

T-490-79

T-490-79

Homer Stevens, J. H. (Jack) Nichol and George Hewison (*Applicants*)

v.

Restrictive Trade Practices Commission (*Respondent*)

Trial Division, Addy J.—Vancouver, February 5 and 6, 1979.

Prerogative writs — Prohibition — Restrictive Trade Practices Commission conducting inquiry into B.C. fish industry pursuant to Combines Investigation Act — Application to prohibit Commission's proceeding with inquiry — Application, more particularly, to prohibit compelling applicants to give evidence pursuant to respondent's order — Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, ss. 4(1), 6, 17(2), 18(2), 20(2).

APPLICATION.

COUNSEL:

Ian Donald for applicants.
W. B. Scarth for respondent.

SOLICITORS:

Rankin, Robertson, Giusti, Chamberlain & Donald, Vancouver, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

ADDY J.: Motions for a writ of prohibition, to prohibit the Restrictive Trade Practices Commission from proceeding to consider, investigate, determine, give directions, issue orders, or deal in any way whatsoever with a matter under the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23 and amendments thereto, formerly entitled "An Inquiry Relating to the Production, Purchase, Sale, Storage, Transportation and Supply of Fish and Related Products in the Province of British Columbia" in so far as that inquiry relates to the applicants; and in particular prohibiting the Restrictive Trade Practices Commission or any member thereof from compelling Homer Stevens, J. H. (Jack) Nichol or George Hewison, the applicants herein, to give evidence upon oath in connec-

Homer Stevens, J. H. (Jack) Nichol et George Hewison (*Requérants*)

a c.

La Commission sur les pratiques restrictives du commerce (*Intimée*)

b Division de première instance, le juge Addy—Vancouver, les 5 et 6 février 1979.

Brefs de prérogative — Prohibition — Enquête menée sur l'industrie de la pêche en C.-B. par la Commission sur les pratiques restrictives du commerce en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions — Demande visant à interdire à la Commission de procéder à l'enquête — Demande visant en particulier à interdire à l'intimée de contraindre, par ordonnance, les requérants à témoigner — Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, c. C-23, art. 4(1), 6, 17(2), 18(2) et 20(2).

d

DEMANDE.

AVOCATS:

Ian Donald pour les requérants.
W. B. Scarth pour l'intimée.

e PROCUREURS:

Rankin, Robertson, Giusti, Chamberlain & Donald, Vancouver, pour les requérants.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée.

Voici les motifs du jugement rendus en français par

LE JUGE ADDY: Requêtes en vue de l'obtention d'un bref de prohibition interdisant à la Commission sur les pratiques restrictives du commerce d'examiner, d'enquêter, de décider, de diriger, d'ordonner ou de procéder de quelque manière que ce soit en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, c. C-23, et de ses modifications, au sujet d'une enquête officiellement intitulée «Enquête relative à la production, à l'achat, à la vente, à l'emmagasinage, au transport et à la fourniture de poissons et de produits connexes dans la province de la Colombie-Britannique», dans la mesure où cette enquête concerne les requérants, et interdisant en particulier à la Commission ou à ses membres de contraindre les requérants Homer Stevens, J. H. (Jack) Nichol ou

tion with the aforesaid matter pursuant to an order made by the respondent on January 5, 1979.

REASONS

The evidence submitted to the Director of Investigation and Research, pursuant to section 7 of the *Combines Investigation Act*, by the persons who have alleged that the Act has been contravened by the applicants and which evidence apparently induced the Director to cause an inquiry to be held by the Commission, is evidence in the hands of the Director and not evidence in the inquiry itself. Although the Commission would have the right to consider and to order the production of that evidence in its inquiry there is no obligation on the Commission to do so nor is there any jurisdiction in this Court to order that it be considered. Unless and until it is considered by the Commission in its inquiry it remains essentially and solely evidence which is required by statute to found an administrative decision by the Director to set in motion the necessary machinery for an inquiry. It follows that failure of the Commission to order that that particular evidence be produced cannot be considered as a valid ground for applying for the relief claimed, at this stage, in any event. It is possible, that, should a situation arise such as that contemplated by section 18(2), the person or persons affected might be entitled to require the production of the evidence before the Commission terminates its inquiry. However, I specifically refrain from deciding this point as the situation has not arisen.

