

T-2205-72

T-2205-72

**Léo A. Landreville (Plaintiff)**

v.

**The Queen (Defendant)**

Trial Division, Collier J.—Ottawa, February 2, 3 and 4 and April 7, 1977.

*Jurisdiction — Royal Commission inquiry into activities of plaintiff, a former superior court judge — Whether appointment of Commissioner to investigate a judge is ultra vires the Governor in Council — Whether Commissioner exceeded jurisdiction — Whether plaintiff given opportunity to be heard re allegations of misconduct — Inquiries Act, R.S.C. 1952, c. 154, ss. 2, 3, 13 — The British North America Act, 1867, ss. 92(14), 96, 99(1) — Judges Act, R.S.C. 1952, c. 159, ss. 31, 33; R.S.C. 1970, c. J-1, ss. 31, 32, 32.2.*

The plaintiff, a Judge of the Supreme Court of Ontario from 1956 to 1967, was the subject, in 1966, of a Royal Commission inquiry into his relationship with Northern Ontario Natural Gas Limited. In 1967 the Commissioner rendered an unfavourable Report, and the plaintiff resigned. He brought an action for a declaration (1) that the appointment of the Commissioner was null and void, (2) that the Commissioner lost jurisdiction by exceeding his terms of reference, and (3) that the plaintiff was not given notice or an opportunity to be heard concerning allegations of misconduct, as required by section 13 of the *Inquiries Act*. With respect to the first issue the defendant submitted that the Commission was validly constituted, that the plaintiff had consented to it and could not now challenge it, and that plaintiff did not challenge the appointment of the Commissioner or his jurisdiction at the inquiry itself. With respect to the third issue defendant maintained that the allegations or charges were set out in the Order in Council and Letters Patent establishing the Royal Commission. In addition, the defendant (4) put forth the equitable defence of laches, and (5) challenged the jurisdiction of the Court to make a declaration on the ground that the matter is now academic.

*Held*, the plaintiff will have a declaration limited to the section 13 issue, with costs.

(1) The procedure for removal of judges by joint address of the House of Commons and the Senate, as set out in section 99 of *The British North America Act, 1867*, is not, as plaintiff contends, a code of its own. The Governor in Council, as distinguished from the Governor General or Parliament, can authorize an inquiry into the conduct of a superior court judge. The conduct of judges is a "... matter connected with the good government of Canada ..." (section 2 of the *Inquiries Act*). However, if there was no constitutional power in the Governor in Council to initiate the inquiry, then the plaintiff's consent or request for it, and the agreement not to object to it, could not cure the defect.

**Léo A. Landreville (Demandeur)**

c.

**La Reine (Défenderesse)**

Division de première instance, le juge Collier—Ottawa, les 2, 3 et 4 février et 7 avril 1977.

*Compétence — Enquête d'une commission royale sur les activités du demandeur, ancien juge d'une cour supérieure — La nomination d'un commissaire aux fins d'enquêter sur un juge est-elle ultra vires du gouverneur en conseil? — Le commissaire a-t-il outrepassé sa compétence? — Le demandeur a-t-il eu la possibilité de se faire entendre relativement aux allégations de mauvaise conduite? — Loi sur les enquêtes, S.R.C. 1952, c. 154, art. 2, 3, 13 — Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, art. 92(14), 96, 99(1) — Loi sur les juges, S.R.C. 1952, c. 159, art. 31, 33; S.R.C. 1970, c. J-1, art. 31, 32, 32.2.*

Le demandeur, qui fut juge de la Cour suprême de l'Ontario de 1956 à 1967, a fait l'objet, en 1966, d'une enquête menée par une commission royale sur ses rapports avec Northern Ontario Natural Gas Limited. En 1967 le commissaire a déposé un rapport défavorable et le demandeur a donné sa démission. Il a intenté une action aux fins d'obtenir un jugement déclaratoire portant (1) que la nomination du commissaire est nulle et de nul effet, (2) que le commissaire a perdu sa compétence en outrepassant son mandat, et (3) que le demandeur n'a pas reçu d'avis ou n'a pas eu la possibilité de se faire entendre relativement aux allégations de mauvaise conduite, comme l'exige l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*. Quant au premier point, la défenderesse prétend que la Commission a été valablement constituée, que le demandeur y a consenti et ne peut pas maintenant la contester, et que le demandeur n'a pas attaqué à l'enquête la nomination du commissaire ou sa compétence. Quant au troisième point, la défenderesse soutient que les allégations ou accusations sont énoncées dans le décret du conseil et dans les lettres patentes qui créent la Commission royale; de plus (4) elle invoque un moyen d'*equity*, le retard indu, et (5) conteste la compétence de la Cour à rendre un jugement déclaratoire au motif qu'il s'agit maintenant d'une question purement théorique.

*Arrêt*: le demandeur aura un jugement déclaratoire limité à la question de l'article 13, avec dépens.

(1) La procédure de révocation des juges par une adresse conjointe de la Chambre des communes et du Sénat, exposée à l'article 99 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, n'est pas un code en soi, comme le prétend le demandeur. Le gouverneur en conseil (qu'il convient de distinguer du gouverneur général ou du Parlement) peut autoriser une enquête sur la conduite d'un juge d'une cour supérieure. La conduite des juges est une «... question touchant le bon gouvernement du Canada...» (article 2 de la *Loi sur les enquêtes*). Cependant, si le gouverneur en conseil n'a pas le pouvoir constitutionnel d'instituer l'enquête, ni le consentement ni la requête ni l'accord du demandeur de ne pas faire opposition à l'enquête ne peuvent remédier à ce défaut.

(2) The terms of reference of the Commission were wide enough to embrace the portions of the Report and the conclusions attacked by plaintiff. The plaintiff's credibility was in issue, and the Commissioner's method of dealing with the question did not amount to going beyond the terms of reference and so losing jurisdiction.

(3) Section 13 of the *Inquiries Act* requires that a person against whom a charge of misconduct is alleged be given reasonable notice of, and an opportunity to reply to, such allegation. The Commissioner found that the plaintiff had been guilty of gross contempt before three other tribunals. This matter was not within the terms of reference of the Commission and the plaintiff was not given an opportunity to meet the specific charges. The Commissioner thus failed to comply with the mandatory requirements of section 13. The Commission should have been reconvened, and notice of the "charge" of misconduct given; the plaintiff should then have been allowed to call witnesses and answer the charges.

(4) There is no compelling or equitable reason to invoke the defence of laches. The defendant has not been induced to alter any position.

(5) Although the declaration will have no legal effect it may serve some practical purpose in other pending litigation involving the plaintiff, and in that it will be a matter of public record that the plaintiff did not have a full opportunity to be heard.

*Crabbe v. Minister of Transport* [1972] F.C. 863, applied.  
*Landreville v. The Queen* [1973] F.C. 1223 and *Merricks v. Nott-Bower* [1964] 1 All E.R. 717, followed.

ACTION for declaratory judgment.

COUNSEL:

*G. Henderson, Q.C.*, and *Y. A. G. Hynna* for plaintiff.

*G. Ainslie, Q.C.*, and *L. Holland* for defendant.

SOLICITORS:

*Gowling & Henderson*, Ottawa, for plaintiff.

*Deputy Attorney General of Canada* for defendant.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

COLLIER J.: The plaintiff is a solicitor now practising in Ottawa. In 1933 he went to Sudbury, Ontario. He eventually established a substantial law practice. Over a number of years he held, while still carrying on his legal business, public offices in the Sudbury area, "... such as School

(2) Le mandat de la Commission est assez large pour englober les parties du rapport et des conclusions que le demandeur conteste. La crédibilité du demandeur était en cause et la manière dont le commissaire a procédé avec la question ne lui a pas fait outrepasser son mandat ni perdre sa compétence.

(3) L'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* porte qu'une personne contre qui est portée une accusation de mauvaise conduite doit en recevoir un avis raisonnable et avoir la possibilité de répondre à cette accusation. Le commissaire a conclu que le demandeur s'était rendu coupable d'outrage flagrant devant trois autres tribunaux. Ce point ne fait pas partie du mandat de la Commission et on n'a pas donné au demandeur la possibilité de répondre à ces accusations précises. Le commissaire ne s'est pas conformé aux exigences de l'article 13. Le commissaire aurait dû reconvoquer la Commission et donner avis au demandeur de l'accusation de mauvaise conduite; ce dernier aurait alors eu la possibilité de citer des témoins et de répondre aux accusations.

(4) Il n'y a aucune raison équitable ou impérative pour invoquer la défense basée sur le retard indu. La défenderesse n'a pas été poussée à altérer sa position.

(5) Le jugement déclaratoire, bien que dénué de tout effet juridique, pourra servir quelque objet utile dans une autre poursuite à laquelle le demandeur est partie; et il sera de notoriété publique que le demandeur n'a pas eu pleine possibilité de se faire entendre.

Arrêt appliqué: *Crabbe c. Le ministre des Transports* [1972] C.F. 863. Arrêts suivis: *Landreville c. La Reine* [1973] C.F. 1223 et *Merricks c. Nott-Bower* [1964] 1 All E.R. 717.

ACTION visant à obtenir un jugement déclaratoire.

AVOCATS:

*G. Henderson, c.r.*, et *Y. A. G. Hynna* pour le demandeur.

*G. Ainslie, c.r.*, et *L. Holland* pour la défenderesse.

PROCUREURS:

*Gowling & Henderson*, Ottawa, pour le demandeur.

*Le sous-procureur général du Canada* pour la défenderesse.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

LE JUGE COLLIER: Le demandeur est un avocat qui exerce actuellement sa profession à Ottawa. En 1933, il a habité Sudbury (Ontario) et y a longuement pratiqué le droit. Pendant plusieurs années, tout en poursuivant ses activités juridiques, il a occupé des fonctions publiques dans la région

Trustee, Alderman, Member and Chairman of the Sudbury Hydro Commission." He became mayor of Sudbury on January 1, 1955.

While he was mayor, the Sudbury council approved a franchise to Northern Ontario Natural Gas Limited ("NONG"), to distribute natural gas to Sudbury by laterals and distributing pipe systems. The main system or trunk line was that of TransCanada PipeLine Company.

On September 13, 1956 he was appointed a Judge of the Supreme Court of Ontario<sup>1</sup>. His appointment was effective October 10, 1956. On October 12, he was sworn in.

In February of 1957 the plaintiff was sent a letter from a Vancouver brokerage company enclosing shares of NONG. I shall later set out more detail. I merely refer, at this point, to NONG shares in order to make clear what the plaintiff seeks in this action.

On January 19, 1966, the Governor in Council appointed the Honourable Ivan C. Rand, a retired Judge of the Supreme Court of Canada, a Commissioner under Part I of the *Inquiries Act*<sup>2</sup>. His terms of reference were:

(a) to inquire into the dealings of the Honourable Mr. Justice Leo A. Landreville with Northern Ontario Natural Gas Limited or any of its officers, employees or representatives, or in the shares of the said Company; and,

(b) to advise whether, in the opinion of the Commissioner,  
 (i) anything done by Mr. Justice Landreville in the course of such dealings constituted misbehaviour in his official capacity as a Judge of the Supreme Court of Ontario, or  
 (ii) whether the Honourable Mr. Justice Landreville has by such dealings proved himself unfit for the proper exercise of his judicial duties.<sup>3</sup>

After 11 days of hearings at various Canadian cities in March and April, 1966, the Commissioner issued a report. It was dated August 11, 1966. It

<sup>1</sup> The appointment was by Order in Council pursuant to section 96 of *The British North America Act, 1867*. The plaintiff was appointed a member of the High Court of Justice for Ontario, and *ex officio* a member of the Court of Appeal for Ontario.

<sup>2</sup> R.S.C. 1952, c. 154. The Letters Patent (Ex. 28) were issued March 2, 1966.

<sup>3</sup> I have quoted almost exactly the terms of reference but have sub-numbered them for convenience and clarity.

de Sudbury telles que «... administrateur scolaire, magistrat municipal, membre et président de la commission hydro de Sudbury.» Le 1<sup>er</sup> janvier 1955, il est devenu maire de Sudbury.

Pendant son mandat, le conseil municipal a approuvé l'octroi d'une concession à Northern Ontario Natural Gas Limited («NONG») visant la distribution du gaz naturel à Sudbury par latéraux et canalisations, les principaux appartenant à TransCanada PipeLine Company.

Le 13 septembre 1956, il a été nommé juge de la Cour suprême de l'Ontario<sup>1</sup>. Sa nomination est entrée en vigueur le 10 octobre 1956 et il a été assermenté le 12 octobre 1956.

En février 1957, le demandeur a reçu une lettre d'un courtier de Vancouver, qui contenait des actions de NONG. Je donnerai plus de détails à ce sujet ultérieurement. A ce stade, je me contenterai de mentionner lesdites actions, afin d'indiquer clairement ce que le demandeur réclame dans la présente action.

Le 19 janvier 1966, le gouverneur en conseil a nommé commissaire l'honorable Ivan C. Rand, juge retraité de la Cour suprême du Canada, en vertu de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*<sup>2</sup>. Son mandat consistait à:

[TRADUCTION] a) faire enquête sur les transactions de M. le juge Léo A. Landreville avec la Northern Ontario Natural Gas Limited ou ses administrateurs, employés ou représentants, ou sur toute autre transaction portant sur les actions de ladite compagnie; et

b) faire savoir si, d'après le commissaire,  
 (i) les actes posés par M. le juge Landreville à l'occasion de ses transactions constituent une mauvaise conduite de la part d'un juge de la Cour suprême de l'Ontario, ou  
 (ii) si M. le juge Landreville a démontré par ces transactions son inaptitude à s'acquitter honorablement de ses fonctions judiciaires.<sup>3</sup>

Après 11 jours d'audiences tenues en mars et en avril 1966 dans plusieurs villes du Canada, le commissaire a rédigé un rapport, qui est daté du

<sup>1</sup> La nomination a été effectuée par décret du conseil rendu en vertu de l'article 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*. Le demandeur a été nommé membre de la Haute Cour de justice de l'Ontario et membre *ex officio* de la Cour d'appel de l'Ontario.

<sup>2</sup> S.R.C. 1952, c. 154. Les lettres patentes (pièce 28) ont été émises le 2 mars 1966.

<sup>3</sup> J'ai cité presque littéralement les termes du mandat, mais je les ai subdivisés pour plus de convenance et de clarté.

was not made public until tabled in the House of Commons on August 29 of that year.

A special Joint Committee of the Senate and House of Commons was appointed in late 1966. Its purpose was:

... to enquire into and report upon the expediency of presenting an address to His Excellency praying for the removal of Mr. Justice Leo Landreville from the Supreme Court of Ontario, in view of the facts, considerations and conclusions contained in the report of the Honourable Ivan C. Rand . . . .

The Committee held 19 meetings in February and March of 1967. The plaintiff appeared as a witness. He testified at 11 of the meetings.

The material portions of the Joint Committee's final report, dated April 13, 1967, were:

2. In accordance with its terms of reference, during the course of nineteen (19) meetings, the Committee applied itself to, and carefully examined the facts, considerations and conclusions contained in the said report.

3. The Committee invited Mr. Justice Landreville to appear before it as a witness. He testified at eleven (11) meetings of the Committee and answered questions from Members of and Counsel to the Committee.

4. The report of the Honourable Ivan C. Rand states:

No question is raised of misbehaviour in the discharge of judicial duty; the inquiry goes to conduct outside that function.

5. The reflections of the Honourable Ivan C. Rand on Mr. Justice Landreville's character were not considered pertinent and thus played no part in the Committee's decision.

6. After hearing the testimony of Mr. Justice Landreville and considering the report of the Honourable Ivan C. Rand, the Committee finds that Mr. Justice Landreville has proven himself unfit for the proper exercise of his judicial functions and, with great regret, recommends the expediency of presenting an address to His Excellency for the removal of Mr. Justice Landreville from the Supreme Court of Ontario.

By letter dated June 7, 1967, (Ex. 35), the plaintiff tendered, effective June 30, his resignation as a Judge. It was accepted.

This suit is an attack against the validity of the appointment of the Commissioner to hold the inquiry of 1966, the manner in which certain aspects of the inquiry were carried out, and against the report itself.

The remedies sought are as follows:

11 août 1966, mais n'a été déposé devant la Chambre des communes que le 29 août 1966.

A la fin de 1966, la Chambre des communes et le Sénat ont nommé un comité spécial mixte:

... pour enquêter et faire rapport sur l'opportunité de présenter une adresse à Son Excellence la priant de démettre le juge Léo Landreville de sa charge à la Cour suprême d'Ontario, en raison des faits, des considérations et des conclusions que signale ou renferme le rapport de l'honorable juge Ivan C. Rand . . . .

Le comité a tenu 19 séances en février et en mars 1967. Le demandeur a comparu comme témoin à 11 d'entre elles.

Les principales parties du rapport final du comité mixte daté du 13 avril 1967, sont les suivantes:

2. En conformité de son mandat, le Comité, au cours de dix-neuf (19) séances, s'est attaché à étudier les faits, les considérations et les conclusions contenus dans ledit rapport.

3. Le Comité a invité le juge Landreville à comparaître devant lui comme témoin. Ce dernier a témoigné au cours de onze (11) séances du Comité et a répondu aux questions des Membres et du Conseiller juridique du Comité.

4. Dans son rapport, l'honorable juge Ivan C. Rand dit:

Il n'est pas question d'inconduite dans l'exercice de fonctions judiciaires; l'enquête porte sur la conduite de l'intéressé en dehors de ce cadre.

5. Les remarques de l'honorable juge Ivan C. Rand sur le caractère du juge Landreville n'ont pas été considérées comme pertinentes et n'ont donc joué aucun rôle dans la décision du Comité.

6. Après avoir entendu le témoignage du juge Landreville et étudié le rapport de l'honorable juge Ivan C. Rand, le Comité conclut que le juge Landreville s'est révélé incapable d'exercer comme il convient ses fonctions judiciaires et, à son grand regret, recommande qu'il est opportun de présenter une adresse à Son Excellence la priant de démettre le juge Landreville de sa charge à la Cour suprême d'Ontario.

Par lettre du 7 juin 1967, (pièce 35), le demandeur a donné sa démission en tant que juge, qui a été acceptée et est entrée en vigueur le 30 juin.

La présente action attaque la validité de la nomination du commissaire à la conduite de l'enquête de 1966, certains aspects de cette enquête et le rapport lui-même.

Les redressements demandés sont les suivants:

(a) A Declaration that the appointment of the said Commissioner was not authorized by the *Inquiries Act* and that consequently the said Report is null and void;

(b) A Declaration that, if the said Commissioner was validly appointed to hold an Inquiry and make a Report, which the Plaintiff denies, the said Report made by the Commissioner on August 11, 1966, should be removed into this Court to be quashed by reason of the matters set out in paragraph 7 of this Declaration;

(c) That a Writ of Certiorari be issued removing into this Court the said Report and all records, proceedings, papers and transcripts of evidence relating to the said Inquiry and to quash the said Report;

Three questions of law were argued some time before trial.<sup>4</sup> The questions came on before Pratte J. In respect of the relief claimed in paragraph (b) of the declaration, he assumed [at page 1226]:

... that in subparagraph (b) the plaintiff claims a declaration that the Commissioner, for the reasons set out in paragraph 7 of the Declaration, conducted his inquiry irregularly and that his report should be quashed.

