

T-4135-77

T-4135-77

Bell Canada (Plaintiff)

v.

Attorney General of Canada, Luc-André Couture, Robert Simpson MacLellan and Frank Roseman (Defendants)

Trial Division, Addy J.—Ottawa, February 9 and 15, 1978.

Practice — Application to strike statement of claim, and alternatively, to strike one prayer for relief — Action for declaration that Restrictive Trade Practices Commission exceeded its jurisdiction, and for order that Attorney General be instructed to order Commission to refrain from hearing evidence — Attorney General claims there is no reasonable cause of action and that the Federal Court is without jurisdiction under s. 28 of Federal Court Act — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 18, 28 — Combined Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, s. 47.

The plaintiff (respondent in the present application) instituted an action in the Trial Division against the Attorney General, and other defendants as members of the Restrictive Trade Practices Commission. The statement of claim seeks a declaration that the Commission had exceeded its jurisdiction by inquiring into certain of its practices and policies and prays for an order requiring the Attorney General to instruct the Commission to refrain from hearing evidence or accepting submissions related to those policies and practices. The defendant, the Attorney General, requests that the statement of claim be struck on the grounds that it discloses no reasonable cause of action and that the Trial Division has no jurisdiction under section 28 of the *Federal Court Act*. Alternatively, defendant requests that the plaintiff's second prayer be struck for the same reasons.

Held, the defendant's first request is denied, but his alternative request is allowed. Although the decision in the case at bar to admit evidence on certain aspects of the plaintiff's operations might possibly involve an excess of jurisdiction on the part of the Commission, such a decision is not reviewable under section 28. Section 18(b) of the *Federal Court Act*, when read with section 18(a), however, grants statutory jurisdiction to the Court to entertain a claim for declaratory judgment against the Attorney General. There is no fundamental jurisdictional bar against plaintiff proceeding against either the Commission or the Attorney General by way of ordinary action for a declaration. In the case of a statutory body charged with making an inquiry on a certain subject, it might very well be that in hearing evidence that pertains to matters so completely unrelated to the objects for which it was constituted and which is not probative of any of the issues which it is charged to determine, it might exceed its jurisdiction and render itself subject to intervention by a Court. It is possible that plaintiff could obtain, after the evidence was in, a declaration that the Com-

Bell Canada (Demanderesse)

c.

Le procureur général du Canada, Luc-André Couture, Robert Simpson MacLellan et Frank Roseman (Défendeurs)

Division de première instance, le juge Addy—Ottawa, les 9 et 15 février 1978.

Pratique — Demande visant la radiation de la déclaration et subsidiairement de radier une demande de redressement — Action réclamant un jugement déclaratoire portant que la Commission sur les pratiques restrictives du commerce a excédé les limites de sa compétence, ainsi qu'une ordonnance enjoignant au procureur général d'interdire à la Commission d'entendre des témoignages — Des témoignages — Le procureur général soutient qu'il n'existe aucune cause raisonnable d'action et que la Cour fédérale n'a pas compétence en vertu de l'art. 28 de la Loi sur la Cour fédérale — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 18 et 28 — Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, c. C-23, art. 47.

La demanderesse (intimée dans la présente demande) a entamé une action devant la Division de première instance contre le procureur général et les autres défendeurs, en qualité de membres de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce. La déclaration vise à obtenir un jugement déclaratoire portant que la Commission a excédé les limites de sa compétence en enquêtant sur les pratiques et politiques de l'intimée, et aussi, à obtenir une ordonnance enjoignant au procureur général d'interdire à la Commission d'entendre des témoignages et de recevoir des observations concernant les politiques et les pratiques susmentionnées. Le procureur général, défendeur, réclame la radiation de la déclaration aux motifs qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action et que la Division de première instance n'a pas compétence en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le défendeur demande subsidiairement que le second redressement sollicité par la demanderesse soit radié pour les mêmes motifs.