On the question of whether the well established common law principle of *nemo tenetur se ipsum accusare* would be available to the applicants, in order to exempt them from being compellable witnesses at the inquiry, it is clear that this principle applies only to proceedings where the person invoking it is in fact and in law an accused person.

The applicants do not presently stand accused of any criminal offence. There exists only allegations by certain persons that in their belief, the applicants committed offences and that the evidence which they presented to the Director justifies that belief. The very purpose of the inquiry which resulted is to have the Commission examine whatever evidence which might be available, in order to

George Hewison à témoigner sous serment dans le cadre de cette enquête conformément à une ordonnance du 5 janvier 1979 de l'intimée.

MOTIFS

La preuve, qui a été soumise au Directeur des enquêtes et recherches, conformément à l'article 7 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, par les auteurs d'allégations selon lesquelles les requérants ont enfreint la Loi et qui apparemment a mené celui-ci à demander la tenue d'une enquête par la Commission, est une preuve qui ressortit au Directeur et non à l'enquête. La Commission a certes le droit d'examiner cette preuve et d'ordonner sa production dans le cadre de son enquête, mais elle n'est pas tenue de le faire et la Cour n'a pas compétence pour ordonner cet examen. Tant qu'elle n'aura pas été examinée par la Commission dans le cadre de son enquête, cette preuve sert essentiellement et uniquement de fondement légal et obligatoire à une décision administrative du Directeur visant à mettre en marche le mécanisme nécessaire à une enquête. Il s'ensuit que le défaut par la Commission d'ordonner la production de cette preuve particulière ne peut pas être considéré comme un motif valable, à cette étape en tout cas, pour introduire le recours demandé. Dans l'éventualité du cas envisagé à l'article 18(2), le ou les intéressés pourraient être en droit d'exiger la production de cette preuve avant que la Commission ne termine son enquête. Toutefois, je m'abstiens de trancher cette question étant donné que ce cas ne s'est pas encore présenté.

Quant à la question de savoir si les requérants peuvent invoquer le principe *nemo tenetur se ipsum accusare* un principe bien établi en *common law*, pour ne pas témoigner à l'enquête, il est évident que ce principe ne s'applique qu'aux poursuites dans lesquelles celui qui l'invoque est, en fait comme en droit, l'accusé.

Les requérants ne sont, en l'espèce, accusés d'aucune infraction criminelle. Certaines personnes ont seulement allégué que, à leur connaissance, les requérants avaient commis des infractions et que la preuve qu'elles ont présentée au Directeur justifiait cette allégation. L'objet même de l'enquête qui a suivi est de permettre à la Commission d'examiner toutes les preuves disponibles pour

inquire into what breaches of the Act might appear to have occurred, the nature of those breaches and what persons might be suspected of having committed them and finally to report its findings to the Minister. Should the Minister then decide that charges should be laid it is only at that moment that the applicants might become accused persons and no longer be compellable to testify in the resulting proceedings.

Furthermore, even where a person stands formally accused of a crime, that person is still a compellable witness in all proceedings both civil and criminal other than those leading to the determination of his guilt or innocence even if those other proceedings arise out of the same occurrences.

Briefly, the applicants in testifying at the inquiry, because the inquiry is not part of a criminal proceeding or process against them, cannot claim to be exempted from appearing and testifying. For that reason as well as others the case of *Batary v. Attorney General for Saskatchewan* [1965] S.C.R. 465 is not applicable.

For the same reasons section 2(d) of the *Canadian Bill of Rights*, relied on by counsel for the applicants, is of no avail to them. They have not been denied counsel and, in addition to the *Canada Evidence Act*, R.S.C. 1970, c. E-10, the specific provisions of section 20(2) afford protection against self crimination. The relevant part of section 20(2) reads as follows: "no oral evidence so required shall be used or receivable against such person in any criminal proceedings thereafter instituted against him, other than a prosecution for perjury in giving such evidence or a prosecution under section 122 or 124 of the *Criminal Code* in respect of such evidence." This is the protection which the law affords the applicants in the circumstances and which is guaranteed by section 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*.