The questions of law submitted were:

1. Whether this Honourable Court has jurisdiction to issue a Writ of Certiorari against Her Majesty the Queen;
2. Whether this Honourable Court has jurisdiction to quash the report of the Royal Commission appointed by letters patent bearing date the 2nd day of March, 1966;
3. Whether this Honourable Court has jurisdiction to grant a declaration in the circumstances alleged in the Statement of Claim herein;

In respect of the first question, the formal ruling was:

1. That it is not expedient to give an answer to the first question since, even if the action were not brought against Her Majesty, *certiorari* would not lie in this case.

The second question was answered "No" and the third "Yes". Reasons were given. In dealing with the third question, Pratte J. said [at page 1228]:

The plaintiff, according to my interpretation of his Declaration, seeks two declarations: first, that the appointment of the Commissioner was *ultra vires* and, second, that the Commissioner did not conduct the inquiry as he should.

He went on [at page 1229]:

These contradictory submissions can be briefly summarized. Counsel for the defendant argued that the declarations sought could not be made because they would not have any legal effect. Counsel for the plaintiff contended that these declara-

[TRADUCTION] a) Un jugement déclarant que la *Loi sur les enquêtes* ne permettait pas de nommer ce commissaire et que, par conséquent, son rapport est nul et de nul effet;

b) Un jugement déclarant que, si le commissaire a été régulièrement nommé pour faire enquête et rapport, ce que le demandeur nie, son rapport déposé le 11 août 1966 doit être évoqué devant cette cour et annulé aux motifs énoncés au paragraphe 7 de la déclaration;

c) La délivrance d'un bref de certiorari plaçant devant cette cour le rapport, les dossiers, comptes rendus, documents et transcriptions des témoignages se rapportant à cette enquête, afin qu'elle annule ledit rapport;

Quelque temps avant l'audience<sup>4</sup>, trois questions de droit ont été débattues et portées devant le juge Pratte. En ce qui concerne le redressement réclamé dans le paragraphe b) de la déclaration, ce dernier tient pour acquis [à la page 1226]:

... que le demandeur réclame dans l'alinéa b) une déclaration portant que le commissaire a mené son enquête illégalement, pour les motifs énoncés au paragraphe 7 de la déclaration, et que son rapport est annulé.

Voici quelles ont été ces questions de droit:

- [TRADUCTION] 1. La présente Cour a-t-elle compétence pour délivrer un bref de *certiorari* contre Sa Majesté la Reine?
2. La présente Cour a-t-elle compétence pour annuler le rapport de la Commission royale nommée en vertu de lettres patentes datées du 2 mars 1966?
3. La présente Cour a-t-elle compétence pour rendre un jugement déclaratoire compte tenu des circonstances mentionnées dans la déclaration en la présente instance?

Pour la première question, il a statué:

1. Il n'est pas opportun de trancher la première question, puisque, même si l'action n'était pas intentée contre Sa Majesté, on ne pourrait dans ce cas délivrer un bref de *certiorari*.

Il a répondu «non» à la seconde question et «oui» à la troisième en indiquant ses motifs. A propos de cette dernière, il a déclaré [à la page 1228]:

Si j'ai bien compris la déclaration du demandeur, celui-ci demande deux choses: premièrement, une déclaration que la nomination du commissaire est *ultra vires* et, deuxièmement, une déclaration portant que le commissaire n'a pas conduit son enquête comme il le devait.

Il continue [à la page 1229]:

L'on peut résumer ainsi ces arguments contradictoires. L'avocat de la défenderesse soutient que la Cour ne peut rendre ces jugements déclaratoires parce qu'ils n'auraient aucun effet juridique. L'avocat du demandeur soutient de son côté que ces

<sup>4</sup> [1973] F.C. 1223.

<sup>4</sup> [1973] C.F. 1223.

tions could be made because they would, from a purely practical point of view, be beneficial to the plaintiff.

The question to be answered is therefore whether this Court has jurisdiction to make a declaration on a legal issue in a case where the declaration would be devoid of legal effects but would likely have some practical effects. . . .

He answered the question affirmatively, adopting the reasoning of the English Court of Appeal in *Merricks v. Nott-Bower*<sup>5</sup>, and holding [at page 1230]:

From this, I infer that the Court has the jurisdiction to make a declaration which, though devoid of any legal effect, would, from a practical point of view, serve some useful purpose.

At the trial, Mr. Henderson for the plaintiff, put forward three main submissions:

1. The Commission was not validly constituted. The only procedure to be followed is set out in s. 99 of the *British North America Act*.
2. If the Commission was indeed validly constituted, the Commissioner lost jurisdiction by exceeding the terms of reference.
3. Again, assuming the legality of the Commission, the Commissioner did not comply with the requirements of s. 13 of the *Inquiries Act*.

In order to deal with these contentions and the submissions on behalf of the defendant, it is necessary to recount the background and facts leading to the appointment of the Commissioner.

In 1958 the Ontario Securities Commission directed an investigation into the trading in shares of NONG from its incorporation to the date when its units (one debenture and one common share) were qualified for sale in Ontario, June 4, 1957. A report was issued on August 18, 1958. At that time certain information available in British Columbia had not come to light. For that reason, neither the plaintiff nor any involvement by him in shares of NONG was investigated. In 1962, on the basis of certain information supplied by the Attorney General for British Columbia another investigation, or perhaps a further investigation, was directed.

It appeared that 14,000 shares of NONG had been, on January 17, 1957, allotted to Convesto, a nominee name used by Continental Investment Corporation Limited (brokers) of Vancouver. An

jugements peuvent être rendus parce qu'ils constitueraient, sur un plan purement pratique, un avantage pour le demandeur.

La question à résoudre est donc la suivante: la présente Cour a-t-elle compétence pour rendre un jugement déclaratoire sur une question de droit dans un cas où ce jugement n'aurait aucun effet juridique tout en ayant vraisemblablement des effets pratiques? . . .

Il a répondu à la question par l'affirmative, en adoptant le raisonnement que la Cour d'appel britannique a tenu dans *Merricks c. Nott-Bower*<sup>5</sup>, et a conclu dans ces termes [à la page 1230]:

Je conclus de ce qui précède que la Cour a compétence pour rendre un jugement déclaratoire qui, bien que dénué d'effet juridique, pourrait avoir quelque utilité d'un point de vue pratique.

A l'instance, M<sup>e</sup> Henderson, au nom du demandeur, a présenté trois principaux arguments:

- [TRADUCTION] 1. La Commission n'a pas été valablement constituée. Il n'y a qu'une procédure à suivre: celle énoncée dans l'art. 99 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.
2. En admettant que la Commission ait été valablement constituée, le commissaire a perdu sa compétence en outrepassant son mandat.
  3. Là encore, même si on admet que la Commission est juridiquement valable, le commissaire n'a pas satisfait aux exigences de l'art. 13 de la *Loi sur les enquêtes*.

Pour apprécier ces prétentions et arguments formulés par la défenderesse, il est nécessaire de relater les faits passés et contemporains, qui ont conduit à la nomination du commissaire.

En 1958, l'Ontario Securities Commission a ordonné une enquête sur le commerce des actions de NONG, depuis sa constitution jusqu'à la date où ses unités (une débenture et une action ordinaire) ont été admises pour vente en Ontario soit le 4 juin 1957. Un rapport a été publié le 18 août 1958. A ce moment-là, certains renseignements disponibles en Colombie-Britannique n'avaient pas été encore divulgués. Pour cette raison, il n'a été procédé à aucune enquête sur la personne du demandeur ni sur sa participation dans les actions de NONG. En 1962, à partir de certains renseignements fournis par le procureur général de la Colombie-Britannique, une autre enquête ou peut-être une enquête complémentaire, a été ordonnée.

Il en est ressorti que le 17 janvier 1957, 14,000 actions de NONG ont été attribuées à Convesto, nom interposé utilisé par Continental Investment Corporation Limited (courtiers), de Vancouver.

<sup>5</sup> [1964] 1 All E.R. 717.

<sup>5</sup> [1964] 1 All E.R. 717.

investigation in British Columbia revealed that 4,000 of those shares had then been transmitted to J. Stewart Smith, the former British Columbia superintendent of brokers and 10,000 to the plaintiff.

Ralph K. Farris was at all relevant times the President of NONG. He gave evidence before the Ontario Securities Commission both in 1958 and 1962. The plaintiff gave evidence in 1962 as to how he had acquired the 10,000 shares in NONG.

A perjury charge was laid against Ralph K. Farris. It arose out of the testimony, in respect of the Convesto share transaction, he had given the Securities Commission. His preliminary hearing was in the latter part of 1963 and the early part of 1964. The plaintiff gave evidence.

Farris was committed for trial. The trial was before a Supreme Court Judge and jury in 1964. Once more, the plaintiff was called as a witness and gave evidence in respect of the share transactions referred to. Farris was convicted.

On June 12, 1964 the plaintiff wrote the Honourable Guy Favreau, the Minister of Justice for Canada. He pointed out that since 1962 there had been insinuations in the Ontario Legislature that NONG and he "... have been guilty of corrupt practices." He requested an inquiry should take place at his own request; that a special commissioner be appointed; and:

The terms of reference would be broad but simple: whether or not there has been any conflict of interest, bribery, undue influence or any corrupt practices in the award of the Sudbury Gas Franchise.

He added that the only alternative to his request would be the Ontario Attorney General laying some charge against him "... to provide me with similar opportunity" [to prove his innocence].

The Minister of Justice indicated he would study the matter.

Before his request was further dealt with, the Attorney General for Ontario, in August, 1964, laid charges against the plaintiff. In essence, the accusation was that while he was mayor of Sudbury, he offered or agreed to accept stock in

Une enquête effectuée en Colombie-Britannique a révélé que 4,000 de ces actions ont été remises à J. Stewart Smith, ancien surintendant des courtiers en Colombie-Britannique, et 10,000 au demandeur.

A tous les moments pertinents, Ralph K. Farris était président de NONG. Il a témoigné devant l'Ontario Securities Commission en 1958 et en 1962. Le demandeur, lui, a témoigné en 1962 sur la manière dont il avait acquis les 10,000 actions de NONG.

Ralph K. Farris a fait l'objet d'une accusation de parjure, en raison de la déposition qu'il a faite à la Securities Commission sur les transactions d'actions avec la Convesto. Son audition préalable a eu lieu à la fin de 1963 et au début de 1964. Le demandeur y a fait une déposition.

Farris a été renvoyé pour subir son procès. Celui-ci a eu lieu, en 1964, devant un juge de la Cour suprême et un jury. Une fois de plus, le demandeur a été cité comme témoin et a fait une déposition sur les transactions en question. Farris a été déclaré coupable.

Le 12 juin 1964, le demandeur a écrit à Guy Favreau, ministre de la Justice du Canada. Il l'a informé que depuis 1962, on insinuaît à la législature de l'Ontario que NONG et lui-même [TRADUCTION] «... s'étaient rendus coupables de pratiques de corruption.» Il a réclamé une enquête et la nomination d'un commissaire spécial; il a ajouté:

[TRADUCTION] Le mandat devrait être large, mais simple, à savoir: y a-t-il eu conflit d'intérêt, vénalité, influence indue ou pratiques de corruption dans l'octroi de la concession de gaz à Sudbury?

Il a ajouté que la seule autre solution serait que le procureur général de l'Ontario dépose une accusation contre lui [TRADUCTION] «... pour me fournir une occasion semblable» [de prouver son innocence].

Le ministre de la Justice a répondu qu'il étudierait la question.

Avant que sa demande aille plus loin, en août 1964, le procureur général de l'Ontario a déposé contre lui une accusation portant en substance que lorsqu'il était maire de Sudbury, il a offert ou accepté des actions de NONG en échange de son

NONG in return for his influence in seeing that NONG obtained a franchise agreement in Sudbury. There was also a charge of conspiracy, to the same effect, with Farris. Similar charges, in respect of granting of franchises, were laid against the mayors of Orillia, Gravenhurst and Bracebridge.

The plaintiff's preliminary hearing was in September or October of 1964, presided over by Magistrate Albert Marck. The Magistrate discharged the accused, expressing the view a properly charged jury could not find him guilty. Two of the other mayors were discharged on their preliminary hearings; the third was committed for trial, but acquitted by a county court jury.

The Attorney General for Ontario, shortly after, issued a press release in which it was stated<sup>6</sup>:

The Attorney General today announced that he will not prefer a Bill of Indictment before a Grand Jury in respect of Mr. Justice Landreville. In so far as the Department of the Attorney General is concerned, the matter of the prosecution of Mr. Justice Landreville is concluded.

The next event, in the evidence before me, was a report by a special committee of The Law Society of Upper Canada. The Society, in January of 1965, had struck a special committee to consider and report on what action, if any, should be taken by it "... as a result of Mr. Justice Landreville's decision to continue to sit as a Judge of the Supreme Court of Ontario". The report of the special committee was made on March 17, 1965. It was adopted by Convocation, with one dissent, on April 23, 1965. The report contained what was termed a "statement of facts" and certain "conclusions" on those facts. One was "... there is no doubt that the Magistrate was correct in dismissing the charges against Landreville".

The report went on to set out certain "... matters which are unexplained, and upon which your committee can only speculate". Following those speculations the committee stated, "... the following inference ... can be drawn from the foregoing questions which remain unanswered ... [the speculative matters]":

<sup>6</sup> Exhibit 169 at the Rand Commission.

influence pour l'octroi à NONG d'une concession à Sudbury. Il a aussi porté contre lui une accusation de conspiration avec Farris au même effet. En ce qui concerne l'octroi de concessions, les maires de Orillia, Gravenhurst et Bracebridge ont fait l'objet d'accusations analogues.

Le demandeur a subi son enquête préliminaire en septembre ou octobre 1964, sous la présidence du magistrat Albert Marck, qui l'a acquitté en déclarant qu'un jury correctement instruit ne pouvait pas le juger coupable. Deux des autres maires ont été acquittés au stade de l'enquête préliminaire, et le troisième renvoyé pour subir son procès. Un jury de cour de comté l'a ensuite acquitté.

Peu après, le procureur général de l'Ontario a publié un communiqué de presse, où il déclarait<sup>6</sup>:

[TRADUCTION] Aujourd'hui, le procureur général a annoncé qu'il ne portera pas d'accusation devant un grand jury contre le juge Landreville. Donc, en ce qui concerne son Département, les poursuites contre le juge Landreville sont terminées.

Dans la preuve dont je suis saisi, le fait suivant a consisté en un rapport rédigé par un comité spécial de The Law Society of Upper Canada. En janvier 1965, cette dernière a donc chargé un comité spécial d'examiner les mesures (s'il y a lieu) qu'il conviendrait de prendre [TRADUCTION] «... à la suite de la décision du juge Landreville de continuer à siéger comme juge de la Cour suprême de l'Ontario», et de faire rapport. Le comité spécial a publié son rapport le 17 mars 1965, qui a été adopté en assemblée (à une dissidence près), le 23 avril 1965. Il contenait ce qu'il appelait un «exposé des faits» et certaines «conclusions» sur ces faits. L'une d'elles était: [TRADUCTION] «... sans aucun doute, le magistrat a eu raison de rejeter les accusations portées contre Landreville».

Le rapport continuait en mentionnant certaines [TRADUCTION] «... questions qui restent inexpliquées et sur lesquelles votre comité peut seulement spéculer». A la suite de ces spéculations, le comité a déclaré: [TRADUCTION] «... la déduction suivante ... peut être tirée des questions précédentes qui restent sans réponse ... [les questions spéculatives]»:

<sup>6</sup> Pièce 169 produite devant la Commission Rand.

YOUR COMMITTEE REPORTS THE FOLLOWING INFERENCE THAT CAN BE DRAWN FROM THE FOREGOING QUESTIONS WHICH REMAIN UNANSWERED:

The fact that Landreville was given an opportunity to acquire shares at the same price as the original promoters of the Company and that the option was given immediately following the passing of the third reading of the by-law and for no apparent consideration, and that subsequently without any exercise of such option by Landreville he received 7500 shares free and clear, which he subsequently sold for \$117,000, and that when Farris was first questioned about the matter he deliberately lied, support the inference that the acquisition of shares by Landreville was tainted with impropriety.

The report went on:

THE FOLLOWING ARE THE OPINIONS AND RECOMMENDATIONS OF YOUR COMMITTEE:

The above recited facts are matters of public knowledge and are, in the opinion of your Committee, inconsistent with the reputation for probity required of one of Her Majesty's Judges for the due administration of justice in this Province.

As a consequence of these facts, the questions unanswered, and the inference which your Committee has drawn and which it believes the public has also drawn, YOUR COMMITTEE RECOMMENDS—

1. That the Benchers of The Law Society of Upper Canada in Convocation deplore the continuance of the Honourable Mr. Justice Landreville as one of Her Majesty's Judges of the Supreme Court of Ontario.

On the evidence before me, the plaintiff knew absolutely nothing of this special committee and its activities. He was never invited to appear before them to answer their unexplained matters or speculations. A copy of the report was sent to the Federal Minister of Justice,<sup>7</sup> and to the plaintiff.

I think I ought to say, at this point, that I characterize the action and report of the Society as puzzling, and, in retrospect, probably unwarranted.

Although the evidence before me is unclear, the contents of the report were not made public at that time. The Commissioner annexed it as "Appendix

<sup>7</sup> The Law Society report concluded:

2. That the Secretary of the Society be authorized and directed forthwith to forward a certified copy of this report to the Honourable the Minister of Justice and Attorney General of Canada, the Honourable the Chief Justice of Ontario, the Honourable the Chief Justice of the High Court, the Honourable Mr. Justice Landreville, and the Attorney General for the Province of Ontario.

3. That the Treasurer of the Society be authorized to issue copies of this report to the press at such time thereafter as he may in his discretion deem fit.

[TRADUCTION] VOTRE COMITÉ RAPPORTE LA DÉDUCTION SUIVANTE QUI PEUT ÊTRE TIRÉE DES QUESTIONS PRÉCÉDENTES QUI RESTENT SANS RÉPONSE:

Le fait que Landreville a eu l'occasion d'acquiescer des actions au même prix que les promoteurs de la compagnie et que l'option lui a été accordée immédiatement après l'adoption du règlement en troisième lecture et pour aucune raison apparente, et qu'ensuite, sans s'être aucunement prévalu de cette option, il a reçu 7,500 actions franches et quittes de toutes dettes et charges, qu'il a ensuite vendues \$117,000, et le fait que Farris, lorsqu'il a été questionné à ce sujet, a délibérément menti, étayent la déduction selon laquelle l'achat des actions de Landreville a été entaché d'indélicatesse.

Le rapport continue:

[TRADUCTION] VOICI LES OPINIONS ET LES RECOMMANDATIONS DE VOTRE COMITÉ:

Les faits relatés ci-dessus sont de notoriété publique et sont, de l'avis de votre comité, incompatibles avec la réputation de probité qu'on exige des juges de Sa Majesté pour administrer la justice dans cette province.

En conséquence, vu les questions restées sans réponse et la déduction qu'il a tirée (et que, selon lui, le public a aussi tiré), VOTRE COMITÉ RECOMMANDE—

1. Que les membres du Conseil de The Law Society of Upper Canada en assemblée déplorent que le juge Landreville continue à occuper la charge de juge de Sa Majesté pour la Cour suprême de l'Ontario.