Arrêt: la première demande du défendeur est rejetée, cependant sa demande subsidiaire est accueillie. Bien que la décision en l'espèce d'accueillir des éléments de preuve portant sur certains aspects des opérations de la demanderesse puisse peut-être révéler un excès de compétence de la part de la Commission, une telle décision n'est pas de celles qui sont susceptibles d'examen en vertu de l'article 28. Cependant, l'article 18(b), de la *Loi sur la Cour fédérale* lorsqu'on le rapproche de l'article 18(a), accorde à la Cour compétence pour entendre une demande de jugement déclaratoire contre le procureur général. En ce qui concerne la compétence de la Cour, rien ne s'oppose à ce que la demanderesse réclame un jugement déclaratoire contre la Commission ou le procureur général par voie d'action ordinaire. Il se peut fort bien qu'un organisme chargé par la loi d'enquêter sur un certain sujet excède sa compétence et s'expose à l'intervention de la Cour en entendant des témoignages portant sur des points totalement étrangers aux objets en vue desquels il est constitué et qui n'apportent pas de preuve sur les questions qu'il a pour fonction de trancher. Il est possible que la

mission had somehow exceeded its jurisdiction by inquiring into certain general practices and policies of plaintiff. For that reason, the statement of claim and its first prayer will not be struck out. The Attorney General would have no authority whatsoever to take any measure to prevent the Commission from hearing evidence or accepting submissions of any kind. He has no statutory control over the Commission in the performance of its investigatory duties and it would be completely illegal as well as improper for him to take any such action.

APPLICATION.

COUNSEL:

J. W. Brown, Q.C., and C. S. Goldman for plaintiff. c

G. Henderson, Q.C., and G. Kaiser for defendants.

Paul Martineau, Q.C., for third party.

SOLICITORS:

Blake, Cassels & Graydon, Toronto, for plaintiff.

Gowling & Henderson, Ottawa, for defendants.

Martineau, Leclerc, St-Amand & Gravel, Hull, for third party.

The following are the reasons for order rendered in English by

ADDY J.: The plaintiff, the respondent in the present application, instituted an action in the Trial Division of this Court against the Attorney General and also against the other defendants, the latter as members of the Restrictive Trade Practices Commission (hereinafter referred to as the "Commission"). The statement of claim alleges that the Commission is charged solely with investigating any monopolistic situation which might exist regarding vertical integration of the telecommunication equipment market in Canada.

In paragraph 13(a) of its statement of claim, the respondent asks for a declaration that the Commission exceeds its jurisdiction by inquiring into the practices and policies of the said respondent and other regulated telephone companies with respect to intercommunication networks and into the reasons or desirability of such practices or policies. In paragraph 13(b) it prays for an order

demanderesse puisse obtenir, une fois les témoignages rendus, un jugement déclaratoire portant que la Commission a d'une manière ou d'une autre excédé sa compétence en enquêtant sur certaines pratiques ou politiques générales de la demanderesse. Pour ce motif ni la déclaration ni le premier redressement demandé ne seront radiés. Le procureur général n'a pas l'autorité nécessaire pour prendre des mesures visant à empêcher la Commission d'entendre des témoignages ou d'accueillir des observations d'aucune sorte. La loi ne lui accorde aucun contrôle sur la façon dont la Commission remplit ses fonctions d'enquête, et il serait tout à fait illégal et irrégulier de sa part de prendre les mesures susmentionnées.

DEMANDE.

AVOCATS:

J. W. Brown, c.r., et C. S. Goldman pour la demanderesse.

L. Henderson, c.r., et B. Kaiser pour les défendeurs.

Paul Martineau, c.r., pour la tierce partie.

d PROCUREURS:

Blake, Cassels & Graydon, Toronto, pour la demanderesse.

Gowling & Henderson, Ottawa, pour les défendeurs.

Martineau, Leclerc, St-Amand & Gravel, Hull, pour la tierce partie.

