement, l'exercice d'une prérogative royale a traditionnellement été à l'abri de tout examen judiciaire. La rareté de la jurisprudence dans ce domaine le confirme. Cependant, des décisions récentes indiquent une certaine érosion de cette immunité. Par exemple, dans l'arrêt *Operation Dismantle*, précité, la Cour suprême du Canada a conclu qu'un tribunal pouvait examiner la prérogative royale pour décider de la constitutionnalité de la décision contestée.

[30] En outre, si un pouvoir de prérogative a été remplacé par un pouvoir d'origine législative, l'exercice de ce dernier pouvoir est susceptible de contrôle. À titre d'exemple, dans *Re Doctors Hospital and Minister of Health et al.*, précité, la Haute Cour de justice de l'Ontario a conclu que la décision du lieutenant gouverneur en conseil avait été prise en application non pas d'une prérogative royale, mais du pouvoir que lui conférait le paragraphe 4(5) de la *Public Hospitals Act* [R.S.O. 1970, ch. 378], et qu'à ce titre, elle était susceptible de révision quant à sa conformité avec la politique et les objets de cette loi.

[31] Il existe également d'autres motifs pour lesquels l'exercice d'un pouvoir de prérogative peut faire l'objet d'un contrôle. Brown et Evans affirment dans *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (Toronto: Canvasback Publishing, 2000, au paragraphe 13:1110):

[TRADUCTION] En outre, même si le contrôle judiciaire d'un exercice du pouvoir de prérogative est impossible, un

called upon to decide whether the prerogative power exists in law, and if it does, how broad the power is and whether the action taken fell within its scope.

[32] The authors cite *Vancouver Island, supra*, as support for the proposition. We recall that in that case, the Court found that the decision in question was not subject to review. MacKay J. concluded, however, at pages 131-132:

In the case of claimed prerogative powers the question will be whether the power exercised is within prerogative powers.

[33] In the same vein, two British cases point out that the exercise of Crown prerogative may be scrutinized by the Court having regard both to the breadth of the power exercised and the nature of the decision which it is sought to exempt from review.

[34] The *CCSU* case cited with approval in *Black*, like *Vancouver Island*, deals with delegated prerogative power exercised by Order in Council. In that case, the Order in Council was made pursuant to a prerogative power to regulate the terms and conditions of the civil service. The House of Lords heard argument that a decision made pursuant to power delegated by the sovereign pursuant to the prerogative, is immune from review in the same manner as a direct exercise of prerogative power. The House of Lords concluded that whatever the instrument of delegation, the Court retains the authority to review the impugned decision to ensure that powers are not exceeded (at page 399):

I am unable to see why the words conferring the same powers should be construed differently merely because their source was an Order in Council made under the prerogative . . . the Order in Council, being made under the prerogative, derives its authority from the sovereign alone and not, as is more commonly the case with legislation, from the sovereign in Parliament. Legislation frequently delegates power from the legislating authority—the sovereign alone in one case, the sovereign in Parliament in the other—to some other person or body and, when that is done, the delegated powers are defined more or less closely by the legislation, in this case by article 4. But whatever their source, powers which are defined, either by reference to their object or by

tribunal peut toujours être invité à déterminer si ce pouvoir existe en droit et, dans l'affirmative, il peut être appelé à établir la portée de ce pouvoir et si l'acte en cause relevait de celui-ci.

[32] Les auteurs citent la décision *Vancouver Island*, précitée, à l'appui de cette assertion. Nous rappelons que dans cette affaire, la Cour a estimé que la décision en question n'était pas susceptible de contrôle. Le juge MacKay a conclu, toutefois, à la page 132:

Lorsque l'on allègue une prérogative, il s'agira de se demander si le pouvoir a été exercé dans le cadre de cette prérogative.

[33] Dans la même veine, deux décisions britanniques soulignent que le tribunal peut examiner minutieusement l'exercice d'une prérogative royale en tenant compte de l'ampleur du pouvoir exercé et de la nature de la décision qu'on veut mettre à l'abri de l'examen judiciaire.