Au vu de la preuve produite devant moi, le demandeur n'était nullement au courant de l'existence de ce comité spécial ni de ses activités. Il n'a jamais été invité à y comparaître ni à répondre aux questions ou spéculations inexplicables. Une copie du rapport a été envoyée au ministre de la Justice fédéral<sup>7</sup> et une autre au demandeur.

A ce stade, je dois dire que les actes et le rapport de la Society me paraissent troublants et, avec le recul, probablement injustifiés.

Bien que la preuve produite devant moi ne soit pas claire, le contenu du rapport n'a pas été rendu public à ce moment-là. Le commissaire l'a joint à

<sup>7</sup> Le rapport de la Law Society conclut:

[TRADUCTION] 2. Que le secrétaire de la Society soit autorisé et enjoint d'envoyer immédiatement une copie certifiée conforme de ce rapport au ministre de la Justice, au procureur général du Canada, au juge en chef de l'Ontario, au juge en chef de la Haute Cour, au juge Landreville et au procureur général de la province de l'Ontario.

3. Que le trésorier de la Society soit autorisé à communiquer à la presse des copies de ce rapport lorsqu'il le jugera opportun.

A" to his report.<sup>8</sup>

On April 30, 1965, the plaintiff wrote to the Minister of Justice in connection with this report. Some question had apparently been raised about it in the House of Commons. He wrote also the Secretary of the Law Society. He complained the special committee had not seen fit to call on him to answer any of the questions it had raised. He pointed out he had, during the three previous years, made repeated requests to provincial and federal authorities "... to have the matter fully aired".

I should digress at this stage to say that the plaintiff had, when the criminal charges were laid against him, retained a well known counsel, Mr. John J. Robinette, Q.C. Mr. Robinette was a bencher. He had taken no part in the investigation and report of the Law Society. As I understand the evidence, the plaintiff was still, at this stage, receiving advice from Mr. Robinette.

On May 7, 1965, the plaintiff telegraphed the Minister of Justice withdrawing his previous request for an inquiry. He asked Mr. Favreau to make no decision on a course of action until the Minister had read his (the plaintiff's) report.

On May 13, 1965, he wrote the Minister. He commented on the Law Society report. He went on to say:

Am I being attacked as a Judge? If so, of what unbecoming conduct?

What am I accused of specifically? I have no intention of dealing with the facts. As you are well aware, I have on more than one occasion and particularly immediately after my acquittal requested that a Public Enquiry be held to vindicate my name on all possible grounds. I attach a copy of your letter and a news item. I strongly feel I have done all possible

<sup>8</sup> The Commissioner stated on page 95:

It is perhaps unnecessary to say that the resolution of the Benchers of the Law Society of Upper Canada submitted to the Minister of Justice has played no part whatever in arriving at the conclusions of fact set out in this report. Its only relevance is that that governing body has seen fit to seek an inquiry into matters for several years the subject of wide public concern: no challenge to the propriety of such a request from a body having such an interest in the administration of Justice has been or could be made. A copy of that resolution is annexed as Appendix A of this report.

son rapport en tant qu'«annexe A».<sup>8</sup>

Le 30 avril 1965, le demandeur a écrit au ministre de la Justice à propos de ce rapport, qui a apparemment donné lieu à la Chambre des communes à quelques questions. Il a aussi écrit au secrétaire de la Law Society. Il s'est plaint que le comité spécial n'ait pas jugé bon de lui donner la parole pour répondre aux questions qu'il a soulevées. Il a souligné qu'au cours des trois années précédentes, il a adressé des demandes réitérées aux autorités fédérales et provinciales pour que [TRADUCTION] «... l'affaire soit étalée au grand jour».

A ce stade, je me permets une digression pour mentionner que le demandeur, en présence des accusations criminelles déposées contre lui, a retenu les services d'un avocat bien connu, M<sup>e</sup> John J. Robinette, c.r., membre du conseil du barreau. Il n'a pris part ni à l'enquête ni au rapport de la Law Society. Si j'en juge par la preuve, à ce moment-là, le demandeur recevait encore les conseils de M<sup>e</sup> Robinette.

Le 7 mai 1965, le demandeur a télégraphié au ministre de la Justice pour retirer sa demande d'enquête. Il a demandé à M. Favreau de n'arrêter aucune ligne de conduite avant d'avoir lu son rapport.

Le 13 mai 1965, il a écrit au Ministre en formulant des commentaires sur le rapport de la Law Society. Il y déclare notamment:

[TRADUCTION] M'attaque-t-on en tant que juge? Et si oui, pour quelle indélicatesse?

De quoi m'accuse-t-on exactement? Je n'ai pas l'intention d'examiner les faits. Comme vous le savez fort bien, j'ai eu plus d'une fois l'occasion, spécialement après mon acquittement, de demander la tenue d'une enquête publique pour me justifier sur tous les points. Je joins sous ce pli une copie de votre lettre et un article de presse. Je pense avoir fait tout ce qui était en mon

<sup>8</sup> Le commissaire déclare à la page 95:

[TRADUCTION] Il paraît superflu de dire que la résolution du conseil de la Law Society of Upper Canada soumise au ministre de la Justice, n'a joué aucun rôle dans les conclusions de fait énoncées dans le présent rapport. Elle a eu pour unique effet que ce conseil de direction a jugé bon de demander la tenue d'une enquête dans une affaire qui, pendant des années, a grandement préoccupé le public. L'à-propos de cette demande émanant d'un organisme, qui a un tel intérêt dans l'administration de la justice, n'a pas été contesté et ne pouvait pas l'être. Une copie de cette résolution est jointe comme annexe A du présent rapport.

including keeping dignified silence in the face of unfounded gossip.

I now withdraw from that position for the following reasons:

(a) The subject matter was deemed closed six months ago. I have returned to my functions. The Bar and the Public have shown usual courtesy and co-operation.

(b) An Enquiry would re-open, deal with and review facts which are strictly *res judicata*. The Attorney General has made such review and closed his files.

(c) The Report of the Law Society, making as it does unfounded findings, prejudices me and is defamatory.

(d) Regardless of the most favourable decision, an Enquiry and proceedings with pertaining publicity, would be conclusively detrimental and final to my reputation.

(e) I am advised by my counsel J. J. Robinette, Q.C. and others, that a judge does not come under the Enquiry Act, the Civil Servants Act or any other statute and an enquiry is illegal.

(f) I am advised that it is inimical to the interest of the Bench that I create the precedent of requesting and submitting to an Enquiry because of the criticism of person or association.

Again, Sir, I submit the Report of the Society does not accuse me specifically of serious breach of Law or Ethics.

If so, it then becomes a question whether or not, in my sole discretion, I deem fit to invite further proceedings and publicity to vindicate my name to the mind of some people who prefer gossip to facts. To the sound person, unmoved by publicity-allergy, my past is pure and proven so to be.

Should you adhere to your previous decision and base it anew on the opinion of those who know the facts (Magistrate Marck, Mr. Justice D. Wells, the Attorney-General) the matter may be closed by your statement in the House after recital of facts.

Of course, if you are satisfied there are reasonable and probable grounds to justify impeachment proceedings, it is your duty so to do. Those proceedings I must meet in both Houses. In the light of present events, I have no intention of resigning. During my entire career as a solicitor, a member of Boards, Commissions and Councils, as a Judge, I have conducted myself in strict conformity to the highest concept of Ethics. Of this, others may speak, others who know me.

On June 12, 1965, Magistrate Marck wrote the Law Society. He had been shown a copy of its report. He characterized it as a grave injustice. He said there was a total absence of any evidence the plaintiff had been guilty of any corruption. He suggested the Benchers might see fit to reconsider their report. He indicated his willingness to appear before them.

pouvoir, y compris garder un silence digne face à des cancans non fondés.

Je change maintenant d'attitude pour les raisons suivantes:

a) L'affaire est réputée close depuis six mois. J'ai repris mes fonctions. Le barreau et le public ont fait preuve de leur courtoisie et coopération habituelles.

b) Une enquête serait rouverte pour traiter de faits déjà examinés, qui sont strictement chose jugée. Le procureur général a déjà procédé à cet examen et a fermé ses dossiers.

c) Le rapport de la Law Society, en formulant des observations mal fondées, m'est préjudiciable et a un caractère diffamatoire.

d) Même si la décision était des plus favorables, une enquête et les procédures y afférentes avec la publicité qu'elles comportent, nuirait à ma réputation de façon péremptoire et définitive.

e) Mon avocat, J. J. Robinette, c.r., et d'autres personnes m'ont informé qu'un juge ne tombe pas sous le coup de la Loi sur les enquêtes ou de la Loi sur les fonctionnaires publics ou de toute autre loi et qu'une enquête est illégale.

f) J'ai été également informé qu'il serait contraire aux intérêts de la magistrature que je crée un précédent en demandant une enquête ou en m'y soumettant à cause des critiques d'une personne ou d'une association.

e Je soutiens à nouveau, Monsieur, que le rapport de la Society ne m'accuse pas de façon spécifique d'une violation sérieuse au droit ou à la morale.

Cela étant, il se pose la question suivante: me paraît-il souhaitable d'engager de nouvelles procédures et publicité pour me justifier aux yeux de gens qui préfèrent les cancans aux faits? Je suis parfaitement libre d'en décider. Pour une personne saine d'esprit, insensible à la publicité, mon passé est pur; cela a été prouvé.

Si vous vous en tenez à votre décision précédente et vous basez à nouveau sur l'opinion de ceux qui connaissent les faits (le magistrat Marck, le juge D. Wells, le procureur général), votre déclaration devant la Chambre après l'exposé des faits suffit à clore l'affaire.

Naturellement, si vous êtes convaincu qu'il existe des motifs probables et raisonnables pour justifier des procédures de mise en accusation, c'est votre devoir d'y recourir. Je devrai y faire face devant les deux Chambres. Sur la base des événements actuels, je n'ai pas l'intention de démissionner. Au cours de ma carrière comme avocat, membre de conseils et de commissions et juge, je me suis conformé aux principes les plus élevés de la morale. Ceux qui me connaissent peuvent en faire foi.

i Le 12 juin 1965, le magistrat Marck a écrit à la Law Society, qui lui avait envoyé une copie de son rapport. Il a qualifié celui-ci d'injustice grave. Il a dit qu'il n'existait aucune preuve que le demandeur se soit rendu coupable de corruption. Il a proposé aux membres du conseil de reconsidérer leur rapport et leur a indiqué qu'il était prêt à comparaître devant eux.

On June 18, 1965, Mr. Robinette wrote the Minister of Justice referring to the Magistrate's letter. He suggested that it provided the answer to the speculations of the Law Society. He expressed the hope, in those circumstances, the Minister would not deem it necessary to institute any form of judicial inquiry. Mr. Robinette pointed out he had written to the Minister in February of 1965 expressing grave doubts as to the constitutional power of the Governor in Council to direct a judicial inquiry with reference to the conduct of a superior court judge.

The Honourable Lucien Cardin became Minister of Justice. On July 29, 1965, he sent a telegram to the plaintiff. It stated in part: "I ... have reached the conclusion that, in your own interests, as well as in the interests of the administration of justice, a formal inquiry ... would be desirable." He invited comments from the plaintiff.

#### The plaintiff on August 4, replied:

It will be noted from your file that I have invited an inquiry on several occasions. I include conversations with your two predecessors Honourable Chevrier and Honourable Favreau.

However, your predecessor, having reviewed his file and the judgment of Magistrate Marck did decide in October 1964 that a public inquiry was not warranted by the facts. His comments to the press indicate this. There are no new facts.

Since that time, it has been pointed out to me by a number of my colleagues that for a Superior Court Judge to submit or consent to a public inquiry would establish a very dangerous precedent, particularly when such acts antedate his appointment and do not relate to the performance of his official duties. Further, your file contains a letter from my solicitor, J. J. Robinette, Q.C., to Honourable Favreau dated February 22, 1965. It expresses our view that a Superior Court Judge does not come under the Civil Service Act, the Public Officers Act, the Inquiries Act—nor any other applicable statute. Under the law the Superior Court Judge is answerable only before both Houses on proceedings of impeachment.

You do realize no one is more interested than I to vindicate fully my name. The dilemma raises, therefore, a question of jurisdiction.

You may deem the question to be of sufficient importance to be submitted to the Supreme Court of Canada for determination. I am prepared to submit only to whatever inquiry or process the Supreme Court of Canada holds to be legal.

That question, however, does not and will not prevent you from taking impeachment proceedings at any time if you deem facts justify such action. It must be noted no one has accused me of breach of Ethics in an act done nine years ago.

Le 18 juin 1965, M<sup>e</sup> Robinette a écrit au ministre de la Justice en se référant à la lettre du magistrat. Selon lui, elle fournit la réponse aux spéculations de la Law Society. Il a exprimé l'espoir que, vu les circonstances, le Ministre ne jugerait pas nécessaire d'instituer une enquête judiciaire et M<sup>e</sup> Robinette a déclaré avoir écrit au Ministre en février 1965 pour lui faire part de ses doutes sérieux sur le pouvoir constitutionnel du gouverneur général en conseil d'ordonner une enquête judiciaire relative à la conduite d'un juge d'une cour supérieure.

Le 29 juillet 1965, l'honorable Lucien Cardin, devenu ministre de la Justice, a envoyé un télégramme au demandeur, dont voici des extraits: [TRADUCTION] «Je ... suis parvenu à la conclusion que, dans votre propre intérêt, ainsi que dans celui de l'administration de la justice, une enquête officielle ... serait souhaitable.» Il l'invitait également à formuler des commentaires.

#### Le 4 août, le demandeur a répondu:

[TRADUCTION] Il convient que vous notiez dans votre dossier qu'à plusieurs reprises j'ai sollicité une enquête, notamment au cours de mes entretiens avec vos deux prédécesseurs: l'honorable Chevrier et l'honorable Favreau.

Toutefois, ce dernier, après avoir examiné son dossier et le jugement du magistrat Marck, a décidé en octobre 1964 que les faits ne justifiaient pas l'ouverture d'une enquête publique. Il a fourni à la presse des commentaires dans ce sens. Il ne s'est produit aucun fait nouveau.

Depuis ce moment-là, plusieurs de mes collègues m'ont exposé que le fait pour un juge d'une cour supérieure de consentir à une enquête publique, constituerait un dangereux précédent, surtout lorsqu'il s'agit d'actes antérieurs à sa nomination et sans rapport avec l'exécution de ses fonctions judiciaires. Votre dossier contient aussi une lettre de mon avocat, J. J. Robinette, c.r., à l'honorable Favreau, en date du 22 février 1965. Elle lui expose notre opinion qu'un juge d'une cour supérieure ne tombe pas sous le coup de la Loi sur la Fonction publique, de la Loi sur les fonctionnaires publics, de la Loi sur les enquêtes ni d'aucune autre loi applicable. En droit, un juge d'une cour supérieure n'est responsable que devant les deux Chambres en cas de mise en accusation.

Vous comprendrez volontiers que personne n'est plus intéressé que moi à une complète justification. Le dilemme soulève donc ici une question de compétence.

Vous pouvez juger la question suffisamment importante pour la soumettre à la Cour suprême du Canada, afin qu'elle en décide. Je ne consentirai qu'à l'enquête ou au processus qu'elle jugera légaux.

Toutefois, cette question ne vous empêche pas d'engager à tous moments des procédures de mise en accusation si vous jugez que les faits les justifient. A noter que personne ne m'a accusé d'avoir dérogé à l'éthique professionnelle par un acte accompli il y a neuf ans.

It appears now that the issue takes a legal aspect, and in view also of my absence from the country until the end of this month, I would beg you to address future correspondence to Mr. J. J. Robinette, Q.C., c/o McCarthy and McCarthy, Solicitors, Canada Life Building, University Ave., Toronto.

Mr. Cardin, on August 18, answered:

I have very carefully considered your letter of August 4th, and the points you make. Nevertheless, I feel that in the interests of the administration of justice I must recommend to my colleagues that a Commissioner be appointed to conduct an inquiry and to make his report to the Government.

As I view the matter, the issue is not whether an offence was committed. The question that has been raised is, as I indicated in my telegram, quite a different one. The purpose of the inquiry would not be to review the decision of the Magistrate, but to ascertain whether it is in the interests of the administration of justice that, having regard to all the circumstances, you should continue to hold your present office. It is on this question that I feel an opinion from an eminent outside and independent authority ought to be obtained.

It is therefore my intention to proceed with the inquiry.

Mr. Cardin and the plaintiff then, on August 30, met in Toronto. It seems the past history of the whole affair was discussed. According to notes made by the plaintiff (Exhibit 37), he told the Minister that while a decision to hold an inquiry was, of course, the Minister's, Mr. Robinette and Mr. Sedgewick strongly opposed such an inquiry. There was some mention by the plaintiff of not answering any subpoenas that might be issued by a Commissioner, and a motion then being launched to have the inquiry declared illegal. The Minister indicated his view that an inquiry into the conduct of a judge was, under the *Inquiries Act*, permissible.

The discussion was inconclusive. The Minister indicated the whole matter would be left open; any decision to launch an inquiry would, at the moment, be held in abeyance.

Some telegrams were then exchanged in connection with a press suggestion that the Law Society's report was going to be released. Mr. Cardin's telegram of November 23, 1965, to Mr. Robinette said in part: "... I ... propose you consent to appointment of Commission under *Inquiries Act*."

Il me semble maintenant que le litige prend un aspect juridique et vu que je serai absent jusqu'à la fin de ce mois, je vous demande d'adresser votre correspondance à M<sup>e</sup> J. J. Robinette, c.r., a/s McCarthy and McCarthy, avocats, Canada Life Building, University Ave., Toronto.

Le 18 août, M. Cardin a répondu:

[TRADUCTION] J'ai examiné votre lettre du 4 août avec la plus grande attention, ainsi que les points que vous y faites ressortir. Néanmoins, j'estime que dans les intérêts de l'administration de la justice, je dois recommander à mes collègues de nommer un commissaire pour mener une enquête et faire rapport au gouvernement.

Selon moi, le point litigieux ne consiste pas à établir s'il y a eu ou non infraction. Comme je l'indiquais dans mon télégramme, il est tout à fait différent. L'enquête n'aura pas pour objet de réviser la décision du magistrat, mais de s'assurer si, compte tenu des circonstances, il est dans l'intérêt de l'administration de la justice que vous continuiez à occuper votre charge actuelle. C'est sur ce point qu'à mon avis il faut obtenir l'opinion d'une personne autorisée, indépendante et étrangère.

J'ai donc l'intention d'instituer une enquête.

Le 30 août, M. Cardin et le demandeur se sont rencontrés à Toronto. Il semble qu'ils aient passé toute l'affaire en revue. D'après les notes rédigées par le demandeur (pièce 37); il a dit au Ministre que M<sup>e</sup> Robinette et M<sup>e</sup> Sedgewick étaient naturellement fort opposés à sa décision de tenir une enquête. Il a aussi indiqué en passant qu'il ne répondrait pas à une citation à comparaître émanant d'un commissaire et présenterait une requête pour faire déclarer l'enquête illégale. Le Ministre a soutenu que, selon lui, la *Loi sur les enquêtes* autorisait une enquête sur la conduite d'un juge.

