

T-2204-72

T-2204-72

Léo A. Landreville (Plaintiff)

v.

The Queen (Defendant)

Trial Division, Collier J.—Ottawa, October 29, 30, 31, November 1, 1979 and April 29, 1980.

Jurisdiction — Plaintiff, a former Superior Court Judge who resigned on grounds of permanent infirmity, applied for a declaration as to entitlement to a pension or annuity pursuant to s. 23 of the Judges Act — Whether the Governor in Council had the duty, in law, to carry out the necessary steps to grant or refuse the plaintiff a pension — Judges Act, R.S.C. 1952, c. 159, s. 23 as amended by S.C. 1960, c. 46, s. 3 — The British North America Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5], ss. 11, 13, 99(1), 100 — Interpretation Act, R.S.C. 1952, c. 158, s. 35(7),(8) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 41.

The plaintiff who was appointed a judge of the Supreme Court of Ontario effective October 10, 1956, resigned that office effective June 30, 1967, on the grounds of permanent infirmity, pursuant to paragraph 23(1)(c) of the *Judges Act*. In the present action, plaintiff seeks a declaration that he is entitled to a pension or annuity based on the provisions of section 23 of the *Judges Act* in effect at the time of his resignation; alternatively that the Governor in Council be directed by the Court to hear and determine his application for a pension made in June of 1967. The plaintiff submits that when acting under paragraph 23(1)(c), the Governor in Council performs a judicial function; that in this case, there has never been a disposition by the Governor in Council of the plaintiff's request for a pension and that nothing indicates the request was ever brought before the Governor in Council or that any steps were taken to bring it there. The question is whether the Governor in Council was obliged, in law, to carry out the necessary steps to grant or refuse the plaintiff a pension.

Held, the plaintiff is entitled to a declaration directing the Governor in Council to consider and decide whether the plaintiff had on the effective date of his resignation a permanent disabling infirmity. The Governor in Council had the duty to act on the plaintiff's application. The Privy Councillors were required to give advice on the evidence submitted. If the decision or advice was "no", the Governor in Council should have acted, probably by order in council, refusing the application. If the decision was "yes", then a pension was mandatory. The principle that enabling words are always compulsory where they are words to effectuate a legal right can be applied to the Governor in Council acting pursuant to section 23. In that section, the word "may" must be read as "shall"; otherwise, the accepted theory of the independence of the judiciary is transgressed. If the true construction of section 23 is that the Governor in Council has a discretion, as plaintiff submits in his alternative argument, the conclusion would still, on the facts of this case, be the same. Parliament must have conferred such a

Léo A. Landreville (Demandeur)

c.

a

La Reine (Défenderesse)

Division de première instance, le juge Collier—Ottawa, 29, 30, 31 octobre et 1^{er} novembre 1979 et 29 avril 1980.

b

Compétence — Le demandeur, ancien juge d'une Cour supérieure qui résigna ses fonctions pour cause d'infirmité permanente, demande un jugement déclaratoire portant qu'il a droit à une pension ou à une rente en vertu de l'art. 23 de la Loi sur les juges — Il échet d'examiner si le gouverneur en conseil est légalement tenu de donner suite à la demande de pension du demandeur — Loi sur les juges, S.R.C. 1952, c. 159, art. 23, modifié par S.C. 1960, c. 46, art. 3 — Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n^o 5], art. 11, 13, 99(1), 100 — Loi d'interprétation, S.R.C. 1952, c. 158, art. 35(7),(8) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 41.

c

d

Le demandeur, juge de la Cour suprême d'Ontario depuis le 10 octobre 1956, résigna ses fonctions pour cause d'infirmité permanente, motif prévu à l'alinéa 23(1)c) de la *Loi sur les juges*, sa démission entrant en vigueur le 30 juin 1967. Dans la présente action, le demandeur cherche à obtenir un jugement déclaratoire portant qu'il a droit à une pension ou rente en vertu des dispositions de l'article 23 de la *Loi sur les juges* en vigueur à l'époque de sa démission; il demande subsidiairement que la Cour enjoigne au gouverneur en conseil d'examiner sa demande de pension présentée en juin 1967 et de statuer sur celle-ci. Le demandeur prétend que lorsqu'il agit en vertu de l'alinéa 23(1)c), le gouverneur en conseil exerce une fonction judiciaire; qu'en l'espèce, le gouverneur en conseil n'a jamais statué sur la demande de pension du demandeur et que rien n'indique que sa demande ait jamais été soumise au gouverneur en conseil ou que des mesures aient été prises pour le faire. Il échet de déterminer si le gouverneur en conseil était légalement tenu de prendre les mesures nécessaires pour accorder ou refuser une pension au demandeur.