As to section 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, there is no evidence whatsoever that the applicants have at any time been deprived of a fair hearing.

déterminer s'il y a apparemment eu violation de la Loi, quelle était la nature de ces violations et quels sont ceux qui pouvaient être soupçonnés de les avoir commises, avant de présenter finalement ses conclusions au Ministre. Au cas où le Ministre déciderait alors de porter des accusations contre eux, les requérants ne deviendront des accusés qu'à partir de cet instant et ils ne pourront plus être contraints de témoigner dans les poursuites qui s'ensuivront.

En outre, même lorsqu'une personne est formellement accusée d'un crime, on peut toujours la contraindre à témoigner dans toutes poursuites civiles et criminelles autres que celle qui servirait à déterminer sa culpabilité ou son innocence, lors même que ces autres poursuites naîtraient des mêmes événements.

Bref, les requérants ne peuvent pas demander à être dispensés de comparaître et de témoigner à l'enquête puisque cette enquête ne fait pas partie d'une instance ou d'une poursuite criminelle engagée contre eux. C'est pour cette raison notamment que l'arrêt *Batary c. Le procureur général de la Saskatchewan* [1965] R.C.S. 465, n'est pas applicable.

Pour les mêmes raisons, l'article 2d) de la *Déclaration canadienne des droits*, que l'avocat des requérants a invoqué, ne leur est d'aucune utilité. On ne leur a pas refusé le secours d'un avocat et l'article 20(2), en plus de la *Loi sur la preuve au Canada*, S.R.C. 1970, c. E-10, les protège expressément contre leur propre témoignage. Voici un extrait pertinent de l'article 20(2): «nul témoignage oral ainsi exigé ne peut être utilisé ni n'est recevable contre cette personne dans toutes poursuites criminelles intentées par la suite contre elle, sauf dans une poursuite pour parjure en rendant un tel témoignage ou dans une poursuite intentée en vertu de l'article 122 ou 124 du *Code criminel* à l'égard d'un tel témoignage.» Il s'agit là de la protection accordée par la loi aux requérants en l'espèce et garantie par l'article 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*.

Quant à l'article 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, absolument rien ne prouve que les requérants ont été jamais privés du droit à une audition impartiale.

Counsel for the applicants also relied on section 4(1)(b) of the *Combines Investigation Act*. It states that the Act does not apply in respect of “contracts, agreements or arrangements between or among fishermen or associations of fishermen...” [Emphasis is mine.] No person is exempted from testifying at an inquiry pursuant to that provision: the Commission, on the other hand, is prevented from inquiring into those particular areas of activity, regardless of who might be testifying, but is not prevented from examining, as to any other matter, any person including one who might also be involved with those protected matters. Similarly section 4(1)(a) exempts “combinations or activities of workmen or employees for their own reasonable protection as such workmen or employees.” [Emphasis is mine.] There is no evidence that this would apply to the applicants: they are not workmen or employees and even if they were, they would still be compellable in relation to matters not covered by this paragraph or by paragraph (b). They could not however be examined as to the combinations or activities of workmen or employees falling within paragraph 4(1)(a), any more than those matters falling under 4(1)(b).

Finally, section 17(2) renders any person summoned, both competent and compellable as a witness at any inquiry under the Act, and the first part of subsection 20(2) specifically bars any person from claiming exemption on the grounds that his testifying might “tend to criminate him or subject him to any proceedings or penalty”.

It follows that the applicants could not succeed on the merits. There remains in addition the more technical but equally important question of jurisdiction.