[34] La décision *CCSU*, citée et approuvée dans *Black*, à l'instar de la décision *Vancouver Island*, porte sur un pouvoir de prérogative délégué exercé par décret. Dans cette affaire, le décret avait été pris en application d'un pouvoir de prérogative relatif à la réglementation des conditions d'emploi dans la fonction publique. La Chambre des lords a entendu l'argument selon lequel une décision prise en vertu d'un pouvoir délégué par le souverain à partir de sa prérogative est à l'abri de tout contrôle au même titre qu'un exercice direct d'un pouvoir de prérogative. Elle a conclu que quel que soit l'instrument de délégation, la Cour a toujours le pouvoir de contrôler la décision contestée pour s'assurer que ces pouvoirs n'ont pas été outrepassés (à la page 399):

[TRADUCTION] Je ne vois pas pourquoi les termes conférant les mêmes pouvoirs devraient être interprétés différemment simplement parce qu'ils émanent d'un décret pris en application de la prérogative [. . .] le décret, pris en application de la prérogative, tient son autorité du souverain seul et non pas, comme c'est généralement le cas avec la loi, du souverain en son Parlement. La loi délègue fréquemment à d'autres personnes ou organismes des pouvoirs émanant du pouvoir législatif—du souverain seul dans un cas et du souverain en son Parlement dans l'autre—et lorsqu'elle le fait (en l'espèce, l'article 4), ces pouvoirs délégués sont définis plus ou moins exactement. Mais, à mon avis, les tribunaux peuvent habituellement contrôler ces pouvoirs,

reference to procedure for their exercise, or in some other way, and whether the definition is expressed or implied, are in my opinion normally subject to judicial control to ensure that they are not exceeded

[35] Lord Scarman distills the essence of these remarks at page 407 of that judgment:

. . . the controlling factor in determining whether the exercise of prerogative power is subject to judicial review is not its source but its subject matter.

[36] The High Court of Justice later applied *CCSU* in *Lustig-Pream v. Admiralty Board of the Defence Council*, [1995] E.W.J. No. 4735 (H.C.) (QL), and concluded at paragraph 69:

I have no hesitation in holding this challenge justiciable. To my mind only the rarest cases will today be ruled strictly beyond the Court's purview—only cases involving national security properly so-called and where in addition the Courts really do lack the expertise or material to form a judgment on the point at issue. This case does not fall into that category. True, it touches on defence of the realm but it does not involve determining “whether . . . the armed forces (should be) Disposed of in a particular manner” (which Lord Roskill in *CCSU* thought plainly unreviewable. . .). No operational considerations are involved in this policy. Now, indeed, that the “security implications” have disappeared, there appears little about it which the courts are not perfectly well qualified to judge for themselves.

[37] Essentially, the plaintiff's case is that the subject-matter of his claim is not the bestowal of honours or awards, but the institution of a two-year limitation which is alleged to be beyond the delegated authority of the Committee. The question at issue then is whether the Committee's decision to apply a time bar, to preclude further examination of the plaintiff's nomination, is an exercise of Crown prerogative which is beyond the scope of review by this Court. To the extent that this calls for a determination of the scope of the Committee's powers by reference to the Letters Patent and the Regulations, it may arguably be subject to review.

qu'ils aient été définis en fonction de leur objet, de la procédure applicable à leur exercice ou d'une autre façon, afin de s'assurer qu'on ne les a pas outrepassés, et ce, quelle que soit l'origine de ces pouvoirs et indépendamment de la question de savoir s'ils sont définis de façon expresse ou implicite [. . .]

[35] Lord Scarman dégage l'essentiel de ces remarques à la page 407 de ce jugement:

[TRADUCTION] [. . .] le facteur déterminant pour établir si l'exercice d'un pouvoir de prérogative est susceptible de contrôle judiciaire n'est pas l'origine de ce pouvoir, mais bien son objet.

[36] La Haute Cour de Justice a ultérieurement appliqué la décision *CCSU* dans l'affaire *Lustig-Pream v. Admiralty Board of the Defence Council*, [1995] E.W.J. n° 4735 (H.C.) (QL), et conclu au paragraphe 69:

[TRADUCTION] Je n'ai aucune hésitation à conclure à la justiciabilité du présent litige. À mon sens, seuls des cas rarissimes seront maintenant jugés excéder entièrement la compétence du tribunal, i.e. seuls les cas relatifs à la sécurité nationale proprement dite et, en outre, lorsque le tribunal ne dispose vraiment pas de l'expertise ou des documents nécessaires pour statuer sur la question en litige. La présente affaire n'entre pas dans cette catégorie. Il est vrai qu'elle se rapporte à la défense du royaume, mais elle n'exige pas que nous nous prononcions sur «la question de savoir si [. . .] les forces armées [devraient être] disposées d'une façon particulière» (ce qui, selon lord Roskill dans *CCSU*, n'est clairement pas susceptible de contrôle judiciaire [. . .]). Cette politique ne comporte aucune considération opérationnelle. En réalité, maintenant qu'il n'y a plus de «répercussions sur le plan de la sécurité», il semble n'y avoir rien à cet égard sur quoi les tribunaux ne sont pas tout à fait bien placés pour juger par eux-mêmes.