La discussion n'a pas été concluante. Le Ministre a déclaré que l'affaire n'était pas résolue et que toute décision d'ouvrir une enquête resterait momentanément en suspens.

Il y a alors eu un échange de télégrammes motivé par une intervention de la presse suivant laquelle le rapport de la Law Society était sur le point d'être publié. Le 23 novembre 1965, M. Cardin a adressé un télégramme à M<sup>e</sup> Robinette, qui déclarait en substance: [TRADUCTION] «... Je ... propose que vous consentiez à la nomination d'un commissaire en vertu de la *Loi sur les enquêtes*.»

Mr. Robinette replied on November 29. He quoted at length from his letter of February 22, 1965 to Mr. Cardin's predecessor. In that previous letter he had expressed the view that section 2 of the *Inquiries Act* did not authorize the Governor in Council to set up an inquiry with reference to the conduct of a superior court judge. He had, in February, set out his position that:

... under our Constitution the only person who has any jurisdiction whatsoever over the behaviour of a Superior Court Judge is the Governor General and then only "on address of the Senate and House of Commons" as stipulated in Section 99 of *The British North America Act*.

On pages 3 and 4 of his November letter, he said:

My view with respect to this matter I know is shared by others and I think it would involve an interference with the independence of the judiciary if Mr. Justice Landreville were to consent to the appointment of a Commissioner under The *Inquiries Act*. In any event a Commissioner under The *Inquiries Act* either would or would not have jurisdiction and Mr. Justice Landreville's consent could not give a Commissioner jurisdiction which he does not have. I have discussed the matter with Mr. Justice Landreville and what we suggest is that the government should refer the matter to the Supreme Court of Canada for an adjudication by it as to whether or not a Superior Court Judge in a province can be the subject of an inquiry under The *Inquiries Act*. Such a reference to the Supreme Court of Canada should also ask for the opinion of the Court as to what the words "during good behaviour" in section 99 of *The British North America Act* encompass. We made the suggestion to The Honourable Guy Favreau some months ago that this question as to the power of the government to appoint a Commissioner under The *Inquiries Act* to look into the status of a Judge of a Superior Court ought to be referred to the Supreme Court of Canada.

In short for the reasons which I have stated Mr. Justice Landreville is not prepared to consent to the appointment of a Commissioner but we repeat our suggestion that the question of the power of the government to appoint a Commissioner under the *Inquiries Act* should be referred to the Supreme Court of Canada along with a question the answer to which would define the scope and meaning of the words "during good behaviour" in section 99 of *The British North America Act*.

Mr. Justice Landreville would welcome an opportunity to state his position before a forum having jurisdiction to deal with the matter. Such a forum would be removed from any considerations of political expediency and would be in keeping with the dignity of his office. The position which Mr. Justice Landreville takes, not only in his own interests but in the interests of the other members of the judiciary, is that under *The British North America Act* the only person having jurisdiction with respect to any possible removal is the Governor General of Canada acting on joint address of the Senate and the House of Commons as provided in section 99 of *The British North America Act*.

Le 29 novembre, M<sup>c</sup> Robinette a répondu. Il a cité de longs passages de sa lettre du 22 février 1965 au prédécesseur de M. Cardin, où il déclarait que l'article 2 de la *Loi sur les enquêtes* n'autorise pas le gouverneur en conseil à instituer une enquête afférente à la conduite d'un juge d'une cour supérieure. En février, il avait énoncé sa position dans les termes suivants:

[TRADUCTION] ... aux termes de notre Constitution, la seule personne qui ait une quelconque compétence pour juger de la conduite d'un juge d'une cour supérieure, c'est le gouverneur général et ce, seulement «sur une adresse du Sénat et de la Chambre des communes», comme le prévoit l'article 99 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

Aux pages 3 et 4 de sa lettre de novembre, il déclare:

[TRADUCTION] Mon opinion sur cette question, je le sais, est partagée par d'autres. Je pense qu'il y aurait immixtion dans l'indépendance du judiciaire si le juge Landreville devait consentir à la nomination d'un commissaire en vertu de la *Loi sur les enquêtes*. En tous cas, un commissaire ainsi nommé aurait ou n'aurait pas compétence et ce n'est pas le consentement du juge Landreville qui pourrait lui donner une compétence qu'il n'a pas. J'ai discuté la question avec le juge Landreville et nous proposons que le gouvernement renvoie l'affaire devant la Cour suprême du Canada pour qu'elle décide si dans une province un juge d'une cour supérieure peut être assujéti à une enquête en vertu de la *Loi sur les enquêtes*. Il faudra aussi lui demander de se prononcer sur le sens de l'expression «durant bonne conduite», qui figure dans l'article 99 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Il y a quelques mois, nous avons laissé entendre à l'honorable Guy Favreau qu'il faut déférer à la Cour suprême du Canada, la question relative au pouvoir du gouvernement de nommer un commissaire en vertu de la *Loi sur les enquêtes*, pour étudier le statut d'un juge d'une cour supérieure.

En bref, pour les raisons que j'ai mentionnées, le juge Landreville n'est pas disposé à consentir à la nomination d'un commissaire et nous répétons qu'il faut déférer à la Cour suprême du Canada la question du pouvoir du gouvernement de nommer un commissaire en vertu de la *Loi sur les enquêtes*, ainsi que celle de la portée et du sens à donner à l'expression «durant bonne conduite», qui figure dans l'article 99 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

Le juge Landreville accueillerait volontiers l'occasion d'exposer sa position devant une tribune compétente pour trancher la question. Une telle tribune ne serait influencée par aucune considération de convenance politique et respecterait la dignité de sa charge. Il soutient non seulement dans son intérêt, mais aussi dans celui des autres magistrats qu'en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, la seule personne qui a compétence pour révoquer un juge, c'est le gouverneur général du Canada agissant sur adresse conjointe du Sénat et de la Chambre des communes, comme le prévoit l'article 99 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

Mr. Cardin answered on December 28, 1965. He disagreed with Mr. Robinette's contention as to the limitations of the *Inquiries Act* in respect of the conduct of superior court judges. He expressed the view the plaintiff could give consent to a commissioner's jurisdiction. On this point he added: "A commissioner would have no jurisdiction to make any judgment or order; his sole function would be to ascertain and report on the facts." He did not agree that there should be a reference, as suggested, to the Supreme Court of Canada. On this point he said:

There is no doubt that Parliament itself has the right and the power to make an inquiry into the conduct of a judge, and such an inquiry could be instituted on the motion of any member of the House, whether he is a member of the Government's side or not. If Mr. Justice Landreville is not agreeable to having an inquiry under the *Inquiries Act*, then I think he might expect that there will be a parliamentary inquiry. Such an inquiry would be founded on an allegation of impropriety and I should have thought that the Judge would prefer an "open" inquiry under the *Inquiries Act* that is not founded on an allegation of impropriety and would be designed simply to ascertain the facts.

As for your proposed question to the Supreme Court, may I suggest that courts cannot be asked to interpret words in the abstract. The most that could be done would be to refer a statement of facts to the Court and ask whether on these facts there has been a breach of the condition of judicial office. However, the first thing to be done, in my judgment, is to ascertain what the facts are. In any event, I would point out that the question you suggest to be put to the Supreme Court is not the principal issue in this matter.

The question is not so much whether the Judge has breached the condition of his office, namely, that it be held during good behaviour, but whether he has in the opinion of Parliament conducted himself in such a way as to render himself unfit to hold high judicial office. Under section 99 of The British North America Act, a judge may indeed be removed for "misbehaviour", but the power to remove on address extends to any ground and it is open to Parliament to make an address for the removal of a judge on any ground it sees fit, whether it constitutes misbehaviour in office or not.

I may say frankly that I would not wish to institute an inquiry under the *Inquiries Act* if there is any prospect that Mr. Justice Landreville would attempt to frustrate the inquiry by prerogative writ or otherwise. However, if an inquiry under the *Inquiries Act* is not agreeable to your client, then the result may well be a motion in Parliament for an inquiry by a Parliamentary Committee. As I have pointed out, such a motion may be made by any member of Parliament. I should have thought that, from the Judge's point of view, an inquiry under the *Inquiries Act* would be preferable. However, the choice rests with him, and if he is unwilling to have an inquiry under the *Inquiries Act*, I think it only fair to say that he may expect an inquiry by Parliament itself.

M. Cardin a répondu le 28 décembre 1965. Il n'est pas d'accord sur les limites de la *Loi sur les enquêtes* invoquées par M<sup>c</sup> Robinette à propos de la conduite des juges des cours supérieures. Selon lui, le demandeur pourrait accepter la compétence d'un commissaire. A cet égard, il ajoute: [TRADUCTION] «Un commissaire n'aurait pas compétence pour rendre un jugement ou une ordonnance. Ses fonctions se borneraient à constater et à rapporter les faits.» Il ne consent pas à déférer la question à la Cour suprême du Canada, comme on le lui a proposé. Il déclare à ce propos:

[TRADUCTION] Il ne fait aucun doute que le Parlement a le droit et le pouvoir d'instituer une enquête sur la conduite d'un juge à la demande d'un membre du Parlement, qu'il appartienne ou non au parti du gouvernement. Si le juge Landreville n'accepte pas une enquête en vertu de la Loi sur les enquêtes, alors il peut s'attendre à une enquête parlementaire, qui sera fondée sur une allégation de mauvaise conduite. J'aurais pensé que le juge aurait préféré une enquête «ouverte» instituée en vertu de la Loi sur les enquêtes, qui ne serait pas fondée sur une allégation de mauvaise conduite, mais simplement destinée à vérifier les faits.

Quant à votre proposition concernant la Cour suprême, puis-je vous faire remarquer qu'on ne demande pas à un tribunal d'interpréter des termes d'un point de vue abstrait. Le plus que l'on pourrait faire, ce serait de déférer un exposé des faits à la Cour et de demander si ces faits sont incompatibles avec des fonctions judiciaires. Toutefois, à mon avis, la première chose à faire serait de vérifier ces faits. Quoi qu'il en soit, je désire faire remarquer que la question litigieuse que vous proposez de porter devant la Cour suprême n'est pas la plus importante dans cette affaire.

Il ne s'agit pas de savoir si le juge a dérogé aux conditions inhérentes à sa charge qui doit être occupée durant bonne conduite, mais si, de l'avis du Parlement, il s'est conduit de façon à le rendre inapte à occuper de hautes fonctions judiciaires. En vertu de l'article 99 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, un juge peut en vérité être révoqué pour «mauvaise conduite», mais le pouvoir de le révoquer sur adresse s'applique à tous les motifs et le Parlement a entière latitude pour rédiger une adresse visant à révoquer un juge pour tout motif qu'il juge à propos, qu'il constitue ou non une mauvaise conduite dans l'exercice de sa charge.

Je peux dire franchement que je ne voudrais pas instituer une enquête en vertu de la Loi sur les enquêtes s'il existait une possibilité quelconque que le juge Landreville essaie de la faire avorter par un bref de prerogative ou autrement. Toutefois, si votre client n'accepte pas ce genre d'enquête, il se peut alors fort bien que, sur motion présentée en Chambre, il y en ait une menée par un comité parlementaire. Comme je l'ai déjà indiqué, une telle motion peut émaner de n'importe quel membre du Parlement. J'aurais pensé que le juge préférerait une enquête en vertu de la Loi sur les enquêtes. Toutefois, le choix lui incombe en définitive, et s'il ne désire pas subir ce genre d'enquête, j'estime honnête de dire qu'il peut s'attendre à une enquête instituée par le Parlement.

Following that correspondence, it seems Mr. Robinette went to Ottawa and discussed the affair either with the Minister or officials in the Department of Justice. He was made aware "in general terms" of the terms of reference for the proposed Commission.<sup>9</sup>

On January 17, 1966, Mr. Robinette sent a telegram to Mr. Cardin as follows:

Justice Landreville has instructed me on his behalf to request the Government to appoint a Commissioner under the Inquiries Act to inquire into his dealings with Northern Ontario Natural Gas Company or any of its officers or servants.

I here point out that the telegram has some noticeable similarity to Commissioner Rand's first term of reference. No reference is made to any other terms. The telegram was acknowledged two days later.

A statement was then made by the Minister in the House. The plaintiff wrote him on January 24, 1966. That letter is in French. My free translation of the first two paragraphs is as follows:

[TRANSLATION] I am indebted to you for the statement made in the House last week. I had understood from Mr. Robinette that you were to declare that this inquiry was to be held at my request. Moreover, he must have told you that this procedure has for its purpose to apprise you of the facts. The conclusions or recommendations will not have the force of a final decision, since we always contend that only Parliament and the Senate have jurisdiction and they will decide, if the necessity arises.

The procedure is therefore under all reserve and without creating a "precedent" because certain of my colleagues do not accept the position that the "Inquiries Act" applies.

The Commissioner was then appointed and his letters patent issued.

I shall, at this stage, deal with the first of the main submissions put forward, on behalf of the plaintiff, by Mr. Henderson, that the Commission was not validly constituted; the procedure to be followed is that set out in section 99 of *The British North America Act, 1867*. Mr. Ainslie, for the defendant, had three main points in reply: first, the Commission was, in law, validly constituted; second, the plaintiff had requested or consented to it and he now cannot challenge it; third, neither the plaintiff nor his counsel, at the inquiry itself, attacked the appointment of the Commissioner or his jurisdiction.

A la suite de cette correspondance, M<sup>e</sup> Robinette serait allé à Ottawa et aurait discuté l'affaire soit avec le Ministre soit avec des fonctionnaires du ministère de la Justice, qui l'auraient informé «grosso modo» du mandat qu'aurait la commission projetée.<sup>9</sup>

Le 17 janvier 1966, M<sup>e</sup> Robinette a envoyé à M. Cardin le télégramme suivant:

[TRADUCTION] Le juge Landreville m'a prié de demander au gouvernement en son nom de nommer un commissaire en vertu de la Loi sur les enquêtes pour enquêter sur ses relations avec Northern Ontario Natural Gas Company, ses dirigeants et ses employés.

Ici, je souligne que le télégramme ressemble fortement au premier mandat du commissaire Rand. Il ne se réfère à aucun autre mandat. Deux jours plus tard, le destinataire du télégramme en a accusé réception.

Le Ministre a alors fait une déclaration à la Chambre. Le 24 janvier 1966, le demandeur lui a écrit une lettre en français, que je reproduis textuellement:

Je vous suis redevable pour la déclaration faite en Chambre la semaine dernière. J'avais compris de M. Robinette que vous deviez déclarer que cette enquête se faisait à ma demande. En plus, il a dû vous dire que cette procédure a pour but de vous saisir des faits. Les conclusions ou recommandations n'auront pas force de décision finale, puisque nous prétendons toujours que le Parlement et le Sénat ont seuls juridiction et décideront si la nécessité s'impose.

La procédure est donc sous toute réserve et sans créer un «précédent», car certains de mes collègues ne prennent pas la chose que «Inquiry Act» s'applique.

Le commissaire a alors été nommé et ses lettres patentes émises.

A ce stade, je vais traiter du premier des principaux arguments avancés par M<sup>e</sup> Henderson pour le compte du demandeur, à savoir: la Commission n'a pas été valablement constituée, la procédure à suivre étant celle énoncée dans l'article 99 de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*. M<sup>e</sup> Ainslie, au nom de la défenderesse, a répondu par trois principaux points: (1) la Commission a été valablement constituée en droit; (2) le demandeur a demandé qu'il y ait une commission ou y a consenti et il ne peut pas maintenant la contester; (3) ni le demandeur ni son avocat n'ont attaqué à l'enquête la nomination du commissaire ou sa compétence.

<sup>9</sup> Q. 253-254 of the plaintiff's examination for discovery.

<sup>9</sup> Q. 253-254 de l'interrogatoire préalable du demandeur.

I set out sections 2 and 3 of the *Inquiries Act*<sup>10</sup>:

2. The Governor in Council may, whenever he deems it expedient, cause inquiry to be made into and concerning any matter connected with the good government of Canada or the conduct of any part of the public business thereof.

3. In case such inquiry is not regulated by any special law, the Governor in Council may, by a commission in the case, appoint persons as commissioners by whom the inquiry shall be conducted.

The first *Inquiries Act* following Confederation appeared in 1868 (31 Vict. c. 38). The wording is identical, as to what matters may be inquired into, to the 1952 Revision:

... any matter connected with the good government of Canada, or the conduct of any part of the Public business . . . .

But in the pre-Confederation legislation of the Province of Canada, the words "administration of justice" had also been listed as a matter of inquiry. I assume those words were removed because section 92(14) of *The British North America Act, 1867* assigned legislative power, in respect of the administration of justice in the province, to the provinces.

It is necessary to set out, as well, sections 96 and 99(1) of *The British North America Act, 1867*:

96. The Governor General shall appoint the Judges of the Superior, District, and County Courts in each Province, except those of the Courts of Probate in Nova Scotia and New Brunswick.

99. (1) Subject to subsection (2) of this section, the judges of the superior courts shall hold office during good behaviour, but shall be removable by the Governor General on address of the Senate and House of Commons.

In respect of the tenure of superior court judges and their removal, the plaintiff contends that section 99(1) is a code in itself; in order to remove or dismiss a judge, there must first be an address of the Senate and House of Commons; the judge can then be removed by the Governor General. The plaintiff says any inquiry into the conduct of a judge must be initiated or made only by the Senate and the House of Commons. The plaintiff does not say the initial procedure must be the address

<sup>10</sup> R.S.C. 1952, c. 154.

Je reproduis les articles 2 et 3 de la *Loi sur les enquêtes*<sup>10</sup>:

2. Le gouverneur en conseil peut, chaque fois qu'il le juge à propos, faire instituer une enquête sur toute question touchant le bon gouvernement du Canada, ou la gestion de quelque partie des affaires publiques.

3. Si cette enquête n'est régie par aucune loi spéciale, le gouverneur en conseil peut, par commission *ad hoc*, nommer, à titre de commissaires, des personnes qui doivent poursuivre l'enquête.

La première *Loi sur les enquêtes* postérieure à la Confédération date de 1868 (31 Vict. c. 38). Le libellé en est presque identique à celui de la loi révisée de 1952 quant aux questions qui font l'objet de l'enquête:

... sur quelque objet ayant trait au bon gouvernement du Canada, ou sur la gestion de quelque partie des affaires publiques . . . .

Dans la législation de la Province du Canada, qui a précédé la Confédération, les mots «administration de la justice» figuraient parmi les sujets d'enquête. Je présume qu'ils ont été supprimés en raison de l'article 92(14) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, qui a assigné aux provinces le pouvoir législatif relatif à l'administration de la justice dans la province.

Il me faut aussi reproduire ici les articles 96 et 99(1) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*:

96. Le gouverneur-général nommera les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province, sauf ceux des cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.

99. (1) Sous réserve du paragraphe (2) du présent article, les juges des cours supérieures resteront en fonction durant bonne conduite, mais ils pourront être révoqués par le gouverneur général sur une adresse du Sénat et de la Chambre des Communes.