Voici les motifs de l'ordonnance rendus en français par

LE JUGE ADDY: La demanderesse, qui est intimée dans la présente demande, a entamé une action devant la Division de première instance de la présente cour contre le procureur général et aussi contre les autres défendeurs, ces derniers en leur qualité de membres de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce (ci-après appelée la «Commission»). La déclaration soutient que la Commission est chargée uniquement d'enquêter sur toute situation de monopole qui pourrait exister concernant l'intégration verticale du marché du matériel de télécommunication au Canada.

Au paragraphe 13a) de sa déclaration, l'intimée demande un jugement déclaratoire portant que la Commission excède les limites de sa compétence en enquêtant sur les pratiques et politiques de ladite intimée et d'autres compagnies de téléphone réglementées en ce qui concerne les réseaux de communications intérieures, ainsi que sur les motifs ou le caractère désirable de telles pratiques

requiring the Attorney General to instruct the Commission to refrain from hearing evidence or accepting submissions relating to the above-mentioned policies and practices.

The defendant, the Attorney General, has launched the present application and requests that the statement of claim be struck out on the grounds that it discloses no reasonable cause of action and that the Trial Division of this Court has no jurisdiction by virtue of section 28 of the *Federal Court Act*. The defendant alternatively requests that paragraph 13(b) of the statement of claim be struck out for the same reasons.

It was common ground between counsel for the parties that the Commission in exercising its functions, pursuant to section 47 of the *Combines Investigation Act*¹ is acting as a purely administrative board or commission, is merely discharging a reporting function and is not exercising a judicial or quasi-judicial function. I am of the same view. (Refer *O'Connor v. Waldron*².)

Where the basic function of a board or commission is purely administrative and its final decision need not be exercised in a judicial or quasi-judicial manner, there is normally no obligation on it that any of its interim procedural decisions or decisions as to what matters will be investigated be exercised in a judicial or quasi-judicial manner. Where a person alleges that harm might result from any such interim decision, including a decision as to jurisdiction, the remedy is to sue for an injunction or other relief and not to appeal the decision under section 28 of the *Federal Court Act* as argued by counsel for the Attorney General. Although the decision in the case at bar to admit evidence on certain aspects of the plaintiff's operations might possibly involve an excess of jurisdiction on the part of the Commission, such a decision is not the type of decision reviewable under section 28. I am not of the view that the statement of The Honourable Chief Justice of this Court, when referring to the type of decisions reviewable under section 28 in the case of *Attorney General of Canada v.*

et politiques. Au paragraphe 13b), elle réclame une ordonnance enjoignant au procureur général d'interdire à la Commission d'entendre des témoignages et de recevoir des observations concernant les politiques et les pratiques susmentionnées.

Le procureur général, défendeur, et auteur de la présente demande, réclame la radiation de la déclaration aux motifs qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action et que la Division de première instance de la présente cour n'a pas compétence en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le défendeur demande subsidiairement que le paragraphe 13b) de la déclaration soit radié pour les mêmes motifs.

Les avocats des parties ont reconnu que la Commission, dans l'exercice des fonctions que lui attribue l'article 47 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*¹, agit en qualité de commission ou d'office purement administratif, n'a pour mandat que de faire rapport et n'exerce pas des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires. Je suis aussi de cet avis. (Voir *O'Connor c. Waldron*².)

Lorsque les fonctions essentielles d'un office ou d'une commission sont purement administratives et que sa décision finale n'a pas à être soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, il n'est habituellement pas nécessaire que ses décisions provisoires d'ordre procédural ou ses décisions portant sur les questions qui doivent faire l'objet d'une enquête, soient soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Lorsque l'on soutient qu'un préjudice peut résulter de telles décisions, y compris une décision portant sur la compétence, il faut demander une injonction ou un autre redressement et non interjeter appel contre la décision en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* comme l'a avancé l'avocat du procureur général. Bien que la décision en l'espèce d'accueillir des éléments de preuve portant sur certains aspects des opérations de la demanderesse puisse peut-être révéler un excès de compétence de la part de la Commission, une telle décision n'est pas de celles qui sont susceptibles d'examen en vertu de l'article 28. Je ne suis pas d'avis que l'on puisse appliquer à

¹ R.S.C. 1970, c. C-23.