e

f

g

h

i

j

Arrêt: le demandeur a droit à un jugement déclaratoire portant que le gouverneur en conseil doit étudier et décider si le demandeur était atteint d'une infirmité permanente à la date d'entrée en vigueur de sa démission. Le gouverneur en conseil avait l'obligation de donner suite à la demande du demandeur. Les membres du Conseil privé devaient donner leur avis d'après les éléments de preuve soumis. Si la décision ou l'avis avait été «non», le gouverneur en conseil aurait dû agir en conséquence, probablement au moyen d'un décret du conseil, et refuser la demande. Si la décision avait été «oui», alors une pension aurait dû être octroyée. Le principe voulant que les dispositions portant autorisation sont toujours obligatoires lorsqu'elles ont pour objet de reconnaître un droit peut être appliqué au gouverneur en conseil lorsqu'il agit en application de l'article 23. Dans cet article, le terme «peut» veut dire «doit». Autrement, la théorie reconnue de l'indépendance du pouvoir judiciaire ne serait pas respectée. Si l'interprétation correcte de l'article 23 est que le gouverneur en conseil a un pouvoir discrétionnaire, comme le

discretion with the intention that it should be used to promote the policy and objects of a statute: these must be determined by construing the statute as a whole and construction is always a matter of law for the court. Finally, plaintiff's submission that the Governor in Council should be directed to grant him a pension cannot be acceded to. To give effect to this submission would be to tell the Governor in Council how the question for determination must be decided.

Toronto Corp. v. York Corp. [1938] A.C. 415, considered. *Labour Relations Board of Saskatchewan v. The Queen* [1956] S.C.R. 82, applied. *Drysdale v. The Dominion Coal Co.* (1904) 34 S.C.R. 328, applied. *Canadian Pacific Railway v. The Province of Alberta* [1950] S.C.R. 25, applied. *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food* [1968] A.C. 997, applied. *Re Multi-Malls Inc. v. Minister of Transportation and Communications* (1977) 14 O.R. (2d) 49, applied. *Re Doctors Hospital v. Minister of Health* (1976) 12 O.R. (2d) 164, applied. *Julius v. Lord Bishop of Oxford* (1879-80) 5 App. Cas. 214, referred to.

ACTION for declaratory judgment.

COUNSEL:

Gordon F. Henderson, Q.C. and *Y. A. George Hynna* for plaintiff.
J. A. Scollin, Q.C. and *L. S. 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.: This action is, in some ways, related to an earlier suit by the plaintiff against the defendant. That suit was heard and determined by me. The earlier decision is reported at [1977] 2 F.C. 726. No appeal was taken by either side.

The plaintiff was appointed a judge of the Supreme Court of Ontario effective October 10, 1956. He resigned that office effective June 30, 1967. His length of service as a judge was just under eleven years. Counsel for the defendant made it very clear there was no criticism of the

soumet le demandeur à titre subsidiaire, la conclusion serait la même, compte tenu des faits de l'espèce. Le Parlement a dû attribuer ce pouvoir discrétionnaire avec l'intention qu'il soit exercé pour promouvoir la politique et les objets de la Loi; ils doivent être déterminés en interprétant la Loi dans son ensemble et l'interprétation est toujours une question de droit pour la cour. La thèse du demandeur selon laquelle il devrait être ordonné au gouverneur en conseil de lui octroyer une pension ne peut être retenue. Souscrire à cette conclusion équivaudrait à dire au gouverneur en conseil de quelle façon trancher la question.