En ce qui concerne l'occupation d'une charge de juge d'une cour supérieure et sa révocation, le demandeur prétend que l'article 99(1) est un code en soi. Pour révoquer un juge, il faut d'abord une adresse du Sénat et de la Chambre des communes; il peut ensuite être révoqué par le gouverneur général. Selon lui, seuls le Sénat et la Chambre des communes peuvent engager ou effectuer une enquête sur la conduite d'un juge. Il n'affirme pas que la procédure initiale doit être nécessairement

<sup>10</sup> S.R.C. 1952, c. 154.

referred to in section 99; he agrees the Senate and the House may, of their own motion, authorize or carry out investigative procedures before an actual address.

One must begin, the plaintiff argues, with the theory of separation of powers or functions: the executive, the legislative, and the judicial. The effect of section 99 of *The British North America Act, 1867* is, it is said, to ensure the independence of the judges; independence is more than mere tenure and salary; it is freedom from harassment or inquisition. On those premises, the plaintiff contends that any investigatory process into the conduct or fitness of a superior court judge must be initiated by the Senate and House of Commons; those bodies alone must ascertain the facts on which an address might be based; any preliminary processes must be authorized or carried out by them. Counsel for the plaintiff says that, in this case, the "complaint of misconduct" came from an outsider (The Law Society of Upper Canada), prompting a decision, outside the two Houses, to investigate or inquire; that decision was made, not by the Senate or House, but by the Governor in Council;<sup>11</sup> the consequent investigation was carried out by a person not authorized by them to inquire or report on their behalf and for their purposes only. Finally, it is submitted the inquiry in question was not "... concerning any matter connected with the good government of Canada ..."; the judges are independent and apart from government; their conduct in office, and tenure, can only be inquired into by means of section 99 of *The British North America Act, 1867*; by that code, the right to investigate or inquire, and the mode, is given to the Senate and the House, and to no one else.

The parties here disagreed as to whether, in Canada, the only method of removal of judges is through an address system in Parliament. The defendant contended there were, in Canada, two

<sup>11</sup> The plaintiff pointed out that *The British North America Act, 1867* provides for the appointment and removal of superior court judges by the Governor General, not the Governor in Council (the cabinet). The *Inquiries Act* authorizes only the Governor in Council to cause inquiries to be held.

l'adresse, dont fait mention l'article 99; il admet que les deux Chambres peuvent, de leur propre chef, autoriser ou engager des procédures d'enquête avant de présenter une adresse.

<sup>a</sup> Selon le demandeur, on doit partir de la théorie de la séparation des pouvoirs ou des fonctions: l'exécutif, le législatif et le judiciaire. L'article 99 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, <sup>b</sup> 1867 a pour effet d'assurer l'indépendance des juges. Or, l'indépendance ne signifie pas seulement l'occupation de la charge et le traitement, mais aussi une immunité contre tout harcèlement ou enquête. Ce pourquoi, le demandeur prétend que <sup>c</sup> tout processus d'investigation sur la conduite ou l'aptitude d'un juge d'une cour supérieure doit être engagé par le Sénat et la Chambre des communes. Ces organismes sont les seuls à qui il incombe de vérifier les faits sur lesquels on peut baser une <sup>d</sup> adresse. C'est à eux d'autoriser ou d'exécuter tous les procédés préliminaires. L'avocat du demandeur déclare qu'en l'espèce, l'accusation de mauvaise conduite émane d'un étranger (de The Law Society of Upper Canada) qui, en dehors des deux <sup>e</sup> Chambres, a suggéré d'instituer une enquête. La décision a été prise non pas par le Sénat et la Chambre, mais par le gouverneur en conseil<sup>11</sup> et l'enquête a été menée par une personne que ces deux organismes n'avaient pas autorisée à enquê- <sup>f</sup> ter et à faire rapport en leur nom aux seules fins fixées par eux. Enfin, il prétend que l'enquête en question n'a rien à voir avec une «... question touchant le bon gouvernement du Canada...». Les juges sont indépendants et ne font pas partie du <sup>g</sup> gouvernement. On ne peut enquêter sur leur conduite pendant l'occupation de leur charge que par les moyens prévus par l'article 99 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867. En vertu de ce code, le droit d'enquêter et le choix du mode <sup>h</sup> d'enquête appartiennent au Sénat et à la Chambre des communes, et à personne d'autre.

Les parties ne sont pas d'accord sur le fait qu'au Canada, le seul moyen de révoquer les juges soit <sup>i</sup> l'adresse du Parlement. La défenderesse affirme qu'il y a deux autres recours: (1) un bref de *scire*

<sup>11</sup> Le demandeur a fait aussi remarquer que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867 prévoit que la nomination et la révocation des juges d'une cour supérieure incombent au gouverneur général et non au gouverneur en conseil (le cabinet). La *Loi sur les enquêtes* autorise seulement le gouverneur en conseil à faire ouvrir une enquête.

other courses open: (1) a writ of *scire facias* to repeal the letters patent appointing a judge; (2) a criminal information at the suit of the Attorney General.<sup>12</sup>

Professor W. R. Lederman, in 1956, wrote a lengthy and compelling essay "The Independence of the Judiciary"<sup>13</sup>. He reviewed the possible methods of removal of judges in England.<sup>14</sup> As to the post-Confederation situation in Canada, he said at page 1161:

Also, as in England, it is probable that the provision for removal of superior-court judges by joint address in the federal Parliament is additional to, and thus not exclusive of, the older prerogative type of removal without reference to Parliament.

That statement, to me, suggests that in Professor Lederman's view, section 99 of *The British North America Act, 1867* is not, as the plaintiff contends, a code of its own. In any event, Professor Lederman does not appear to discuss specifically the point whether or not initial investigative procedures must emanate from Parliament.

The defendant relies, however, on a statement in *Todd* (footnote 12) that Parliament may originate the action of removal in various ways. It is said:

... after a preliminary enquiry—by a royal commission (at the instance of government, or at the request of either House of Parliament) . . . .<sup>15</sup>

The defendant relied on this statement for authority that the Executive in this case, as well as the Senate and House, could initiate the proceedings by means of a Royal Commission outside Parliament. I agree with Mr. Henderson that the case cited by *Todd* in support of the proposition, (*Chief Baron O'Grady's case*) is readily distinguishable. In the *O'Grady* case there was a standing or continuing commission of inquiry in respect of the Courts of Justice in Ireland. In their ninth and eleventh reports, the Commissioners accused Chief Baron O'Grady of unjustly and arbitrarily increasing his own fees. Two select committees of the

<sup>12</sup> See *Todd on Parliamentary Government in England* (1889) Vol. II, pp. 853-880, particularly at 858-859.

<sup>13</sup> (1956) 34 *Canadian Bar Review* 769, continued at 1139.

<sup>14</sup> 34 *Canadian Bar Review* pp. 785-788.

<sup>15</sup> *Todd*, p. 873.

*facias* en vue d'annuler les lettres patentes qui ont nommé le juge; (2) l'ouverture d'une information criminelle à la requête du procureur général.<sup>12</sup>

<sup>a</sup> En 1956, le professeur Lederman a écrit un traité assez long et péremptoire intitulé «The Independence of the Judiciary»<sup>13</sup>. Il y passe en revue tous les moyens possibles de révoquer les juges en Grande-Bretagne.<sup>14</sup> A propos de la situation au Canada après la Confédération, il déclare à la page 1161:

[TRADUCTION] Ici, comme en Angleterre, la révocation des juges d'une cour supérieure par une adresse conjointe du Parlement fédéral vient s'ajouter à la prérogative plus ancienne de la révocation sans renvoi au Parlement. Elle n'est donc pas exclusive.

A mon avis, ce texte incite à penser qu'aux yeux du professeur Lederman, l'article 99 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* n'est pas un code en soi, comme le demandeur le prétend. En tout cas, il ne se prononce pas sur la question de savoir si les procédures d'enquête initiales doivent ou non émaner du Parlement.

<sup>e</sup> Toutefois, la défenderesse invoque l'ouvrage de *Todd* (renvoi 12) pour déclarer que le Parlement peut engager une action en révocation de plusieurs façons:

[TRADUCTION] ... après une enquête préliminaire—par une commission royale (à la demande du gouvernement ou de l'une ou l'autre des deux Chambres) . . . .<sup>15</sup>

Elle se fonde sur cette déclaration pour affirmer qu'en l'espèce, l'exécutif, au même titre que le Sénat et la Chambre, aurait pu engager les procédures en nommant une commission royale en dehors du Parlement. Je suis d'accord avec M<sup>e</sup> Henderson: l'affaire citée par *Todd* à l'appui de la proposition (*Chief Baron O'Grady*) se distingue nettement. Dans ladite affaire, il y avait une commission d'enquête permanente relative aux cours de justice d'Irlande. Dans leurs neuvième et onzième rapports, les commissaires ont accusé le juge en chef Baron O'Grady d'avoir augmenté ses honoraires injustement et arbitrairement. Deux

<sup>12</sup> Voir *Parliamentary Government in England*, par *Todd* (1889) Vol. II, pp. 853 à 880 et en particulier aux pp. 858 et 859.

<sup>13</sup> (1956) 34 *Revue du Barreau canadien* 769, qui continue à la page 1139.

<sup>14</sup> 34 *Revue du Barreau canadien*, pp. 785 à 788.

<sup>15</sup> *Todd*, p. 873.

House of Commons investigated the charge and confirmed the accusation. The government communicated their reports to the Commissioners, who again investigated the matter and reported back to the government. The whole matter was ultimately resolved, without Parliamentary address proceedings.

In the present case, there was, of course, no standing commission. The Executive passed an Order in Council setting up a special commission to inquire into the conduct of one particular judge in respect of certain transactions. I did not find the statement in *Todd* to be either helpful or conclusive on this point.

The defendant further asserts that because the Governor General, under section 96, appoints judges, then he and his council must, as a step in the process of their removal, have power to initiate investigations or inquiries. Professor Lederman, at page 1162 of his article, referred to sections 31 and 33 of the former *Judges Act*<sup>16</sup>. Where it was felt a superior court judge had become incapacitated or disabled by reason of age or infirmity, his salary could be stopped. The Governor in Council had first to issue a commission of inquiry to investigate and report upon the facts. Professor Lederman expressed doubt that this was a constitutionally permissible procedure. He said, (page 1163):

In my view section 31 of the Judges Act is inconsistent with the meaning of tenure during good behaviour prescribed in section 99 of the B.N.A. Act.

The opinions expressed in *Todd* and in Professor Lederman's article do not bear squarely on the precise point raised by Mr. Henderson and disputed by Mr. Ainslie. I have concluded, but with doubt, that the Governor in Council, as distin-

<sup>16</sup> R.S.C. 1952, c. 159. Sections 31 and 32 of the present *Judges Act* go even further. The Canadian Judicial Council is empowered to hold an inquiry as to whether a judge has become incapacitated or disabled, not only by reason of age or infirmity, but by reason of misconduct, etc. The Council can recommend the judge be removed from office and his salary stopped. If the Cabinet then finds the judge to have become incapacitated or disabled, the judge's salary is stopped. In this note, I have not overlooked section 32.2 of the present legislation.

comités spéciaux de la Chambre des communes ont enquêté sur l'accusation et l'ont confirmée. Le gouvernement a communiqué leurs rapports aux commissaires, qui ont à nouveau enquêté sur l'affaire et fait rapport. La question a été réglée sans aucune adresse du Parlement.

Bien entendu, en l'espèce, il n'est pas question d'une commission permanente. L'exécutif a rendu un décret du conseil, qui a créé une commission spéciale chargée d'enquêter sur la conduite d'un seul juge à propos de certaines transactions. Je ne trouve donc pas qu'ici la déclaration de *Todd* soit utile ou concluante.

La défenderesse soutient également qu'étant donné que le gouverneur général nomme les juges en vertu de l'article 96, il est normal que lui et son conseil aient le pouvoir d'engager des enquêtes, qui constituent l'une des étapes de leur révocation. A la page 1162 de son ouvrage, le professeur Lederman se réfère aux articles 31 et 33 de l'ancienne *Loi sur les juges*<sup>16</sup>. Sous son régime, quand on pensait qu'un juge d'une cour supérieure était frappé d'incapacité ou devenu empêché de remplir utilement ses fonctions pour cause d'âge ou d'infirmité, il pouvait cesser de toucher son traitement. Le gouverneur en conseil nommait d'abord une commission d'enquête pour procéder à des recherches et faire rapport sur les faits. Le professeur doute qu'il s'agisse là d'une procédure admissible sur le plan constitutionnel. Il déclare (page 1163):

[TRADUCTION] A mon sens, l'article 31 de la Loi sur les juges est incompatible avec l'occupation de la charge durant bonne conduite que prescrit l'article 99 de l'Acte de l'A.N.B.

Les opinions exprimées dans les ouvrages de *Todd* et du professeur Lederman ne portent pas exactement sur le point que M<sup>e</sup> Henderson a soulevé et que M<sup>e</sup> Ainslie a contesté. Je conclus, mais non sans quelque réserve, que le gouverneur en

<sup>16</sup> S.R.C. 1952, c. 159. Les articles 31 et 32 de l'actuelle *Loi sur les juges* vont encore plus loin. Le Conseil canadien de la magistrature est habilité à tenir une enquête pour établir si un juge est frappé d'incapacité ou devenu empêché de remplir utilement ses fonctions non seulement pour cause d'âge ou d'infirmité, mais aussi de mauvaise conduite, etc. Le Conseil peut recommander que le juge soit révoqué et cesse de toucher son traitement. Si le Cabinet estime alors que le juge est frappé d'incapacité ou devenu empêché de remplir utilement ses fonctions, il arrête son traitement. Dans cette note je n'ai pas oublié l'article 32.2 de la loi actuelle.

guished from the Governor General or Parliament, can authorize an inquiry into the conduct of a superior court judge. Section 99 of *The British North America Act, 1867* deals only with the power of removal: by the Governor General, but only after a Parliamentary address for removal. In this country the appointment of the judges of the superior, district and county courts of the provinces lies with the federal power. As I see it, the conduct of those judges is a "... matter connected with the good government of Canada..." The federal executive is empowered, under section 2 of the *Inquiries Act*, to cause an inquiry to be made. That was what occurred here. Section 99 of *The British North America Act, 1867* does not, to my mind, preclude inquiries of the kind here ordered. If, for example, the Commissioner's report had been favourable to the plaintiff, an investigation and address by the Senate and House, in accordance with section 99, would still have been open.

Technically, it is not now necessary for me to deal with the defendant's other contentions on this issue: that there was consent by the plaintiff to this inquiry; that no "constitutional" objection was raised at any time during it. I feel I should express my opinion.

It is true that, as a matter of form, the inquiry was ordered after a request by the plaintiff. But I conclude, on the evidence before me, there was a good deal of pressure exerted on him. One cannot shut out the state of Canadian political history at that time. It is permissible to take judicial notice of the facts of history. In *Calder v. Attorney General of British Columbia*, Hall J. delivering the dissenting judgment of himself, Spence J. and Laskin J. [as he then was], said<sup>17</sup>:

Consideration of the issues involves the study of many historical documents and enactments received in evidence, particularly exs. 8 to 18 inclusive and exs. 25 and 35. The Court may take judicial notice of the facts of history whether past or contemporaneous: *Monarch Steamship Co. Ltd. v. A/B Karlshamms Oljefabriker* [[1949] A.C. 196], at p. 234, and the Court is entitled to rely on its own historical knowledge and

<sup>17</sup> [1973] S.C.R. 313 at 346.

conseil (qu'il convient de distinguer du gouverneur général ou du Parlement) peut autoriser une enquête sur la conduite d'un juge d'une cour supérieure. L'article 99 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* ne parle que du pouvoir de révocation du gouverneur général, pouvoir qu'il ne peut exercer qu'après une adresse du Parlement à cet effet. Au Canada, la nomination des juges des cours supérieures, de district et de comté des provinces incombe au pouvoir fédéral. J'estime que la conduite des juges est une «... question touchant le bon gouvernement du Canada...» L'article 2 de la *Loi sur les enquêtes* habilite l'exécutif fédéral à faire instituer une enquête. C'est ce qui s'est produit ici. A mon sens, l'article 99 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* n'interdit pas les enquêtes du genre de celle qui a été ordonnée dans la présente affaire. Si, par exemple, le rapport du commissaire avait été favorable au demandeur, une enquête instituée sur une adresse du Sénat et de la Chambre aurait toujours été possible.

Du point de vue de la procédure, je n'ai pas besoin maintenant de statuer sur les autres prétentions de la défenderesse qui touchent à ce point litigieux, à savoir: que le demandeur a consenti à cette enquête; qu'aucune objection d'ordre «constitutionnel» n'a été soulevée à aucun moment. Toutefois, j'estime préférable d'exprimer mon opinion.

Il est vrai que l'enquête a été ordonnée à la requête du demandeur. Mais, au vu de la preuve produite devant moi, je conclus qu'il a fait l'objet de fortes pressions. On ne peut pas ne pas tenir compte de la situation politique du Canada à l'époque considérée. Il est légitime de prendre judiciairement connaissance des faits de l'histoire. Dans *Calder c. Le Procureur Général de la Colombie-Britannique*, le juge Hall, en prononçant le jugement dissident, qui a été aussi celui du juge Spence et du juge Laskin [tel était alors son titre], déclare<sup>17</sup>:

L'examen des questions en litige comporte l'étude de nombreux documents historiques et textes législatifs versés au dossier, particulièrement les pièces 8 à 18 inclusivement et les pièces 25 à 35. La Cour peut prendre judiciairement connaissance des faits historiques, tant passés que contemporains: *Monarch Steamship Co. Ltd. v. A/B Karlshamms Oljefabriker* [[1949] A.C. 196], p. 234; elle a le droit de se fonder sur ses

<sup>17</sup> [1973] R.C.S. 313, à la p. 346.

researches: *Read v. Lincoln* [[1892] A.C. 644], Lord Halsbury at pp. 652-4.

The judgment of Martland, Judson and Ritchie JJ. was given by Judson J. No specific reference was made to the power of a court to take notice of historical facts. But it is obvious from the reasons that those three judges also resorted to history.

Here, the plaintiff's name first came into prominence in 1962. In a general election in that year, the Progressive Conservative government was returned, with a minority. The next election in 1963 produced a Liberal minority government. That minority situation persisted until 1968. The history of that period records there were a number of matters which caused concern and difficulty to the minority government.<sup>18</sup> The plaintiff had earlier indicated he was prepared to launch legal attacks against any Royal Commission that might be set up. I think that would have been, if it had materialized, an embarrassing situation. The minority government's other method, unchallengeable by the plaintiff, was to try and obtain a joint address in Parliament. The plaintiff's choice, if it can be described as that, was not a real or free one.

Mr. Robinette had, before his telegram of January 17, 1966 (Exhibit 23), expressed his opinion on the constitutional issue. It was also his view a consent by the plaintiff could not validate something constitutionally invalid. The plaintiff in his letter of January 24, 1966 to Mr. Cardin (Exhibit 25) pointed out the procedure was under "all reserve".