² [1935] A.C. 76.

¹ S.R.C. 1970, c. C-23.

² [1935] A.C. 76.

*Cylien*³ and in the case of *Danmor Shoe Company Ltd. v. Crosley Shoe Corp. Ltd.*⁴ to the effect that "A decision of something that the statute expressly gives such a tribunal 'jurisdiction or powers' to decide is clearly such a 'decision'" (i.e., a decision reviewable under section 28) applies to a decision to hear evidence. The statement should not be taken to mean that because a statute gives a commission a right to decide what evidence it shall hear in order to fulfill its investigative function such a power *ipso facto* renders such a decision reviewable under section 28. Most statutes setting up investigative boards and commissions grant powers to hear and consider evidence. It is therefore proper to proceed by way of action against the Commission in the present case.

I also find that section 18(b) of the *Federal Court Act*, when read with section 18(a), does grant statutory jurisdiction to the Federal Court of Canada to entertain a claim for a declaratory judgment against the Attorney General. I do not agree as argued by counsel for the applicant that the words "including any proceeding brought against the Attorney General of Canada in subsection (b)" must be taken to mean relief of another nature since, in the absence of specific statutory authority, no mandatory or executory order can be issued against the Crown or any Minister of the Crown when acting as such and, in effect, all judgments against the Attorney General either as a Minister of the Crown or as representing the Crown must necessarily be declaratory or non-mandatory in nature.

In the case of *The Canadian Fishing Company Limited v. Smith*⁵ the members of the Restrictive Trade Practices Commission were sued as defendants in an ordinary action and the majority judgment of the Supreme Court of Canada held that the plaintiff in that action was entitled to a decla-

la décision d'entendre des témoignages les paroles du juge en chef de la présente cour lorsqu'il s'est prononcé sur le genre de décisions susceptibles d'examen en vertu de l'article 28 dans *Le procureur général du Canada c. Cylien*³ et dans *Danmor Shoe Company Ltd. c. Crosley Shoe Corp. Ltd.*⁴, à savoir «Il va de soi qu'une décision du tribunal, prise en vertu d'une compétence ou des pouvoirs expressément conférés par la loi, est une 'décision' relevant de cette catégorie» (c.-à-d. une décision susceptible d'examen en vertu de l'article 28). Cette affirmation ne signifie pas que, parce qu'un texte législatif permet à une Commission de décider quels témoignages elle entendra afin de remplir ses fonctions d'investigation, un tel pouvoir rend de ce fait la décision susceptible d'examen en vertu de l'article 28. La plupart des textes législatifs qui établissent des offices et des commissions ayant pour fonction d'enquêter accordent le pouvoir d'entendre et d'étudier des témoignages. Par conséquent, il convient en l'espèce de procéder contre la Commission par voie d'action.

Je conclus également que l'article 18(b) de la *Loi sur la Cour fédérale*, lorsqu'on le rapproche de l'article 18(a), accorde à la Cour fédérale du Canada compétence pour entendre une demande de jugement déclaratoire contre le procureur général. Je ne crois pas, comme l'a soutenu l'avocat du requérant, que les mots «notamment toute procédure engagée contre le procureur général du Canada à l'alinéa b)» désignent un redressement d'une autre nature puisque, en l'absence de texte législatif précis, il ne peut être rendu aucune ordonnance obligatoire ou exécutoire contre la Couronne ou l'un de ses ministres agissant à ce titre et que, de ce fait, tous les jugements prononcés contre le procureur général, en sa qualité de ministre de la Couronne ou de représentant de la Couronne, doivent être nécessairement déclaratoires ou non exécutoires.