[37] Essentiellement, le demandeur prétend que l'objet de sa revendication n'est pas l'attribution de distinctions honorifiques ou de décorations, mais bien l'établissement par le Conseil d'une prescription de deux ans, que, selon lui, le Conseil n'avait pas le pouvoir délégué d'établir. Il s'agit donc de déterminer si la décision du Conseil d'appliquer une prescription et d'écarter tout autre examen de la candidature qu'a soumise le demandeur constitue l'exercice d'une prérogative royale qui échappe à la compétence de la Cour. Dans la mesure où il faut à cette fin qu'une décision soit rendue quant à l'ampleur des pouvoirs du Conseil découlant des lettres patentes et du Règlement,

[38] Indeed I conclude from a review of the jurisprudence that questions relating to the exercise of prerogative powers ought not to be dealt with summarily. Whether there may be judicial control of a particular decision made by virtue of a delegated Crown prerogative requires determination on its merits, on a case-by-case basis, having regard to the breadth of the power and nature of the impugned decision.

[39] As to the final element of the Crown's argument, I agree that an action for *mandamus* is improper and without foundation. This, however, is essentially a defect as to form which I assume is due to the fact that the litigant is self represented. In such instances rule 57 may be invoked to convert an action to a judicial review and has been interpreted and applied by this Court to permit the conversion of a proceeding improperly commenced as an action to an application for judicial review. See *McLean v. Canada* (1999), 164 F.T.R. 208 (F.C.T.D.); *Khaper v. Canada* (1999), 178 F.T.R. 68 (F.C.T.D.); *Khaper v. Canada* (1999), 182 F.T.R. 78 (F.C.T.D.), *Niederauer v. Canada (Minister of National Revenue—M.N.R.)*, [2000] F.C.J. No. 928 (T.D.) (QL); and *Métis National Council of Women v. Canada*, [2000] F.C.J. No. 1961 (T.D.) (QL).

Conclusion

[40] Accordingly, a separate order shall issue granting leave to the plaintiff to bring a motion to convert the action to an application for judicial review and for any necessary extensions of time, failing which the action shall stand dismissed.

[41] In the circumstances, I find appropriate that each party bear its own costs of the motion.

la question en l'espèce est sans doute susceptible de contrôle.

[38] Après avoir passé en revue la jurisprudence, je conclus certes que les questions relatives à l'exercice de pouvoirs de prérogative ne devraient pas être traitées sommairement. Pour déterminer si une décision donnée prise en application d'une prérogative royale déléguée est susceptible de contrôle judiciaire, le tribunal doit rendre une décision au fond, au cas par cas, en tenant compte de l'ampleur du pouvoir en cause et de la nature de la décision contestée.

[39] Quant au dernier élément de l'argumentation de la Couronne, je suis d'accord qu'une action visant l'obtention d'un *mandamus* est irrégulière et dénuée de fondement. Il s'agit toutefois essentiellement d'un défaut de forme qui, je suppose, est attribuable au fait que le demandeur n'est pas représenté par avocat. Dans de telles instances, on peut invoquer la règle 57 pour que l'action soit convertie en demande de contrôle judiciaire; la Cour a interprété et appliqué cette disposition de manière à permettre la conversion d'une instance irrégulièrement introduite en demande de contrôle judiciaire. Voir *McLean c. Canada* (1999), 164 F.T.R. 208 (C.F. 1^{re} inst.); *Khaper c. Canada* (1999), 178 F.T.R. 68 (C.F. 1^{re} inst.); *Khaper c. Canada* (1999), 182 F.T.R. 78 (C.F. 1^{re} inst.); *Niederauer c. Canada (Ministre du Revenu national—M.R.N.)*, [2000] A.C.F. n° 928 (1^{re} inst.) (QL); et *Métis National Council of Women c. Canada*, [2000] A.C.F. n° 1961 (1^{re} inst.) (QL).