Arrêt examiné: *Toronto Corp. c. York Corp.* [1938] A.C. 415. Arrêts appliqués: *Labour Relations Board of Saskatchewan c. La Reine* [1956] R.C.S. 82; *Drysdale c. The Dominion Coal Co.* (1904) 34 R.C.S. 328; *Canadian Pacific Railway c. La province de l'Alberta* [1950] R.C.S. 25; *Padfield c. Minister of Agriculture, Fisheries and Food* [1968] A.C. 997; *Re Multi-Malls Inc. c. Minister of Transportation and Communications* (1977) 14 O.R. (2^e) 49; *Re Doctors Hospital c. Minister of Health* (1976) 12 O.R. (2^e) 164. Arrêt mentionné: *Julius c. Lord Bishop of Oxford* (1879-80) 5 App. Cas. 214.

ACTION visant à obtenir un jugement déclaratoire.

AVOCATS:

Gordon F. Henderson, c.r. et *Y. A. George Hynna* pour le demandeur.
J. A. Scollin, c.r. et *L. S. 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 rendu par

LE JUGE COLLIER: La présente action est, à certains égards, reliée à une action antérieure intentée par le demandeur contre la défenderesse. C'est moi qui entendis et jugeai cette affaire. Cette décision, publiée à [1977] 2 C.F. 726, n'a fait l'objet d'aucun appel.

Le demandeur fut nommé juge de la Cour suprême d'Ontario en 1956, sa nomination entrant en vigueur le 10 octobre 1956. Il résigna ses fonctions en 1967, sa démission entrant en vigueur le 30 juin. Il aura été juge pendant près de 11 ans. L'avocat de la défenderesse souligne que le deman-

plaintiff as to his competence, demeanour or industry in the carrying out of his judicial duties.

In the present suit, the plaintiff seeks a declaration he is entitled to a pension or annuity based on the provisions of the *Judges Act* in effect at the time of his resignation. Alternative declarations are asked for. I shall later refer to the relief sought.

Section 23 of the *Judges Act*,¹ at the relevant time, was as follows:

23. (1) The Governor in Council may grant to

(a) a judge who has continued in judicial office for at least fifteen years and has attained the age of seventy years, if he resigns his office,

(b) a judge who has continued in judicial office for at least fifteen years, if he resigns his office and in the opinion of the Governor in Council the resignation is conducive to the better administration of justice or is in the national interest,

(c) a judge who has become afflicted with some permanent infirmity disabling him from the due execution of his office, if he resigns his office or by reason of such infirmity is removed from office, or

(d) a judge who ceases to hold office by reason of his having attained the age of seventy-five years, if he has held judicial office for at least ten years or if he held judicial office on the day this section came into force,

an annuity not exceeding two-thirds of the salary annexed to the office held by him at the time of his resignation, removal or ceasing to hold office, as the case may be.

(2) An annuity granted to a judge under this section shall commence on the day of his resignation, removal or ceasing to hold office and shall continue during his natural life.

(3) In this section "judicial office" means the office of a judge of a superior or county court, and includes the office of a judge of the Supreme Court of Newfoundland prior to the 1st day of April, 1949, and a District Judge in Admiralty of the Exchequer Court of Canada.

The plaintiff says he resigned his office because he had become afflicted with a permanent infirmity disabling him from the due execution of his office (paragraph 23(1)(c)). His case is that the Governor in Council ought to have granted him a

¹ R.S.C. 1952, c. 159, as amended by S.C. 1960, c. 46, s. 3. Subsection 23(1) above is substantially the same today. See R.S.C. 1970, c. J-1. Since 1970, certain amendments have been made to the age of retirement, and to the minimum resignation age.

deur n'a fait l'objet d'aucune critique pour ce qui concerne sa compétence, sa conduite ou son application dans l'exercice de ses fonctions judiciaires.

Dans la présente action, le demandeur cherche à obtenir un jugement déclaratoire portant qu'il a droit à une pension ou rente en vertu des dispositions de la *Loi sur les juges* en vigueur à l'époque de sa démission. Il demande subsidiairement d'autres jugements déclaratoires. Je reviendrai plus loin à ses conclusions.