Dans l'affaire *The Canadian Fishing Company Limited c. Smith*⁵, les membres de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce étaient défendeurs dans une action ordinaire et le jugement majoritaire de la Cour suprême du Canada a déclaré que le demandeur dans ladite action était

³ [1973] F.C. 1166.

⁴ [1974] 1 F.C. 22.

⁵ [1962] S.C.R. 294.

³ [1973] C.F. 1166.

⁴ [1974] 1 C.F. 22.

⁵ [1962] R.C.S. 294.

ration against the Commission. (Refer judgment of Locke J. at pages 308-309 of the above report which judgment was concurred in by the majority of the Court.)

As to a declaratory action taken in the Trial Division under section 18 of the *Federal Court Act* being the proper procedure when attacking a decision of an investigative board see *Lingley v. Hickman*⁶. In the case of *Landreville v. The Queen*⁷, although the jurisdiction of the Court to grant declaratory relief is not challenged, the Court declared that it was common ground that it had jurisdiction and the Court obviously felt that it had for it proceeded to grant the declaratory judgment and consent does not create jurisdiction. In addition, in *Canadian Radio-Television Commission v. Teleprompter Cable Communications Corp.*⁸ the Court of Appeal held at page 1269 that the Trial Division of this Court did have jurisdiction to make a declaratory order.

There is, therefore, no fundamental jurisdictional bar against the plaintiff proceeding against either the Commission or the Attorney General by way of ordinary action for a declaration.

As to the relief claimed, it might appear at first sight from the statement of claim that the question raised is merely one of admissibility of evidence. If such were the case, then obviously a court would not interfere. However, as argued by counsel for the respondent, in the case of a statutory body charged with making an inquiry on a certain subject, it might very well be that in hearing evidence which pertains to matters so completely unrelated to the objects for which it is constituted and which is not probative of any of the issues which it is charged to determine, it might exceed its jurisdiction and render itself subject to intervention by a court. Such action or intervention might be for a declaration as well as for an injunction.

I entertain some very serious doubts that the plaintiff would succeed in obtaining the relief granted in paragraph 13(a) of the statement of

fondé à obtenir un jugement déclaratoire contre la Commission. (Voir le jugement du juge Locke, aux pages 308 et 309 du recueil susmentionné, auquel a souscrit la majorité de la Cour.)

^a Quant à savoir si l'on peut s'opposer, par voie d'action entamée devant la Division de première instance en vertu de l'article 18, à une décision d'une commission dont la fonction est d'enquêter, voir *Lingley c. Hickman*⁶. Dans *Landreville c. La Reine*⁷, bien que sa compétence pour accorder un jugement déclaratoire n'était pas contestée, la Cour a déclaré que les parties reconnaissent cette compétence, ce sur quoi la Cour n'avait évidemment aucun doute puisqu'elle a accordé un tel jugement, alors que le consentement ne crée pas la compétence. De plus, dans *Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne c. Teleprompter Cable Communications Corp.*⁸ la Cour d'appel a déclaré à la page 1269 que la Division de première instance de la présente cour avait compétence pour rendre une ordonnance déclaratoire.

^e Par conséquent, en ce qui concerne la compétence de la Cour, rien ne s'oppose à ce que la demanderesse réclame un jugement déclaratoire contre la Commission ou le procureur général par voie d'action ordinaire.

^f Quant au redressement recherché, la déclaration peut laisser croire à première vue que la question soulevée ne porte que sur l'admissibilité de la preuve. Si c'était le cas, il est évident qu'un tribunal n'interviendrait pas. Cependant, comme l'a avancé l'avocat de l'intimée, il se peut fort bien qu'un organisme chargé par la loi d'enquêter sur un certain sujet excède sa compétence et s'expose à l'intervention de la Cour en entendant des témoignages portant sur des points totalement étrangers aux objets en vue desquels il est constitué, et qui n'apporment pas de preuve sur les questions qu'il a pour fonction de trancher. Une telle action ou intervention de la Cour peut revêtir la forme d'un jugement déclaratoire aussi bien que d'une injonction.