No challenge was made, at the opening of the inquiry or at any other stage, based on the constitutional issue. Counsel for the defendant relied on that fact. The explanation is, I think, found at pages 1254 and 1255 of the transcript of proceedings. The plaintiff's testimony had then been completed. Mr. Robinette wished to tender evidence indicating the plaintiff had, long before, made efforts to have his position aired before a public inquiry. A ruling was requested. The Commission-

<sup>18</sup> The Munsinger affair, the Spencer affair, the Dorion Inquiry—to name a few.

propres connaissances historiques ainsi que sur les recherches qu'elle a faites à cet égard: *Read v. Lincoln* [[1892] A.C. 644], Lord Halsbury, pp. 652-4.

a Le jugement des juges Martland, Judson et Ritchie a été prononcé par le juge Judson. Il ne se réfère pas en particulier au pouvoir imparti à un tribunal de prendre judiciairement connaissance des faits historiques, mais il ressort clairement de leurs motifs que tous les trois ont aussi recouru à b l'histoire.

c Le demandeur a accédé à une certaine notoriété en 1962. Cette année-là, après des élections générales, le parti progressiste conservateur est revenu au pouvoir, mais sous une forme minoritaire. Les élections suivantes qui ont eu lieu en 1963 ont amené un gouvernement libéral minoritaire, qui a persisté jusqu'en 1968. Pendant cette période, un certain nombre de questions ont apparu et d'ont causé des difficultés au gouvernement minoritaire.<sup>18</sup> Le demandeur s'était déclaré précédemment prêt à lancer des attaques juridiques contre toute commission royale susceptible d'être créée. Je pense que la situation aurait été embarrassante si elle s'était matérialisée. L'autre moyen dont disposait le gouvernement minoritaire et que le demandeur ne pouvait pas contester, consistait à essayer d'obtenir du Parlement, une adresse conjointe. Le choix du demandeur, si on peut parler f ainsi, n'a jamais été réel ni libre.

g Avant son télégramme du 17 janvier 1966 (pièce 23), M<sup>e</sup> Robinette a exprimé son opinion sur la question constitutionnelle, et déclaré qu'un consentement du demandeur ne pourrait pas valider quelque chose de nul sur le plan constitutionnel. Dans sa lettre du 24 janvier 1966 à M. Cardin (pièce 25), le demandeur a souligné que la procédure était sous «toute réserve».

h Ni à l'ouverture ni à aucun autre stade de l'enquête, il n'y a eu d'opposition d'ordre constitutionnel. L'avocat de la défenderesse a invoqué ce fait. Je pense que l'explication se trouve aux pages 1254 et 1255 de la transcription des procédures. i Le témoignage du demandeur avait alors été complété. M<sup>e</sup> Robinette a voulu présenter ses preuves indiquant que longtemps avant, le demandeur s'était efforcé d'obtenir une enquête publique où sa position serait étalée au grand jour. Il a demandé j

<sup>18</sup> L'affaire Munsinger, l'affaire Spencer, l'enquête Dorion—pour n'en nommer que quelques-unes.

er expressed the view it would be of little materiality (page 1233), but he heard it. At page 1254 the Commissioner fortuitously asked: "Was there ever any objection to the Commissioner under the *Inquiries Act* made?" [sic]. Mr. Robinette explained the legal position he had taken with Mr. Favreau. At pages 1254 and 1255 he continued:

I still have grave doubts whether the Dominion has the authority to empower a Commissioner to investigate, but that is really a matter of the constitution, organization and maintenance of the courts from a provincial standpoint, and therefore within the jurisdiction of the province, but I must add this, sir, that when this Commission was set up, on the instructions of Mr. Landreville I agreed with the present Minister of Justice that I would not raise any constitutional argument before you, sir, and I do not raise that question.

In my view, if there was no constitutional power in the Governor in Council to initiate this inquiry, then the plaintiff's consent or request for it, and the agreement not to object to it, cannot cure the defect.

I turn now to the second main submission by the plaintiff. It is first necessary to set out in more detail the facts surrounding the share transaction between NONG and the plaintiff. For that purpose I shall rely almost exclusively on the evidence referred to in the Commissioner's report.

In 1954 and 1955 the route of the TransCanada PipeLine Company and the distribution from the line to various communities in Northern Ontario became a matter of concern and interest. It appeared that only one company, or agency, rather than several, would handle that distribution. NONG had been incorporated with that purpose in mind. It was very much in the running. It put forward considerable effort endeavouring to obtain franchises from various communities including Sudbury.

As recounted, the plaintiff was, in 1955 and 1956, the mayor. NONG, chiefly through Farris, presented submissions for the Sudbury franchise. Over the course of those dealings, the plaintiff and Farris had, after perhaps an initial coolness, come to like each other. By the spring of 1956, most of the other franchises had been granted. Sudbury began to take action. A by-law, approving the

une ordonnance. Le commissaire a fait remarquer qu'elle serait de peu d'importance (page 1233), mais il les a néanmoins entendues. A la page 1254, le commissaire a demandé fortuitement: [TRADUCTION] «A-t-on déjà formulé des oppositions à la nomination d'un commissaire en vertu de la *Loi sur les enquêtes*?» [sic]. M<sup>e</sup> Robinette a expliqué la position juridique qu'il a prise avec M. Favreau. Aux pages 1254 et 1255, il continue ainsi:

[TRADUCTION] J'ai toujours de sérieux doutes sur le pouvoir imparti au Dominion d'habiliter un commissaire à enquêter, mais il s'agit là réellement d'une question de constitution, d'organisation et de maintien des tribunaux d'un point de vue provincial et donc, dans les limites de la juridiction de cette province, mais je dois ajouter, Monsieur, que lorsque cette commission a été créée, à la demande de M. Landreville, j'ai convenu avec l'actuel ministre de la Justice de ne soulever devant vous aucun argument d'ordre constitutionnel, et je n'en soulèverai donc pas.

A mon sens, si le gouverneur en conseil n'a pas le pouvoir constitutionnel d'instituer cette enquête, ni le consentement ni la requête ni l'accord du demandeur de ne pas faire opposition ne peuvent remédier à ce défaut.

Je passe maintenant au deuxième argument important présenté par le demandeur. Il convient d'abord d'énoncer plus en détails les faits qui ont entouré les transactions intervenues entre NONG et le demandeur. A cette fin, je me référerai presque exclusivement aux éléments de preuve contenus dans le rapport du commissaire.

En 1954 et 1955, le parcours du pipe-line de TransCanada PipeLine Company et la distribution de gaz aux diverses localités du nord de l'Ontario sont devenus un sujet d'intérêt et même de préoccupation. Il a paru préférable qu'une seule compagnie, ou une seule agence, procède à cette distribution. NONG a été constituée dans cette optique. Elle s'est heurtée à une forte concurrence et a déployé des efforts considérables pour obtenir des concessions dans plusieurs localités, dont Sudbury.

Comme je l'ai déjà dit, en 1955 et 1956, le demandeur était maire de cette ville. NONG, principalement par l'entremise de Farris, a présenté des demandes en vue d'obtenir la concession de Sudbury. Au cours de ces transactions, le demandeur et Farris, après une certaine froideur, en sont venus à s'apprécier mutuellement. Vers le printemps de 1956, la plupart des autres concessions

franchise, had to be passed by Council. On May 22, 1956, first and second reading of the by-law were given. There remained third reading, the approval of the terms of the franchise, and a certificate of convenience and necessity by the Ontario Fuel Board. The latter was a foregone conclusion.

On July 17, 1956, Council gave, by a vote of 7 to 3, third reading to the by-law. The plaintiff, as was the general practice, did not vote. The agreement conferring the franchise was signed by the City the next day. It was returned on July 20 executed by NONG. The Fuel Board, at a later date, issued the necessary certificate. The plaintiff felt that the Board had in substance approved the franchise on June 21.

The plaintiff testified, at the Commission, that in a friendly talk with Farris, he pointed out his term as mayor would end in 1956. He indicated interest in doing NONG's legal work after that. He said he also indicated a desire to purchase some shares in NONG<sup>19</sup>. A key issue at the Commission hearing was the date of this discussion with Farris. Before Commissioner Rand the plaintiff felt it likely occurred on July 17, 1956, in the evening, after the Council meeting. That was the meeting where the by-law passed third reading. In testimony by the plaintiff in the previous proceedings referred to (the Ontario Securities Commission, the Farris preliminary and the Farris trial), he had thought the conversation had occurred sometime in the first two weeks of July. That earlier evidence, vague, if not inconsistent, was put to the plaintiff at the Commission.

In any event, a letter, dated July 20, 1956, was sent by NONG to the plaintiff. Among other things, it referred to the plaintiff's interest in assisting the company in some capacity in the future. It referred to his desire to purchase stock. It went on to say there had been a change in the capital of the company. Shares had been split five for one; existing shareholders had been given the right to subscribe for a limited number of shares at \$2.50 per share.

<sup>19</sup> I have generally summarized this evidence. The Commissioner went into detail.

ont été accordées. Sudbury a commencé à prendre des mesures. La concession devait être approuvée par voie de règlement municipal. Un règlement a été adopté en première et en deuxième lecture le 22 mai 1956. Il restait la troisième lecture, l'approbation des termes de la concession et un certificat de convenance et d'utilité délivré par l'Ontario Fuel Board, qui en l'occurrence était une pure formalité.

*b* Le 17 juillet 1956, le conseil par un vote de 7 à 3 a adopté le règlement en troisième lecture. Le demandeur, comme c'est la coutume, n'a pas voté. Le jour suivant, la ville a signé l'accord conférant la concession. Il a été renvoyé le 20 juillet signé par NONG. A une date ultérieure, la Fuel Board a émis le certificat requis. Le demandeur pensait que l'approbation du conseil datait du 21 juin.

*d* Le demandeur a témoigné devant la Commission qu'au cours d'une conversation amicale avec Farris, il lui avait fait remarquer que son mandat de maire prenait fin en 1956. Il l'a aussi informé qu'il serait intéressé à fournir des services juridiques à NONG et désireux d'acheter quelques-unes de ses actions<sup>19</sup>. Devant la Commission, la date de cette conversation a revêtu une importance particulière. Le demandeur a déclaré au commissaire Rand qu'il devait s'agir du 17 juillet 1956 au soir, après la réunion du conseil où le règlement a été adopté en troisième lecture. Dans ses dépositions au cours des précédentes procédures (l'Ontario Securities Commission, l'enquête préliminaire et le procès de Farris), il pensait que ladite conversation se situait pendant les deux premières semaines de juillet. La Commission a opposé au demandeur cette première preuve, vague, sinon contradictoire.

*h* En tout cas, le 20 juillet 1956, NONG a envoyé au demandeur une lettre, qui se référait entre autres, à l'intérêt que celui-ci avait manifesté pour fournir une aide juridique à la compagnie et à son désir d'acheter des actions. Elle ajoutait qu'il s'était produit un changement dans le capital de la compagnie, les actions ayant été scindées à cinq pour une. Les actionnaires avaient reçu le droit de souscrire un nombre limité d'actions à \$2.50 pièce.

*j* <sup>19</sup> J'ai résumé cette déposition. Le commissaire, lui, l'a exposée en détail.

At the same time it was resolved to offer you 10,000 shares at the same price of \$2.50 per share. This offer is firm until July 18th, 1957. Should you wish to purchase portions of these shares at different times, that will be in order.

On July 30, 1956, the plaintiff wrote in reply. He said in part:

I fully appreciate the advantages of the offer you outline to me and I fully intend to exercise this option before July 18th, 1957.

On September 19, 1956, the plaintiff wrote Farris as follows:

Mr. Ralph K. Farris, President,  
Northern Ontario Natural Gas Co. Ltd.,  
44 King Street, W., Suite 2308,  
TORONTO, Ontario.

My dear Ralph:

On the early morning of Tuesday following our meeting in North Bay, I was in conversation with the Minister of Justice and some other high official. I made my decision—I accepted.

After the dilemma of whether to have my appendix out or not, the dilemma of remaining a bachelor and happy or get married—this was the biggest dilemma! I feel that given three or four years and with my ambition, I would have squeezed you out of the Presidency of your Company—now I have chosen to be put on the shelf of this all-inspiring, [sic] unapproachable, staid class of people called Judges—what a decision! However, right or wrong, I will stick to it and do the best I can.

I want to assure you that my interest in your Company, outwardly aloof, will, nevertheless, remain active. I am keeping your letter of July 20th carefully in my file.<sup>20</sup>

Sincerely,

LAL:lmg

Leo

There was a discussion between Farris and the plaintiff later in the fall of 1956, some time after the plaintiff's swearing in as a judge. Farris asked the plaintiff whether he still wanted the shares. The plaintiff replied that he did.

The plaintiff himself did nothing further until some time in 1957. He said he received a phone call from someone about the shares. The substance of it was that the shares were then trading for approximately \$10.00; 2500 of the shares were to be sold to pay off the total number of 10,000. This meant, of course, the plaintiff never actually paid money. The Commissioner dealt at considerable length with the evidence as to the identity of the person who telephoned the plaintiff. The latter had always been adamant in the prior proceedings, and again at the Commission, that the caller was not

<sup>20</sup> The underlining was added by Commissioner Rand.

[TRADUCTION] En même temps, il a été résolu de vous offrir 10,000 actions à ce prix de \$2.50 pièce. Cette offre demeure valable jusqu'au 18 juillet 1957. Si vous voulez les acheter en plusieurs fois, nous sommes d'accord.

Le 30 juillet 1956, le demandeur a répondu:

[TRADUCTION] J'apprécie à leur juste titre les avantages de votre offre et j'ai l'intention d'exercer cette option avant le 18 juillet 1957.

Le 19 septembre 1956, le demandeur a écrit à Farris la lettre suivante:

[TRADUCTION] M. Ralph K. Farris, président,  
Northern Ontario Natural Gas Co. Ltd.  
44, rue King W, suite 2308

TORONTO (Ontario)

Mon cher Ralph,

Le mardi matin qui a suivi notre rencontre à North Bay, j'ai eu un entretien avec le ministre de la Justice et plusieurs autres hauts fonctionnaires. J'ai pris la décision d'accepter.

Après le dilemme que m'a posé l'extraction de mon appendice et celui de rester célibataire et heureux ou de me marier, celui-là a été le pire! J'ai pensé que d'ici trois ou quatre ans, avec mon ambition, je vous aurais arraché de la présidence de votre compagnie. Or, j'ai choisi maintenant d'être mis au rancart de tout cela et de faire partie de la classe inspirante [sic], inaccessible et grave qui est celle des juges. Quelle décision! Toutefois, que j'aie eu tort ou raison, je m'y accrocherai et ferai de mon mieux.

Je veux vous assurer que, malgré l'éloignement, mon intérêt pour votre compagnie restera vivace. Je garde soigneusement votre lettre du 20 juillet dans mes dossiers.<sup>20</sup>

f

LAL/lmg

Bien à vous,

Léo

Ultérieurement, pendant l'automne 1956, quelque temps après que le demandeur eut été assermenté, Farris lui a demandé s'il voulait toujours les actions et il lui a répondu que oui.

Le demandeur n'a pris aucune initiative jusqu'en 1957. Il a dit qu'il avait reçu un coup de téléphone de quelqu'un au sujet des actions l'informant en substance qu'elles étaient alors négociées pour environ \$10.00 et qu'il avait fallu vendre 2,500 d'entre elles pour liquider le prix global des 10,000. Cela veut dire, bien entendu, que le demandeur n'a jamais réellement payé le montant. Le commissaire a examiné longuement la preuve afférente à l'identité de la personne, qui a téléphoné au demandeur. Celui-ci a toujours nié catégoriquement lors des précédentes procédures et

<sup>20</sup> C'est le commissaire Rand qui a souligné.

Farris. The Commissioner decided that it was Farris.

On February 12, 1957, Continental Investment Corporation Ltd., a broker, wrote the plaintiff as follows:

Vancouver, B.C.  
February 12, 1957

Mr. Justice L. A. Landreville,  
Osgoode Hall,  
Toronto, Ontario.

Dear Sir:

Some time ago, we were instructed by Mr. R. K. Farris to purchase for your account, 10,000 shares of Northern Ontario Natural Gas Company Limited at \$2.50 per share. We have as of this date sold 2,500 shares for your account at \$10.00 per share which clears off the debit balance in your account.

You will find enclosed 7,500 shares of Northern Ontario Natural Gas Company Limited with stock receipt attached, which we ask you to sign and return to this office at your convenience.

Yours truly,  
Continental Investment  
Corporation Ltd.  
John McGraw

JM:AH

The plaintiff replied on February 16, 1957:

Osgoode Hall  
Toronto 1.  
Feb. 16th, 1957

Continental Investment Corporation,  
Vancouver, B.C.

Dear Sirs:

Re: Northern Ontario Natural Gas Co.

I have received yours of the 12th with Stock Certificates enclosed for which I thank you. I am enclosing receipt for same.

Should I be of any assistance to your firm for the promotion and betterment of this company in Ontario, please do not hesitate to contact me.

Sincerely,  
L. A. Landreville

The 7,500 shares were later sold, in blocks of various sizes. The plaintiff realized a profit of \$117,000.

I go now to the Commissioner's report.

In the first 68 pages the Commissioner reviewed the history of pipe line development, the involvement of the City of Sudbury and the plaintiff, and the latter's dealings with NONG. In respect of those dealings and the receipt of the shares, he canvassed in detail the evidence the plaintiff had

devant la Commission qu'il se soit agi de Farris. Le commissaire a décidé que c'était lui.

Le 12 février 1957, la firme de courtiers Continental Investment Corporation Ltd. a écrit au demandeur ce qui suit:

[TRADUCTION] Vancouver (C.-B.)  
12 février 1957

Monsieur le juge L. A. Landreville  
Osgoode Hall  
Toronto (Ontario)

b Cher monsieur,

Il y a quelque temps, M. R. K. Farris nous a prié d'acheter pour votre compte 10,000 actions de Northern Ontario Natural Gas Company Limited à \$2.50 pièce. Nous avons à cette date vendu 2,500 actions pour votre compte, à \$10.00 l'action, ce qui liquide votre solde débiteur.

Vous trouverez ci-joint 7,500 actions de Northern Ontario Natural Gas Company Limited, que nous vous demandons de signer et de retourner à ce bureau à votre convenance.

d Bien à vous,  
Continental Investment  
Corporation Ltd.  
John McGraw

JM/AH

Le 16 février 1957, le demandeur a répondu par la lettre suivante:

[TRADUCTION] Osgoode Hall  
Toronto 1  
16 février 1957

f Continental Investment Corporation  
Vancouver (C.-B.)

Messieurs,

Objet: Northern Ontario Natural Gas Co.

J'ai bien reçu votre lettre du 12, ainsi que les certificats d'actions qui y étaient joints et vous en remercie. J'inclus un reçu.

Si je peux contribuer au développement et à la promotion de votre firme en Ontario, ne manquez pas de me le faire savoir.

h Bien à vous,  
L. A. Landreville

Le demandeur a ensuite vendu 7,500 actions par liasses d'une importance variable et a réalisé un profit de \$117,000.

i Je passe maintenant au rapport du commissaire.

Dans les 68 premières pages, il examine l'aménagement du pipe-line, l'implication de la ville de Sudbury et du demandeur, ainsi que les relations de ce dernier avec NONG. A ce sujet et à propos des actions reçues par le demandeur, il épiluche en détail ses dépositions au cours des trois procédures

given in the three previous proceedings, and the evidence he gave at the Commission.