A l'époque importante, l'article 23 de la *Loi sur les juges*¹ était ainsi rédigé:

23. (1) Le gouverneur en conseil peut accorder

a) à un juge qui a exercé une fonction judiciaire durant au moins quinze ans et a atteint l'âge de soixante-dix ans, s'il résigne sa fonction,

b) à un juge qui a exercé une fonction judiciaire durant au moins quinze ans, s'il résigne sa fonction et si, de l'avis du gouverneur en conseil, la démission contribue à la meilleure administration de la justice ou est dans l'intérêt national,

c) à un juge atteint de quelque infirmité permanente l'empêchant d'accomplir utilement les devoirs de sa charge, s'il résigne sa fonction ou que, par suite de cette infirmité, il soit révoqué, ou

d) à un juge qui cesse d'occuper son poste du fait qu'il a atteint l'âge de soixante-quinze ans, s'il a exercé une fonction judiciaire durant au moins dix ans ou s'il détenait une fonction judiciaire le jour de l'entrée en vigueur du présent article,

une pension n'excédant pas les deux tiers du traitement attaché à la fonction qu'il remplissait au moment de sa démission ou de sa révocation, ou au moment où il a cessé d'occuper son poste, suivant le cas.

(2) Une pension accordée à un juge, selon le présent article, commence le jour de sa démission ou de sa révocation ou le jour où il cesse d'occuper son poste, et elle continue durant sa vie.

(3) Dans le présent article, l'expression «fonction judiciaire» désigne le poste de juge d'une cour supérieure ou cour de comté, et comprend la charge de juge de la Cour suprême de Terre-Neuve antérieurement au premier jour d'avril 1949, et de juge de district, en amirauté, de la Cour de l'Échiquier du Canada.

Le demandeur déclare avoir résigné ses fonctions parce qu'il était atteint d'une infirmité permanente l'empêchant d'accomplir utilement les devoirs de sa charge (alinéa 23(1)c)). Il prétend donc que le gouverneur en conseil aurait dû lui

¹ S.R.C. 1952, c. 159 modifié par S.C. 1960, c. 46, art. 3. Le paragraphe 23(1) est essentiellement le même aujourd'hui. Voir S.R.C. 1970, c. J-1. Depuis 1970 certaines modifications ont été apportées à l'âge de la retraite et à l'âge minimum de la mise à la retraite d'office.

pension, or alternatively, ought to be directed to consider his application for a pension.

In the plaintiff's earlier action there was no *viva voce* evidence, other than some very brief excerpts from examination for discovery. But there was an agreed statement of facts. That statement of facts set out a number of documents, all of which went in as exhibits. The facts set out in my earlier decision were obtained from those documents. At the present hearing, the agreed statement of facts, including the documents I have just referred to, became, by consent, evidence at this trial (Ex. 47).

At this stage, I make this statement. The facts as found by me in the earlier decision will become facts, found by me, in this case. I therefore append to these reasons, as Schedule A, the factual portions of my earlier decision.

In this action the plaintiff himself testified. He called one other witness, Pierre Henri Bourque. In my recital of the facts in this action, I shall not therefore, in the interest of brevity, repeat all the facts set out in Schedule A. But for clarity it will be necessary to repeat some of them. I shall also, of necessity, incorporate additional and new facts put in evidence before me at the trial of this action.

The plaintiff is now almost seventy years old. He practises, as an employed lawyer, with a legal firm in Ottawa. He is paid a small salary and commission.

He was born in Ottawa. In 1933 he graduated with a B.A. from the University of Ottawa. He completed his legal education at Dalhousie University in 1937. He married in 1939. In 1937, he commenced his legal career in Sudbury, Ontario. He practised there until his appointment to the bench. As well as carrying on his substantial legal practice, he held a number of public offices in Sudbury. In 1955 he was elected mayor.

While he was mayor, the Sudbury Council approved a franchise to Northern Ontario Natural Gas Limited ("NONG") to distribute natural gas

accorder une pension ou, subsidiairement, qu'il devrait lui être enjoint de donner suite à sa demande de pension.