Je doute fort que la demanderesse obtiendrait le redressement réclamé au paragraphe 13a) de la déclaration. Cependant, étant donné les faits allé-

⁶ [1972] F.C. 171.

⁷ [1973] F.C. 1223.

⁸ [1972] F.C. 1265.

⁶ [1972] C.F. 171.

⁷ [1973] C.F. 1223.

⁸ [1972] C.F. 1265.

claim. However, on the basis of the facts pleaded and upon considering the wording of section 47 of the *Combines Investigation Act*, I am not satisfied that it would not be possible for the plaintiff to obtain, after the evidence was in, a declaration to the effect that the Commission had somehow exceeded its jurisdiction by inquiring into certain general practices and policies of the plaintiff and other companies or into the desirability of such practices. For that reason alone, neither the statement of claim nor paragraph 13(a) thereof shall be struck out at this preliminary stage. The principle that where there exists a triable issue an application of this sort must fail, is too well established to warrant authority being cited in support thereof.

I see no merit in the argument that the existence of an unresolved action might prevent the Commission from carrying out its duties. A mere allegation that a commission is acting illegally even where such an allegation is made in an action, is no reason for a commission to refrain from performing its statutory duties. In any event, that possibility is certainly not a valid ground for striking out a statement of claim.

As to paragraph 13(b) of the statement of claim the Restrictive Trade Practices Commission, in exercising its jurisdiction under section 47 of the *Combines Investigation Act* is performing a statutory duty imposed upon it by Parliament. It has apparently been properly seized of the inquiry and, in my view, the Attorney General of Canada would have no authority whatsoever to take any measure to prevent the Restrictive Trade Practices Commission from hearing evidence or accepting submissions of any kind. He has no statutory control over the Commission in the performance of its investigatory duties and it would be completely illegal as well as improper for him to take any such action. Paragraph 13(b) will therefore be struck out.

gués et compte tenu du libellé de l'article 47 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, je ne suis pas convaincu qu'il serait impossible à la demanderesse d'obtenir, une fois les témoignages rendus, un jugement déclaratoire portant que la Commission a d'une manière ou d'une autre excédé sa compétence en enquêtant sur certaines pratiques ou politiques générales de la demanderesse et d'autres compagnies ou sur le caractère désirable de ces pratiques. Pour ce seul motif, ni la déclaration ni le paragraphe 13a) de ladite déclaration ne seront radiés à ce stade préliminaire. Le principe selon lequel en présence d'un motif litigieux recevable, une demande de cette nature doit être rejetée, est trop bien établi pour qu'il soit nécessaire de citer des arrêts et ouvrages à l'appui.

Je ne vois pas le bien-fondé de l'argument voulant que l'existence d'une action non tranchée puisse empêcher la Commission de remplir ses fonctions. La simple allégation portant qu'une commission agit illégalement, même si elle est faite au cours d'une action, n'est pas un motif suffisant pour empêcher la Commission de remplir ses fonctions. Quoi qu'il en soit, cette possibilité ne constitue certes pas un motif valable justifiant la radiation de la déclaration.

Quant au paragraphe 13b) de la déclaration, la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, en exerçant la compétence que lui accorde l'article 47 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, remplit une fonction que lui impose le Parlement. Elle a apparemment été saisie régulièrement de l'enquête et, à mon avis, le procureur général du Canada n'a pas l'autorité nécessaire pour prendre des mesures visant à empêcher la Commission sur les pratiques restrictives du commerce d'entendre des témoignages ou d'accueillir des observations d'aucune sorte. La loi ne lui accorde aucun contrôle sur la façon dont la Commission remplit ses fonctions d'enquête, et il serait tout à fait illégal et irrégulier de sa part de prendre les mesures susmentionnées. Par conséquent, le paragraphe 13b) sera radié.