Although the applicants might ultimately be obliged to defend themselves in criminal proceedings, and from that broad standpoint, it might be considered that somehow their rights might be affected by the inquiry it cannot be stated that their rights would in any way be determined by any finding or report of the Commission following its inquiry. The Commission, as counsel for the applicants quite candidly admitted, in conducting its inquiry is performing a purely administrative

L’avocat des requérants a également invoqué l’article 4(1)(b) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, selon lequel cette loi ne s’applique pas aux «contrats, accords ou arrangements que des pêcheurs, ou leurs associations, concluent...» [Mis en italiques par mes soins.] Nul n’est dispensé de témoigner à une enquête menée en vertu de cette disposition: en revanche, la Commission est inhabile à ouvrir une enquête dans ces cas particuliers quelles que soient les personnes qui seraient appelées à témoigner, mais rien ne l’empêche d’interroger, sur tout autre sujet, n’importe qui, même ceux qui sont visés par ces exclusions. De même, l’article 4(1)(a) prévoit que la Loi ne s’applique ni aux «coalitions d’ouvriers ou d’employés, formées en vue d’assurer raisonnablement leur protection professionnelle, ni à leurs activités à cette fin». [Mis en italiques par mes soins.] Rien ne prouve que cette exclusion s’applique aux requérants: ils ne sont ni ouvriers ni employés et, même dans l’affirmative, on pourrait toujours les contraindre à témoigner en dehors des matières visées à cet alinéa ou à l’alinéa b). Ils ne peuvent cependant être interrogés ni sur les coalitions d’ouvriers ou d’employés ni sur leurs activités visées à l’alinéa 4(1)(a), ni sur les questions visées à l’alinéa 4(1)(b).

Enfin, l’article 17(2) prévoit que toute personne assignée est habile à agir comme témoin et peut être contrainte à rendre témoignage en vertu de la Loi, et la première partie du paragraphe 20(2) interdit expressément à quiconque d’invoquer l’exemption de témoigner au motif que son témoignage pourrait «tendre à l’incriminer ou à l’exposer à quelque procédure ou pénalité».

Il s’ensuit que les requérants échouent au fond. Il reste en outre à trancher la question, plus technique mais également importante, de la compétence.

Bien qu’il y ait fondamentalement pour les requérants le risque d’avoir à se défendre dans un procès criminel et qu’on puisse considérer, sur ce plan général, que l’enquête pourrait leur porter préjudice on ne peut toutefois pas dire que leurs droits seraient d’une manière ou d’une autre définis par ce que la Commission a constaté ou signalé à la suite de son enquête. En menant son enquête, la Commission, comme l’a franchement admis l’avocat des requérants, s’est acquittée d’une fonc-

function. The inquiry results in a report to the Minister, who in turn may or may not lay charges. The Commission's function or power therefore cannot be characterized as either "judicial" or "quasi-judicial". The added statutory protection afforded by section 18 to any person against whom an allegation may be made in the course of the inquiry and giving such a person a right to be represented by counsel and to adduce evidence, does not change the fundamental nature of the inquiry.

An order for prohibition or writ of prohibition does not lie against any tribunal unless it is exercising a judicial or a quasi-judicial function. Other remedies such as *mandamus*, injunction or declaratory judgments would be available but not prohibition.

The applicants could have sued for an injunction and at the same time requested an interim injunction by way of motion. (Refer "*B*" v. *Commission of Inquiry pertaining to the Department of Manpower and Immigration* [1975] F.C. 602.)

In conclusion, I find that the application fails both as to its merits and by reason of the nature of the remedy requested.

ORDER

The application is dismissed with costs.

tion purement administrative. En conséquence de l'enquête, un rapport est présenté au Ministre qui peut alors porter soit ne pas porter des accusations. La fonction ou le pouvoir de la Commission ne peut donc pas être caractérisé de «judiciaire» ou de «quasi judiciaire». La protection légale supplémentaire de l'article 18 qui accorde à toute personne visée par une allégation faite au cours de l'enquête le droit de se faire assister par avocat et de produire des preuves ne change pas la nature fondamentale de cette enquête.

Un organisme parajudiciaire ne peut faire l'objet d'une ordonnance ou d'un bref de prohibition que lorsqu'il exerce une fonction judiciaire ou quasi judiciaire. D'autres recours sont possibles, tels le *mandamus*, l'injonction ou le jugement déclaratoire, mais non la prohibition.

Les requérants auraient pu tenter une action en injonction et, en même temps, demander, par voie de requête, une injonction provisoire (voir «*B*» c. *La Commission d'enquête relevant du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1975] C.F. 602).

Je conclus que la requête échoue à la fois quant au fond et quant à la nature du redressement demandé.

ORDONNANCE

La requête est rejetée avec dépens.