^a Dans l'action antérieure intentée par le demandeur, il n'y eut aucune déposition orale si ce n'est de brefs extraits de l'interrogatoire préalable. Mais un exposé conjoint des faits mentionnait un certain nombre de documents qui ont tous été déposés en ^b preuve. Les faits exposés dans ma décision antérieure sont tirés de ces documents. A l'audition de la présente action, cet exposé conjoint des faits, ainsi que les documents auxquels je viens de faire allusion, ont été déposés en preuve, du consentement des parties, aux fins de la présente action ^c (pièce 47).

^d A ce stade-ci, je tiens à déclarer que les conclusions de fait auxquelles je suis arrivé dans la décision antérieure deviennent des conclusions de fait aux fins de la présente affaire. J'annexe donc aux présents motifs, à titre d'annexe A, les parties de la décision antérieure qui énoncent des conclusions de fait.

^e Dans la présente action, le demandeur lui-même a témoigné. Il n'a cité qu'un seul témoin, Pierre Henri Bourque. Dans mon exposé des faits, je ne répéterai donc pas inutilement tous les faits énoncés à l'annexe A, mais, pour plus de clarté, il sera ^f nécessaire d'en reprendre quelques-uns. Je devrai également mentionner d'autres faits et des faits nouveaux dont on a fait la preuve devant moi au procès de la présente action.

^g Le demandeur a maintenant près de 70 ans. Il exerce sa profession à titre d'avocat salarié pour une étude d'Ottawa. Le salaire et la commission qu'il reçoit sont modestes.

^h Il est né à Ottawa. En 1933, il obtint un B.A. de l'Université d'Ottawa. Il termina ses études de droit à l'Université Dalhousie en 1937 et se maria en 1939. Il commença sa carrière d'avocat en 1937, à Sudbury, en Ontario et y exerça sa profession jusqu'à ce qu'il soit nommé juge. Tout en ⁱ s'occupant de sa nombreuse clientèle, il exerça plusieurs fonctions publiques à Sudbury. Il fut élu maire en 1955.

^j Pendant son mandat, le conseil municipal approuva l'octroi d'une concession à Northern Ontario Natural Gas Limited («NONG») visant la

to Sudbury by laterals and distributing pipe systems. The main system or trunk line was that of TransCanada PipeLine Company. One Ralph K. Farris was, at all relevant times, the president of NONG. The plaintiff became friendly with him. The plaintiff, and the mayors of three other communities, were given an option to purchase 10,000 shares in NONG, at a price of \$2.50 per share. The letter to the plaintiff setting out that option was dated July 20, 1956. On July 30, 1956 the plaintiff indicated he intended, eventually, to exercise the option.

As earlier related, the plaintiff was appointed to the bench effective October 10, 1956. In February of 1957 he was allotted, or sent, 7,500 shares. At that time they were trading for approximately \$10; 2,500 of the 10,000 shares had been sold at that price to pay for the total number.

The details of the matters relating to the acquisition of the NONG shares are set out in Schedule A at pages 72-75 [pages 748-752 of the earlier reasons for judgment].

In 1958 the Ontario Securities Commission directed an investigation into the trading in shares of NONG over a certain period. Farris gave evidence before the Securities Commission. 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. At that time the plaintiff's acquisition of the 10,000 shares was inquired into. The plaintiff gave evidence before the Securities Commission as to how he had acquired the shares.

In 1963 a perjury charge was laid against Farris. It arose out of some of the testimony, in respect of the shares acquired by the plaintiff and others, he had given the Securities Commission. Farris' preliminary hearing was in 1963. There was a grand jury hearing either in that year or the next year. Farris was tried before a Supreme Court Judge and jury in 1964. He was convicted.

The plaintiff was called as a witness, and gave evidence, at all those hearings.