The Commissioner characterized the shares as a gift. He did not accept the contention that the correspondence of July 20, and July 30, 1956 amounted to an option, if not legally enforceable, perhaps morally enforceable. I quote from pages 68-69:

Arising out of the distribution of the 14,000 shares, prosecutions were launched against the mayors of four municipalities by which franchises had been granted: Sudbury, Orillia, Gravenhurst and Bracebridge. The offences charged were the same: in substance that NONG stock received by the mayors had been corruptly bargained for and that each, for the promise of reward, had used his influence to assist NONG in obtaining a franchise from his municipality. In three of them the information was dismissed on the ground of insufficient evidence to justify committing the accused to trial; in the fourth, that of Orillia, the accused was acquitted in a county court jury trial. Following these, a public statement was issued by the Attorney General that in the circumstances no Bill of Indictment would be preferred by him before a Grand Jury in any of the three cases of dismissal.

To the Province there has been committed by Section 92 of the British North America Act exclusive jurisdiction over the administration of justice. The courts here concerned are provincial courts although judges of the Supreme and County Courts are appointed by the Dominion Government. Such a charge levelled against a Judge of the Supreme Court of Ontario becomes obviously a matter of primary provincial interest; and in the case of Justice Landreville, it was to vindicate that as well as the general interest in municipal government, and the enforcement of the criminal law, also provincial matters, that the prosecution was brought. This formal action of the provincial authorities creates a situation where their judgment arrived at by a consideration of all the circumstances, must be accorded a respectful recognition by this Commission. That means that an originally corrupt agreement between Farris and Justice Landreville to bargain shares for influence is not to be found to be established; the presumption arises that there was no such agreement. Such a matter is a question of a state of mind; the external facts are before us; what is hidden is the accompanying understanding; and it is proper for this Commission to assume that the facts disclosed do not satisfy the requirements of our criminal law that that understanding, beyond a reasonable doubt, was corrupt.

This leads us first to the consideration of a conclusion from these external facts which is consistent with that assumption; and secondly, whether what took place in relation to those facts has infringed any other law or has violated an essential requirement of that standard of conduct which is to be observed by a member of the Supreme Court of a province.

To these considerations personal relations become significant.

précédentes et celle qu'il a faite devant la Commission.

Le commissaire qualifie lesdites actions de cadeau. Il n'accepte pas la prétention selon laquelle la correspondance du 20 et du 30 juillet 1956 équivaut à une option, sinon juridiquement exécutable, tout au moins moralement exécutable. Je cite les pages 68 et 69 de son rapport:

[TRADUCTION] A la suite de la distribution de 14,000 actions, des poursuites ont été engagées contre les maires de quatre municipalités, qui ont octroyé des concessions: Sudbury, Orillia, Gravenhurst et Bracebridge. Les chefs d'accusation ont été les mêmes en substance, à savoir que les actions de NONG que les maires ont reçues ont été négociées vénalement et que chacun d'eux, contre la promesse d'une récompense, a utilisé son influence pour aider NONG à obtenir une concession dans sa municipalité. Pour trois d'entre eux, l'information a été rejetée pour insuffisance de preuve justifiant le renvoi de l'accusé pour subir son procès; dans le quatrième cas, celui d'Orillia, l'accusé a été acquitté au cours d'un procès devant une cour de comté avec jury. Après quoi, le procureur général a publié une déclaration suivant laquelle, vu les circonstances, il ne présenterait aucun acte d'accusation devant un grand jury dans les trois cas de rejet.

L'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique confère à la province une compétence exclusive sur l'administration de la justice dans la province. Il s'agit ici de cours provinciales, bien que les juges des cours suprêmes et des cours de comté soient nommés par le gouvernement fédéral. Une accusation de cette nature portée contre un juge de la Cour suprême de l'Ontario devient, de toute évidence, un sujet d'intérêt primordial pour la province; et dans le cas du juge Landreville, les poursuites ont été engagées pour défendre l'intérêt général du gouvernement municipal, l'application du droit criminel et aussi des questions d'ordre provincial. Cette action formelle des autorités provinciales, qui ont formulé des conclusions basées sur l'examen des circonstances, crée une situation que la Commission doit en toute déférence reconnaître. Je veux dire par là qu'on ne trouvera pas de contrat vénal entre Farris et le juge Landreville où les actions soient négociées contre de l'influence. La présomption provient de la non-existence d'un tel accord. Il s'agit en l'occurrence d'un état d'esprit. Les faits extérieurs sont exposés devant nous, mais l'accord des parties y afférent est occulte. Il sied que cette commission parte du principe que les faits divulgués ne répondent pas aux exigences de notre droit criminel que cet accord des parties, au-delà d'un doute raisonnable, a un caractère vénal.

Cela nous conduit d'abord à tirer de ces faits extérieurs une conclusion compatible avec cette hypothèse; et, deuxièmement, à examiner si les actes qui ont pris place en rapport avec ces faits, ont violé une loi ou une norme de conduite qu'un juge de la Cour suprême d'une province doit observer.

Face à ces considérations, les relations personnelles prennent de l'importance.

The Commissioner, for the next several pages, then set out the plaintiff's personal history prior to his first association with Farris. I think it fair to comment that it does not appear to have been recorded in a completely objective way. Purely as one example, I quote these two sentences:

His emotions are active and he can be highly expansive; he is fascinated by the glitter of success and material well-being. His outlook is indicated by a residence in Mexico, as well as a lodge some miles from Sudbury.

The remainder of the report to page 98, is, as I read it, the basis for the Commissioner's second and third conclusions.

Counsel for the plaintiff contends the Commissioner, in inquiring into, and expressing findings and opinions on, the matters set out from pages 69 to 98, exceeded his terms of reference; he therefore exceeded or lost jurisdiction; the plaintiff is entitled to a declaration accordingly.

It is necessary at this stage, in order to fully appreciate the contention on behalf of the plaintiff, to set out the formal conclusions of the Commissioner. These appear on pages 107 to 108:

Drawn from the foregoing facts and considerations, the following conclusions have been reached:

I—The stock transaction between Justice Landreville and Ralph K. Farris, effecting the acquisition of 7,500 shares in Northern Ontario Natural Gas Company, Limited, for which no valid consideration was given, notwithstanding the result of the preliminary inquiry into charges laid against Justice Landreville, justifiably gives rise to grave suspicion of impropriety. In that situation it is the opinion of the undersigned that it was obligatory on Justice Landreville to remove that suspicion and satisfactorily to establish his innocence, which he has not done.

II—That in the subsequent investigation into the stock transaction before the Securities Commission of Ontario in 1962, and the direct and incidental dealing with it in the proceedings brought against Ralph K. Farris for perjury in 1963 and 1964 in which Justice Landreville was a Crown witness, the conduct of Justice Landreville in giving evidence constituted a gross contempt of these tribunals and a serious violation of his personal duty as a Justice of the Supreme Court of Ontario, which has permanently impaired his usefulness as a Judge.

III—That a fortiori the conduct of Justice Landreville, from the effective dealing, in the spring of 1956, with the proposal of a franchise for supplying natural gas to the City of Sudbury to the completion of the share transaction in February 1957, including the proceedings in 1962, 1963 and 1964, mentioned, treated as a single body of action, the concluding portion of which, trailing odours of scandal arising from its initiation and consummated while he was a Judge of the Supreme Court of

Dans les pages suivantes, le commissaire relate des faits personnels qui se rapportent au demandeur et sont antérieurs à ces premiers rapports avec Farris. J'estime équitable d'observer qu'il ne paraît pas les avoir consignés en toute objectivité. A titre purement d'exemple, je cite ces deux phrases:

[TRADUCTION] Il est très émotif et peut se montrer fort expansif; il est fasciné par l'éclat du succès et le confort matériel. Sa conception de la vie se traduit par une résidence au Mexique et un manoir à quelques milles de Sudbury.

Si j'en juge par ma lecture, le commissaire base sa deuxième et sa troisième conclusion sur le reste du rapport jusqu'à la page 98.

L'avocat du demandeur prétend que le commissaire, en enquêtant sur les faits énoncés aux pages 69 à 98, a exprimé des opinions et formulé des observations qui ont outrepassé son mandat. Il a donc outrepassé ou perdu sa compétence, et le demandeur a droit à un jugement déclaratoire.

A ce stade, pour que je puisse apprécier pleinement cette prétention du demandeur, il me faut énoncer les conclusions formelles du commissaire. Elles se trouvent aux pages 107 et 108:

[TRADUCTION] En me basant sur les faits et les considérations qui précèdent, j'en arrive aux conclusions suivantes:

I—Les transactions entre le juge Landreville et Ralph K. Farris, qui ont consisté en l'achat de 7,500 actions de Northern Ontario Natural Gas Company, Limited, achat pour lequel aucun motif valable n'a été fourni, en dépit des résultats de l'enquête préliminaire relative aux accusations formulées contre le juge Landreville, donnent légitimement lieu à un grave soupçon de mauvaise conduite. Dans cette situation, le soussigné est d'avis que le juge Landreville avait l'obligation de dissiper ce soupçon et de prouver son innocence de façon satisfaisante, ce qu'il n'a pas fait.

II—Au cours de l'enquête subséquente afférente aux transactions devant la Securities Commission of Ontario, en 1962, et les conclusions directes ou incidentes auxquelles elles ont donné lieu lors des procédures de parjure engagées en 1963 et 1964 contre Ralph K. Farris, où le juge Landreville a été témoin de la Couronne, la conduite du demandeur lors de ses dépositions a constitué un outrage flagrant à ces tribunaux et une dérogation sérieuse à ses obligations personnelles de juge de la Cour suprême de l'Ontario, qui l'empêchent en permanence de remplir utilement ses fonctions de juge.

III—A fortiori, la conduite du juge Landreville, depuis que la demande de concession relative à la fourniture de gaz naturel à la ville de Sudbury a abouti au printemps de 1956 jusqu'à l'achèvement de la transaction en février 1957, et y compris les procédures de 1962, 1963 et 1964 mentionnées, considérées comme une seule action et dont les conclusions traînent derrière elles comme un arrière-goût de scandale qui a apparu dès le début de l'opération et s'est matérialisé alors qu'il était juge de

Ontario, drawing upon himself the onus of establishing satisfactorily his innocence, which he has failed to do, was a dereliction of both his duty as a public official and his personal duty as a Judge, a breach of that standard of conduct obligatory upon him, which has permanently impaired his usefulness as a Judge.

In all three respects, Justice Landreville has proven himself unfit for the proper exercise of his judicial functions.

I do not think anything is to be gained by reviewing or setting out the impugned matters found at pages 69 to 98, or the Commissioner's comments and opinions. It is not for me to decide whether the evidence or materials referred to by the Commissioner on this aspect of the matter were relevant, cogent or trustworthy. Nor is it for me to decide whether the comments of the Commissioner, on what amounted to the personality and credibility of the plaintiff, were justified or valid. Opinions may well differ. I am only concerned with deciding whether the kind of findings set out in conclusions II and III were reasonably within the terms of reference set out in the Letters Patent.

In my opinion, what I have set out as (b)(ii) of the terms of reference are wide enough to embrace the portions of the Report and the conclusions attacked by the plaintiff. That portion of the term of reference is:

(b) to advise whether, in the opinion of the Commissioner:

(ii) whether the Honourable Mr. Justice Landreville has by such dealings [with NONG or its officers or in its shares] proved himself unfit for the proper exercise of his judicial duties.

As I see it, the credibility of the plaintiff was an issue. In conclusion II the Commissioner chose to find that the plaintiff's conduct in giving evidence before the Securities Commission and in the proceedings against Farris, constituted a gross contempt of those tribunals. It is true the Commissioner had before him only the transcript of the evidence given by the plaintiff in those proceedings. He did not have before him the testimony given by other witnesses. Nevertheless, it is my view the question of credibility was within the terms of reference. The quarrel is really with how the Commissioner dealt with the issue, and the facts or matters he chose to rely on. I do not think his method of dealing with the question, though others might have done differently, amounted to

la Cour suprême de l'Ontario, ont attiré sur lui le fardeau de prouver son innocence de façon satisfaisante (ce qu'il n'a pas fait), a constitué un manquement tant à son devoir de fonctionnaire public qu'à ses obligations personnelles de juge, une violation des normes de conduite qui s'imposent à lui en cette qualité, qui l'empêchent en permanence de remplir utilement ses fonctions de juge.

Sur les trois points, le juge Landreville s'est montré inapte à exercer correctement ses fonctions judiciaires.

Je pense que le fait d'examiner ou d'exposer les questions contestées, qui figurent dans les pages 69 à 98, ou bien les commentaires et opinions du commissaire, n'apportera rien de plus. Il ne m'appartient pas de décider si les dépositions ou les documents auxquels le commissaire se réfère pour cet aspect de la cause étaient pertinents, convaincants ou dignes de confiance. Il ne m'appartient pas non plus de décider si les commentaires du commissaire sur la personnalité et la crédibilité du demandeur sont justifiés ou valables. Les opinions peuvent fort bien différer. Mon seul souci consiste à décider si le genre d'observations formulées dans les conclusions II et III entrent raisonnablement dans les limites du mandat défini par les lettres patentes.

A mon avis, les termes du paragraphe b)(ii) du mandat ont un sens assez large pour englober les parties du rapport et des conclusions que le demandeur conteste. Les voici:

[TRADUCTION] b) de faire savoir si, d'après le commissaire:

(ii) M. le juge Landreville a démontré par ces transactions [avec NONG, ses employés et ses actions] son inaptitude à s'acquitter honorablement de ses fonctions judiciaires.

Selon moi, la crédibilité du demandeur était en cause. Dans la conclusion II, le commissaire a décidé que la conduite du demandeur lors de sa déposition devant la Securities Commission et au cours des procédures engagées contre Farris, a constitué un outrage flagrant aux tribunaux concernés. Il est vrai qu'il n'avait alors devant les yeux que la transcription des dépositions du demandeur et non pas celle des dépositions des autres témoins. Néanmoins, j'estime que cette question de crédibilité entre dans le cadre du mandat. La querelle porte en fait sur la manière de procéder du commissaire et sur les faits et les points qu'il a choisis d'invoquer. Je ne pense pas que ladite manière de procéder en l'occurrence ait outrepassé son mandat et lui ait fait perdre sa compétence.

going beyond the terms of the reference, and so losing jurisdiction.

I now turn to the final main submission on behalf of the plaintiff.

Section 13 of the *Inquiries Act* is as follows:

13. No report shall be made against any person until reasonable notice has been given to him of the charge of misconduct alleged against him and he has been allowed full opportunity to be heard in person or by counsel.

The plaintiff argues the Commissioner did not comply with this section. It is said there is nothing in the terms of reference, nor was there any indication at the hearing, that any allegation would be made against the plaintiff, in respect of previous testimony; that it would be alleged his conduct before those tribunals in giving evidence

... constituted a gross contempt ... and a serious violation of his personal duty as a Justice ..., which has permanently impaired his usefulness as a Judge.

It is further said the matters referred to in conclusion III, incorporating as it does the assertions in conclusion II, do not reasonably appear in the terms of reference; no notice was given to the plaintiff either before or during the hearing there would be those allegations of misconduct.

I digress somewhat to set out the procedure at the Commission hearings.<sup>21</sup> It was agreed that any witnesses called, including any requested on behalf of the plaintiff, and including the plaintiff, would be examined in chief by Commission counsel. The plaintiff's counsel, Mr. Robinette, would have the right to cross-examine last. Mr. Robinette would be permitted to present argument at the conclusion.

On the last day of the hearings, Commission counsel made his submissions. Mr. Robinette followed with his. Commission counsel then said (pages 1329-30):

Mr. Chairman, we have now reached a point where we can adjourn.

After some formal remarks by Commission counsel thanking various persons for their help, he said:

Je passe maintenant au dernier argument important présenté au nom du demandeur.

L'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* est rédigé dans les termes suivants:

13. Nul rapport ne peut être fait contre qui que ce soit, à moins qu'un avis raisonnable ne lui ait été donné de l'accusation de mauvaise conduite portée contre lui, et que l'occasion ne lui ait été donnée de se faire entendre en personne ou par le ministère d'un avocat.

Le demandeur prétend que le commissaire ne s'est pas conformé à cet article, car rien dans le mandat ou au cours des débats n'indiquait qu'une allégation serait portée contre lui à propos de ses dépositions préalables, ou, plus précisément, qu'on alléguait que sa conduite devant ces tribunaux en faisant sa déposition:

[TRADUCTION] ... a constitué un outrage flagrant ... et une dérogation sérieuse à ses obligations personnelles de juge ... qui l'empêchent en permanence de remplir utilement ses fonctions de juge.

Il déclare aussi que les questions auxquelles se réfère la conclusion III, qui reproduit les affirmations contenues dans la conclusion II, n'entrent pas raisonnablement dans le cadre du mandat. Le demandeur n'a reçu aucun avis ni avant l'audience ni pendant l'audience que des allégations de mauvaise conduite seraient portées contre lui.

Je fais une petite digression pour indiquer la procédure suivie aux audiences de la commission.<sup>21</sup> Il a été convenu que l'avocat de la commission procéderait à l'interrogatoire principal de tous les témoins cités, y compris ceux cités par le demandeur et le demandeur lui-même, et que l'avocat du demandeur, M<sup>e</sup> Robinette, aurait le droit de les contre-interroger ensuite et de présenter sa plaidoirie à la clôture de l'audience.

Le dernier jour d'audience, l'avocat de la commission a fait sa plaidoirie, qui a été suivie de celle de M<sup>e</sup> Robinette. L'avocat de la commission a ensuite déclaré (pages 1329-30):

[TRADUCTION] Monsieur le président, nous avons maintenant atteint le point où nous pouvons adjourner.

Après quelques formules conventionnelles de remerciement, il a ajouté:

<sup>21</sup> The Agenda was put in as Exhibit 29.

<sup>21</sup> L'ordre du jour figure sous la cote 29.

With that, sir, I suggest that we adjourn sine die.

The Commissioner, shortly after, said:

The Hearing is adjourned sine die.

Counsel for the plaintiff submits that in the circumstances here the provisions of section 13 became mandatory and ought to have been followed. The contention runs this way. When the Commissioner reached his decision (as he obviously at some stage did before actually signing his written report) to assert or allege that the plaintiff's conduct in giving his evidence before other tribunals amounted to misconduct or misbehaviour in office, the Commission should then have been reconvened, and notice of the "charge" of misconduct given; the plaintiff should then have been allowed to call witnesses, if he wished, to answer the so-called charges and to make his defence, either personally or by counsel, to them; instead, the first notice the plaintiff had was the publication of the Commissioner's report.

Counsel for the plaintiff asserts there is nothing in the terms of reference, nor was there anything throughout the hearing, that indicated allegations of misconduct as set out in conclusions II and III would be levelled or considered. It is further asserted that if the plaintiff and his legal representative had known these allegations were going to be made by someone or by the Commissioner, they could well have sought evidence to answer the "charges". It is not, as I see it, unreasonable to surmise the plaintiff and his advisers might have considered, in respect of allegations of gross contempt, calling as witnesses the officials of the Securities Commission, and perhaps those presiding over the Farris cases to canvass their opinions as to whether the conduct of the plaintiff in those proceedings was gross contempt.

I agree with the plaintiff that the assertion of gross contempt was a very serious one. The Commissioner said at pages 94 and 95:

The unpleasantness of the matter investigated cannot be allowed to minimize its derogatory character. There was conscious contempt before all three tribunals; it may or may not have passed the borders of criminality; but to confuse, to raise doubts by the juxtaposition of contrived and emphatic assertion

[TRADUCTION] Ceci dit, monsieur, je propose que nous ajournions sine die.