Conclusion

[40] Par conséquent, la Cour délivrera une ordonnance distincte dans laquelle elle autorisera le demandeur à présenter une requête visant l'obtention de la conversion de l'action en demande de contrôle judiciaire et l'obtention des prorogations de délai nécessaires, à défaut de quoi l'action sera rejetée.

[41] Dans les circonstances, il convient à mon avis que chaque partie assume ses propres dépens découlant de la requête.

APPENDIX

Section 7 of the Regulations states the following:

CANADIAN DECORATIONS ADVISORY
COMMITTEE

7. (1) There shall be maintained a Canadian Decorations Advisory Committee comprising

- (a) the Clerk of the Privy Council;
- (b) the Secretary to the Governor General;
- (c) the Deputy Minister of Canadian Heritage;
- (d) the Deputy Minister of National Defence;
- (e) the Deputy Minister of Transport;
- (f) the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police; and
- (g) not more than four other members who shall be appointed by the Governor General.

(2) A member of the Committee referred to in any of paragraphs (1)(a) to (f) may designate an alternate to act as a member of the Committee in the event that the member is absent or unable to act in that capacity.

Section 8 of the Regulations states the following:

8. The Committee shall

- (a) consider nominations under section 10 of the award of
 - (i) the Cross of Valour,
 - (ii) the Star of Courage, and
 - (iii) the Medal of Bravery;
- (b) determine whether nominees are eligible to be awarded a Canadian bravery decoration;
- (c) compile and submit to the Governor General lists of those nominees who, in the opinion of the Committee, have the greatest merit for each of the decorations mentioned in paragraph (a); and
- (d) advise the Governor General on such other matters concerning the award of Canadian bravery decorations as the Governor General may refer to the Committee for consideration.

Section 10 of the Regulations states as follows:

NOMINATIONS

10. Any person or organization may submit to the Secretary of the Committee for consideration by the Committee

ANNEXE

L'article 7 du Règlement est rédigé comme suit:

CONSEIL DES DÉCORATIONS
CANADIENNES

7. (1) Est maintenu le Conseil des décorations canadiennes composé:

- a) du greffier du Conseil privé;
- b) du secrétaire du gouverneur général;
- c) du sous-ministre du Patrimoine canadien;
- d) du sous-ministre de la Défense nationale;
- e) du sous-ministre des Transports;
- f) du commissaire de la Gendarmerie royale du Canada;
- g) d'au plus quatre autres personnes nommées par le gouverneur général.

(2) Tout membre du Conseil visé aux alinéas (1)a) à f) peut désigner un suppléant pour le remplacer en cas d'absence ou d'empêchement.

L'article 8 du Règlement prévoit:

8. Le Conseil:

- a) étudie les candidatures présentées en vertu de l'article 10 en vue de l'attribution:
 - (i) de la Croix de la vaillance,
 - (ii) de l'Étoile du courage,
 - (iii) de la Médaille de la bravoure;
- b) décide de l'admissibilité des candidats à l'attribution de décoration canadienne pour acte de bravoure;
- c) établit et soumet au gouverneur général la liste des candidats qui, à son avis, sont les plus méritants pour l'une ou l'autre des décorations visées à l'alinéa a);
- d) conseille le gouverneur général au sujet de toute autre question relative à l'attribution des décorations canadiennes pour actes de bravoure que celui-ci lui soumet pour examen.

L'article 10 du Règlement se lit comme suit:

MISES EN CANDIDATURE

10. Toute personne ou organisation peut soumettre au secrétaire du Conseil, pour examen par le Conseil, une

a nomination of a person for the award of a Canadian bravery decoration.

candidature à une décoration canadienne pour acte de bravoure.

Section 17 of the Regulations states the following:

L'article 17 du Règlement se lit comme suit:

GENERAL

17. Nothing in these Regulations limits the right of the Governor General to exercise all powers and authorities of Her Majesty in respect of Canadian bravery decorations.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

17. Le présent règlement n'a pas pour effet de restreindre le droit du gouverneur général d'exercer tous les pouvoirs de Sa Majesté à l'égard des décorations canadiennes pour actes de bravoure.