From 1962 onward there had been recurring insinuations and allegations, in the Provincial

distribution du gaz naturel à Sudbury par latéraux et canalisations, les principaux appartenant à TransCanada PipeLine Company. Le demandeur se lia d'amitié avec Ralph K. Farris qui était président de NONG pendant toute la période pertinente. Dix mille actions de NONG furent offertes au demandeur ainsi qu'aux maires de trois autres municipalités, au prix de \$2.50 pièce. La lettre envoyée au demandeur pour lui faire cette offre est datée du 20 juillet 1956. Le 30 juillet 1956, le demandeur indiqua qu'il avait l'intention d'exercer cette option plus tard.

Tel que mentionné ci-dessus, le demandeur fut nommé juge le 10 octobre 1956. En février 1957, 7,500 actions lui furent attribuées ou envoyées. A cette époque, elles valaient environ \$10; 2,500 de ces 10,000 actions avaient été vendues à ce prix pour payer le tout.

On trouvera les détails relatifs à l'acquisition des actions de NONG à l'annexe A, aux pages 72 à 75 [pages 748 à 752 des motifs du jugement antérieur].

En 1958, l'Ontario Securities Commission ordonna une enquête sur le commerce des actions de NONG au cours d'une certaine période. Farris témoigna devant la Securities Commission. En 1962, par suite de certains renseignements fournis par le procureur général de la Colombie-Britannique, une autre enquête ou peut-être une enquête complémentaire fut ordonnée. C'est alors qu'on enquêta sur l'acquisition des 10,000 actions par le demandeur. Ce dernier témoigna devant la Securities Commission sur la manière dont il avait acquis les 10,000 actions.

En 1963, Farris fit l'objet d'une accusation de parjure en raison de la déposition qu'il avait faite à la Securities Commission relativement aux actions acquises par le demandeur et par les autres. L'enquête préliminaire sur Farris eut lieu en 1963 et l'enquête devant le grand jury, la même année ou l'année suivante. A l'issue de son procès, en 1964, devant un juge de la Cour suprême et un jury, Farris fut déclaré coupable.

Le demandeur fut cité comme témoin et fit des dépositions à toutes ces enquêtes.

A compter de 1962, il y eut à plusieurs reprises, à l'assemblée législative provinciale et dans les

Legislature and in newspapers and magazines, in respect of bribery by NONG of municipal officials, including the plaintiff. On June 12, 1964, the plaintiff wrote the Honourable Guy Favreau, the Minister of Justice of Canada. He referred to the insinuations. He requested the appointment of a special commissioner, and an inquiry. The Minister indicated he would study the matter.

Before this 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 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.

The Attorney General for Ontario, shortly after, issued a press release in which it was stated (Ex. 169 at the Rand Commission):

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 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 Benchers deplored

... the continuance of the Honourable Mr. Justice Landreville as one of Her Majesty's Judges of the Supreme Court of Ontario.

journaux et revues, des insinuations et allégations concernant les versements de pots-de-vin par NONG à certains fonctionnaires municipaux, notamment au demandeur. Le 12 juin 1964, dans une lettre qu'il adressa à Guy Favreau, ministre de la Justice du Canada, le demandeur fit état de ces insinuations et demanda qu'un commissaire spécial soit nommé pour faire enquête. Le Ministre répondit qu'il étudierait la question.

En août 1964, avant qu'il ne soit donné suite à sa demande, le procureur général de l'Ontario déposa une accusation contre lui. En substance, on l'accusait d'avoir, alors qu'il était maire de Sudbury, offert ou accepté des actions de NONG en échange de son influence pour un octroi à NONG d'une concession à Sudbury. Il fut également accusé d'avoir comploté avec Farris dans le même but. Des accusations analogues, relativement à l'octroi de concessions, furent portées contre les maires de Orillia, Gravenhurst et Bracebridge.

Le demandeur subit son enquête préliminaire en septembre ou octobre 1964 sous la présidence du magistrat Albert Marck, qui l'acquitta en déclarant qu'un jury correctement instruit ne pourrait pas le déclarer coupable.

Peu après, le procureur général de l'Ontario publia un communiqué de presse ainsi conçu (pièce 169 produite devant la Commission Rand):

[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.

L'élément suivant consiste en un rapport rédigé par un comité spécial de The Law Society of Upper Canada. En janvier 1965, cette dernière chargea un comité spécial de déterminer s'il y avait lieu de prendre des mesures

[TRADUCTION] ... à la suite de la décision du juge Landreville de continuer à siéger comme juge de la Cour suprême de l'Ontario.