Peu après, le commissaire a déclaré:

[TRADUCTION] L'audience est ajournée sine die.

L'avocat du demandeur prétend que, vu les circonstances, les dispositions de l'article 13 étaient impératives et auraient dû être suivies. Voici ce qu'implique cette prétention. Lorsque le commissaire a pris sa décision (comme il l'a fait manifestement à un certain stade avant de signer son rapport écrit) d'affirmer que la conduite du demandeur en faisant sa déposition devant les autres tribunaux équivalait à une mauvaise conduite dans l'exercice de ses fonctions, il aurait dû reconvoquer la commission et donner avis au demandeur de l'«accusation» de mauvaise conduite. Le demandeur aurait alors eu la possibilité de citer des témoins, si tel était son désir, de répondre aux prétendues accusations et d'assurer sa défense soit personnellement soit par le ministère de son avocat, ou les deux. Au lieu de cela, il a été mis au courant par la publication du rapport du commissaire.

L'avocat du demandeur prétend que rien dans le mandat ou au cours des débats n'indiquait que des allégations de mauvaise conduite, comme celles qui figurent dans les conclusions II et III seraient soulevées ou considérées. Il prétend aussi que si le demandeur (ou son représentant légal) avait su que quelqu'un ou le commissaire allait le faire, il aurait pu rechercher les éléments de preuve pour répondre aux «accusations». A mon avis, il n'est pas déraisonnable de supposer que le demandeur et ses conseillers, face à des allégations d'outrage flagrant, auraient pu envisager de citer comme témoins les fonctionnaires de la Securities Commission et peut-être aussi les magistrats qui ont présidé le procès de Farris, afin d'examiner en détail leurs opinions quant à savoir si la conduite du demandeur au cours des procédures a constitué ou non un outrage flagrant.

Je suis d'accord avec le demandeur: l'allégation d'outrage flagrant est très grave. Aux pages 94 et 95, le commissaire déclare:

[TRADUCTION] Je ne peux pas invoquer le caractère désagréable de l'affaire sur laquelle j'enquête pour minimiser son caractère dérogatoire. Il y a eu un outrage conscient devant les trois tribunaux. A-t-il ou non outrepassé les limites de la criminalité? C'est possible, mais de toutes façons le fait de causer de la

and nullifying qualifications and reservations, is not to be distinguished in effect from deliberate falsity.

I translate that as a finding of perjury.

Counsel for the defendant maintains the allegations or charges are set out in the Order in Council and Letters Patent; they are the notice of the charges of misconduct alleged; the impugned conclusions obviously and reasonably arose out of charges set out in the terms of reference.

I do not agree that the matter of gross contempt of the other tribunals can be said to be included, by implication or necessary intendment, in the terms of reference.

This was a somewhat unusual Royal Commission. The majority of Royal Commissions seem to be constituted to investigate a particular subject, thing or state of affairs. Rarely do they relate to one person. This Commission was, however, directed to the investigation of one particular person and his dealings with a certain company, its officers, or its shares. The Commissioner was requested to inquire into those dealings and to express an opinion whether, in the course of them, there had been misbehaviour by the plaintiff as a judge, or whether the plaintiff, by the dealings, had proved himself unfit. I am unable to see how those general terms indicated to the plaintiff there would, or might be, an allegation of gross contempt of certain tribunals, amounting to misconduct.

No authority was cited to me, in respect of the application of section 13, which was closely in point. Reference was made to *Crabbe v. Minister of Transport*<sup>22</sup>. I agree the facts of that case are readily distinguishable; so too, the relevant statutory provisions and rules. There is, nevertheless, some similarity. In my opinion the case is helpful.

There, a court of investigation was appointed, pursuant to the *Canada Shipping Act*, to investigate a collision between two large vessels. The

confusion et de soulever des doutes, en accumulant des affirmations emphatiques et fallacieuses et des restrictions dirimantes, a un effet analogue à la fausseté délibérée.

Il s'agit là, à mon avis, d'une constatation de perjury.

L'avocat de la défenderesse soutient que les allégations ou accusations sont énoncées dans le décret du conseil et dans les lettres patentes; elles tiennent lieu d'avis en ce qui concerne les accusations de mauvaise conduite; de toute évidence, les conclusions contestées découlent des accusations énoncées dans le mandat.

A mon avis, on ne peut pas dire que la question de l'outrage flagrant devant les autres tribunaux soit, implicitement ou par présomption, incluse dans le mandat.

Il s'agit là d'une commission royale quelque peu inhabituelle. La majorité des commissions royales sont instituées pour enquêter sur un sujet, une chose ou un état de choses. Elles se rapportent rarement à une personne. Toutefois, celle-ci a été constituée à la seule fin d'enquêter sur une personne en particulier et ses rapports avec une certaine compagnie, ses dirigeants et ses actions. Le commissaire a été chargé d'enquêter sur lesdits rapports et d'apprécier s'ils ont donné lieu à une mauvaise conduite de la part du demandeur dans l'exercice de ses fonctions de juge ou si celui-ci s'est révélé inapte à les remplir utilement. Je ne vois vraiment pas comment des termes aussi généraux pouvaient indiquer au demandeur qu'on alléguerait ou pourrait alléguer un outrage flagrant devant certains tribunaux, qui équivaut à une mauvaise conduite.

Personne ne m'a cité de jurisprudence concernant l'application de l'article 13, qui présente avec l'espèce une complète similitude. On a invoqué *Crabbe c. Le ministre des Transports*<sup>22</sup>. J'estime que les faits de cette cause se distinguent aisément, ainsi que les dispositions législatives et les règles. Néanmoins, elle présente une certaine analogie qui la rend intéressante en l'occurrence.

Dans cette affaire-là, un tribunal a été nommé en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada* pour enquêter sur l'abordage de deux gros

<sup>22</sup> [1972] F.C. 863.

<sup>22</sup> [1972] C.F. 863.

statute and the *Shipping Casualties Rules* governed the procedure at the investigation.

All of the parties concerned, including some of the officers and the pilots of the two vessels, were served, prior to the commencement of the investigation, with a "statement of the case". That document contained 15 questions. The first fourteen covered somewhat formal and technical matters. The last question read [at page 865]:

Was the collision caused or contributed to by the wrongful act or default by any person or persons and if so what were those wrongful acts or defaults and by whom were they committed.

The Department of Transport had conduct of the proceedings. The *Shipping Casualties Rules* (Rule 17) provided that when the examination of witnesses, called on behalf of the Department of Transport, had been concluded, and after cross-examination of those witnesses by interested parties, the Department should then state

... in open Court the questions concerning the casualty, and the conduct of the certificated officers ... upon which the opinion of the Court is desired.

In the *Crabbe* case, the Department of Transport contended that the statement of the case, containing as it did, the question earlier set out, complied with the provisions of Rule 17; that nothing beyond the reading of the questions was required. Counsel for Captain Crabbe submitted that merely reading the questions was insufficient; the particular things alleged against Captain Crabbe or other officers (the charges) should then be set out; the particular officer or officers against whom allegations were made would then have the opportunity to call evidence and make submissions.

The Federal Court of Appeal upheld the contention of counsel for Captain Crabbe.

In my opinion, similar reasoning applies in this case. I agree with the plaintiff's position that in the circumstances here, the Commission should have been reconvened. The substance of the proposed allegations of misconduct set out in conclusions II and III should have been made known to the plaintiff in accordance with section 13. The plaintiff should then have been given the opportunity to meet those specific charges.

navires. La loi et les *Règles sur les sinistres maritimes* ont régi les procédures afférentes à l'enquête.

Toutes les parties concernées, notamment plusieurs officiers et les pilotes des deux navires, ont reçu signification avant l'ouverture de l'enquête d'un «exposé de l'affaire». Ce document contenait 15 questions. Les quatorze premières couvraient des points quelque peu formels et techniques, et la dernière était libellée dans les termes suivants [à la page 865]:

[TRADUCTION] L'abordage est-il directement ou indirectement imputable à la faute ou à la prévarication d'une ou de plusieurs personnes, et s'il en est ainsi, quelles sont ces fautes ou prévarications et qui les a commises?

La conduite des procédures a incombé au ministère des Transports. Les *Règles sur les sinistres maritimes* (Règle 17) prévoient qu'une fois terminés l'interrogatoire des témoins cités pour le compte du ministère des Transports et leur contre-interrogatoire par les parties intéressées, le Ministère doit alors exposer:

... à huis ouvert les questions dont il désire saisir la Cour relativement au sinistre et à la conduite des officiers brevetés ou autres personnes visées.

Dans l'affaire *Crabbe*, le ministère des Transports a prétendu que l'exposé de l'affaire, du fait qu'il contenait la question que je viens de reproduire, était conforme aux dispositions de la Règle 17 et que seule la lecture des questions était requise. L'avocat du capitaine Crabbe a soutenu que la simple lecture des questions était insuffisante et qu'on aurait dû formuler aux intéressés les accusations portées contre son client et les autres officiers, afin qu'ils aient la possibilité de citer des témoins et de présenter des arguments.

La Cour d'appel fédérale a confirmé l'argument de l'avocat du capitaine Crabbe.

A mon avis, un raisonnement analogue s'applique en l'espèce. Je suis d'accord avec le demandeur: vu les circonstances, la Commission aurait dû être reconvoquée et le demandeur, avisé conformément à l'article 13 des allégations de mauvaise conduite formulées dans les conclusions II et III. Il aurait alors eu la possibilité de les réfuter.

I therefore hold, with diffidence, that the Commissioner failed to comply with the mandatory requirements of section 13 of the *Inquiries Act*.

I have come slowly to that conclusion. The Commissioner was an eminent and renowned judge of the Supreme Court of Canada.

Ivan Cleveland Rand was appointed to the Supreme Court of Canada on April 22nd, 1943 in his fifty-ninth year. It would be more accurate to say that he was drafted into the court. His reputation as a man of principle, an independent thinker, and an outstanding lawyer, had preceded him to Ottawa. Rand's appointment to the court, like the universal respect which he enjoyed, had commanded itself.

The Honourable, J. R. Cartwright, eloquently summarized Rand's judicial career in observing that "his record offered a fair promise which, in the sixteen years that he occupied the Bench, was gloriously fulfilled". Rand established himself securely in the minds of many as the greatest judge who ever graced that bench, although others would concede that position to the former Chief Justice, Sir Lyman Duff. Without doubt, they are the two most eminent judges Canada has yet produced.<sup>23</sup>

As a mere trial bench judge, I feel some reluctance in concluding that this distinguished Commissioner omitted to comply with one of the terms of the statute governing his inquiry; that this was error in law. But my function cannot be affected by diffidence or reluctance. I am required to apply the law, as I conceive it to be, to the issues between the parties to this suit.

There remain two final matters of defence.

The first is laches. The plaintiff, it is said, has slept too long on his rights. The report issued on August 11, 1966; he ought then to have attacked the inquiry, even before the Joint Committee of the Senate and House was appointed; the present litigation was not commenced until August 4, 1972; the delay or lapse of time is substantial.

*Snell's Principles of Equity* has this to say on laches<sup>24</sup>:

Laches essentially consists of a substantial lapse of time coupled with the existence of circumstances which make it inequitable to enforce the claim. Delay will accordingly be fatal to a claim for equitable relief if it is evidence of an agreement by the plaintiff to abandon or release his right, or if it has

<sup>23</sup> "Mr. Justice Rand—A Triumph of Principle", by E. Marshall Pollock (1975) 53 *Canadian Bar Review* 519, and 522.

<sup>24</sup> 27th ed. (1973) p. 35.

Je conclus donc, avec hésitation, que le commissaire a omis de se conformer aux exigences impératives de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*.

Je suis venu lentement à cette conclusion. Le commissaire a été un juge éminent et renommé de la Cour suprême du Canada.

[TRADUCTION] Ivan Cleveland Rand a été nommé à la Cour suprême du Canada, le 22 avril 1943, à l'âge de cinquante-neuf ans. Il serait plus exact de dire qu'il y a été détaché. Sa réputation d'homme de principe, de penseur indépendant et d'homme de loi éminent l'avait précédé à Ottawa. La nomination de Rand à la Cour, vu le respect universel dont il jouissait, allait de soi.

L'honorable J. R. Cartwright a éloquentement résumé la carrière judiciaire de Rand en faisant remarquer que «son dossier offrait une belle promesse qui, pendant les seize ans qu'il a passés dans la magistrature, a été glorieusement tenue». Rand s'est solidement imposé à bien des esprits comme le plus grand juge qui ait jamais siégé dans la magistrature, bien que d'autres accordent ce rang à l'ancien juge en chef, sir Lyman Duff. Sans aucun doute, ce sont là les deux juges les plus éminents que le Canada ait jamais produit.<sup>23</sup>

En tant que simple juge de première instance j'éprouve une certaine réticence à conclure qu'un commissaire aussi distingué a omis de se conformer à l'une des exigences de la loi qui régit cette enquête, qu'il a commis une erreur de droit. Mais la réticence et l'hésitation ne doivent pas influencer sur mes fonctions. Il m'incombe d'appliquer la loi, telle que je la conçois, au litige qui oppose les parties à la présente instance.

Il reste deux derniers moyens de défense.

Le premier est le retard indu. Le demandeur a trop laissé traîner l'exercice de ses droits. Le rapport a été publié le 11 août 1966 et il aurait alors dû attaquer l'enquête, même avant la nomination du comité mixte du Sénat et de la Chambre. Or, le présent litige n'a commencé que le 4 août 1972; il y a là un retard ou un laps de temps notable.

L'ouvrage de *Snell's Principles of Equity* contient sur le retard indu les commentaires suivants<sup>24</sup>:

[TRADUCTION] Le retard indu consiste essentiellement en un laps de temps qui, associé à des circonstances, rend peu équitable l'exécution de la réclamation. Le retard sera par suite fatal à une demande de redressement fondée sur l'*equity* s'il constitue un signe évident que le demandeur a renoncé à son droit ou

<sup>23</sup> «Mr. Justice Rand—A Triumph of Principle», par E. Marshall Pollock (1975) 53 *Revue du Barreau canadien*, pp. 519 et 522.

<sup>24</sup> 27<sup>e</sup> éd. (1973) p. 35.

resulted in the destruction or loss of evidence by which the claim might have been rebutted, or if the claim is to a business (for the plaintiff should not be allowed to wait and see if it prospers), or if the plaintiff has so acted as to induce the defendant to alter his position on the reasonable faith that the claim has been released or abandoned. But apart from such circumstances delay will be immaterial.

On the facts before me, I see nothing which makes it inequitable that the plaintiff's claim be enforced. None of the "fatal" circumstances described in *Snell* are present here. The defendant (for practical purposes, the plaintiff's fellow-citizens) has not been induced to alter any position. I see no compelling or equitable reason to invoke the defence of laches.

The defendant says, finally, the Court should not, in the exercise of its discretion make any declaration of any kind in favour of the plaintiff. All the surrounding circumstances are pointed to: the affair is now old; the plaintiff has long since resigned from the bench; the matter is, in a practical sense, academic; there has been long delay. I agree the Court has, in the circumstances, a discretion to grant or not grant a declaration. I do not see any equitable, legal, or moral reason to exercise my discretion against the plaintiff. As Pratte J. said:

... the Court has the jurisdiction to make a declaration which, though devoid of any legal effect, would, from a practical point of view, serve some useful purpose.

One useful purpose, to my mind, and assuming my decision in respect of section 13 of the *Inquiries Act* to be correct, is that it will be a matter of public record that the plaintiff did not, at the commission hearing, have full opportunity to refute the allegation or finding he had committed, as a judge, gross contempt in his testimony before certain tribunals.

It is a matter of record that the plaintiff is pursuing, in this Court, another action against the defendant. It was commenced on the same date as this suit. In that litigation the plaintiff seeks, among alternative relief claims, a declaration that he is entitled to a pension from June 30, 1967, the date of his resignation as a judge. The amount of pension sought is based on the relevant provisions of the *Judges Act*. It may be that the declaration I

s'il a eu comme résultat la destruction ou la perte de la preuve grâce à laquelle cette demande aurait pu être réfutée, ou si la demande vise une entreprise (car le demandeur ne doit pas être autorisé à attendre de voir si celle-ci est prospère) ou si le demandeur a agi de manière à inciter le défendeur à modifier sa position en se basant sur la croyance raisonnable que la réclamation a été abandonnée. Ces cas mis à part, le retard sera de peu d'importance.

D'après les faits dont je dispose, je ne vois rien qui rend peu équitable l'exécution de la réclamation du demandeur. On ne trouve ici aucune des circonstances « fatales » décrites par *Snell*. La défenderesse (aux fins pratiques, les compatriotes du demandeur) n'a été poussée à altérer aucun point de vue. Je ne vois aucune raison équitable ou impérative pour invoquer une défense basée sur le retard indu.

Enfin, la défenderesse déclare que dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, la Cour ne devrait rendre aucun jugement déclaratoire en faveur du demandeur. Toutes les circonstances concourent à cet effet: l'affaire est maintenant ancienne; le demandeur a depuis longtemps démissionné de la magistrature; la question est devenue de la pure rhétorique et il y a eu un long retard. J'admets que, vu les circonstances, la Cour est libre d'accorder ou de ne pas accorder un jugement déclaratoire. Je ne vois aucune raison équitable, morale ou juridique pour exercer ma discrétion contre le demandeur. Comme l'a dit le juge Pratte:

[TRADUCTION] ... la Cour est compétente pour rendre un jugement déclaratoire qui, bien que dénué de tout effet juridique, servira sur le plan pratique à remplir quelque objectif utile.

A mon sens, et en présupant que ma conclusion relative à l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* soit correcte, l'objectif utile, c'est qu'il sera de notoriété publique que le demandeur n'a pas eu aux audiences de la commission, la possibilité de réfuter l'accusation d'avoir commis, en tant que juge, un outrage flagrant en déposant devant les tribunaux.

Il est également notoire que le demandeur poursuit actuellement devant cette cour, une autre action contre la défenderesse, qui a été engagée à la même date que celle qui nous occupe. Le demandeur y sollicite, parmi d'autres demandes de redressement, un jugement déclaratoire portant qu'il a droit à une pension à partir du 30 juin 1967, date de sa démission comme juge. Le montant de la pension réclamé est basé sur les dispositions

find he is here entitled to will serve some useful purpose in the prosecution of that other suit.

The plaintiff will have a declaration limited to the section 13 issue. He will also recover the costs of this action.

I request counsel for the plaintiff to draw a draft judgment giving effect to these reasons, and to submit it to counsel for the defendant. If counsel cannot agree on the terms, I shall hear submissions.

pertinentes de la *Loi sur les juges*. Il se peut que le jugement déclaratoire auquel j'estime que le demandeur a droit en l'espèce serve quelque objet utile dans les poursuites afférentes à cette autre instance.

Le demandeur aura donc un jugement déclaratoire limité à la question de l'article 13. Il recouvrera également les frais de la présente action.

Je demande à l'avocat du demandeur de rédiger un projet de jugement donnant effet aux présents motifs et de le soumettre à l'avocat de la défenderesse. Si celui-ci n'est pas d'accord sur les termes, j'entendrai ses arguments.