Le rapport du comité spécial fut publié le 17 mars 1965 et fut adopté en assemblée, à une dissidence près, le 23 avril 1965. Les membres du conseil déplorèrent

[TRADUCTION] ... que le juge Landreville continue à occuper la charge de juge de Sa Majesté pour la Cour suprême de l'Ontario.

The essential elements of that report are set out in Schedule A at page 64 [page 734 of the earlier reasons for judgment].

The plaintiff knew absolutely nothing of this special committee and its activities. He was never invited to appear before them to answer the matters which the committee considered “unexplained, and upon which your committee can only speculate”.

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. On May 7, 1965, he telegraphed the Minister of Justice withdrawing his previous request for an inquiry. He followed that up with a letter commenting on the Law Society's report. He went on, in part, as follows (Schedule A, pages 65-66 [pages 735-736 of the earlier reasons for judgment]):

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 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 cooperation.

(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.

Les éléments essentiels de ce rapport se trouvent à l'annexe A, à la page 64 [page 734 des motifs du jugement antérieur].

a Le demandeur n'était nullement au courant de l'existence de ce comité spécial ni de ses activités. Il ne fut jamais invité à y comparaître pour répondre à des questions que le comité considérait [TRANSDUCTION] «inexpliquées et sur lesquelles votre comité peut seulement spéculer».

c Le 30 avril 1965, le demandeur écrivit au ministre de la Justice à propos de ce rapport qui avait apparemment donné lieu à quelques questions à la Chambre des communes. Le 7 mai 1965, il télégraphia au ministre de la Justice pour retirer sa demande d'enquête. Il fit suivre cette communication d'une lettre où il formulait des commentaires sur le rapport de la Law Society. Cette lettre est rédigée, en partie (annexe A, aux pages 65 et 66 [pages 735 et 736 des motifs du jugement antérieur]), comme suit:

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

e 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 pouvoir, y compris garder un silence digne face à des cancan 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.

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.

Correspondence, telegrams, and meetings were then exchanged, or had, among the Minister of Justice, the plaintiff, and Mr. J. J. Robinette, the plaintiff's counsel. The subject was whether a formal inquiry, under the *Inquiries Act*, R.S.C. 1952, c. 154 (now R.S.C. 1970, c. I-13), should be held in respect of the allegations made against the plaintiff.

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*. Letters Patent were issued March 2, 1966. His terms of reference were:²

(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.

The facts leading up to the appointment of the Commissioner are set out in some detail in

² Schedule A, p. 61 [p. 728 of the earlier reasons for judgment].

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.

Par la suite, il y eut échange de lettres et de télégrammes, et rencontres, entre le ministre de la Justice, le demandeur et M^e J. J. Robinette, l'avocat du demandeur. Il s'agissait de savoir si une enquête officielle devait être faite en vertu de la *Loi sur les enquêtes*, S.R.C. 1952, c. 154 (maintenant S.R.C. 1970, c. I-13) relativement aux allégations faites contre le demandeur.

Le 19 janvier 1966, le gouverneur en conseil nomma 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*. Les lettres patentes furent émises le 2 mars 1966. Son mandat consistait à:²

[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.

Les faits qui menèrent à la nomination du commissaire sont exposés avec force détails à l'annexe

² Annexe A, p. 61 [p. 728 des motifs du jugement antérieur].

Schedule A, pages 64-70 [pages 734-741 of the earlier reasons for judgment].

There were eleven days of hearings by the Commissioner in various Canadian cities in March and April 1966. The plaintiff was represented by Mr. Robinette. The plaintiff attended the hearings, gave evidence on his own behalf, and was cross-examined.

The Commissioner issued a report dated August 11, 1966. It was not made public until tabled in the House of Commons on August 29 of that year. In the first 68 pages of the report 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 given before the Ontario Securities Commission, the Farris preliminary hearing and the Farris trial, as well as the evidence given by the plaintiff at the Commission.

The Commissioner characterized the NONG shares as a gift. He did not accept the contention that the plaintiff had been given an option, if not legally enforceable, perhaps morally enforceable. The Commissioner said, in respect of the criminal charge which had been laid against the plaintiff, the following:³

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

³ Schedule A, p. 75 [p. 752 of the earlier reasons for judgment].

A, aux pages 64 à 70 [pages 734 à 741 des motifs du jugement antérieur].

En mars et en avril 1966, il y eut onze jours d'audiences, tenues par le commissaire dans plusieurs villes du Canada. Le demandeur, représenté par M^e Robinette, assista aux audiences, témoigna pour son propre compte et fut contre-interrogé.

Le rapport du commissaire, daté du 11 août 1966, ne fut publié qu'après avoir été déposé devant la Chambre des communes le 29 août de la même année. Dans les 68 premières pages du rapport, le commissaire examine l'aménagement du pipe-line, la participation de la ville de Sudbury et celle du demandeur et les transactions de ce dernier avec NONG. A ce sujet et à propos des actions reçues par le demandeur, il épiluche en détail les dépositions du demandeur devant l'Ontario Securities Commission, à l'enquête préliminaire de Farris et au procès de Farris de même que celle qu'il fit devant la Commission.

Le commissaire qualifie les actions de NONG de cadeau. Il n'accepte pas la prétention selon laquelle le demandeur s'était vu donner une option, sinon juridiquement, peut-être moralement exécutable. Le commissaire déclare ce qui suit relativement à l'accusation portée contre le demandeur:³

[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

³ Annexe A, p. 75 [p. 752 des motifs du jugement antérieur].

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.

The formal conclusions of the Commissioner were as follows:⁴

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

⁴ Schedule A, p. 76 [pp. 753-754 of the earlier reasons for judgment].

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 véral 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 véral.

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.

Les conclusions formelles du commissaire sont ainsi rédigées:⁴

[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

⁴ Annexe A, p. 76 [pp. 753 et 754 des motifs du jugement antérieur].

which, trailing odours of scandal arising from its initiation and consummated while he was a Judge of the Supreme Court of 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.

The next step, in this lengthy history, was the appointment, in late 1966, of a special Joint Committee of the Senate and House of Commons. Its purpose was:⁵

... 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 joint Chairmen of the Committee were Senator Daniel A. Lang and Mr. Ovide Laflamme, M.P. The Committee held nineteen meetings in February and March of 1967. The plaintiff appeared as a witness. He testified at eleven of the meetings. As I understood it, he attended all the public sessions.

The material portion of the Joint Committee's second report, dated March 17, 1967, was:⁶

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.

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.

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.

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.

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 him-

⁵ Schedule A, p. 61 [p. 729 of the earlier reasons for judgment].

⁶ Exhibit 8 at this trial. The Joint Committee's final report (identical to its second) was dated April 13, 1967.

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 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.

L'étape suivante de cette longue histoire fut la constitution, à la fin de 1966, d'un comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes:⁵

... 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 sénateur Daniel A. Lang et le député Ovide Laflamme étaient les coprésidents du comité. Le demandeur comparut comme témoin et fit des dépositions à onze des dix-neuf séances tenues par le comité en février et en mars 1967. Si j'ai bien compris, il assista à toutes les séances publiques.

Les principales parties du second rapport du comité mixte, daté du 17 mars 1967, sont ainsi rédigées:⁶

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.

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.

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.

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.

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

⁵ Annexe A, p. 61 [p. 729 des motifs du jugement antérieur].

⁶ Pièce 8 au présent procès. Le rapport final du comité mixte (identique au second) est daté du 13 avril 1967.

self 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.

The plaintiff, on March 22, 1967, wrote the Right Honourable L. B. Pearson, then Prime Minister of Canada. He outlined some of the history of the earlier proceedings in which he had been involved. He criticized some of the aspects of the hearing before the Joint Committee of the Senate and the House. He asked that his right "to appear at the bar of justice in the House of Commons" be recognized. In the second paragraph of that letter he said this:

At the outset I do know that my public image has been soiled by my very appearance in seven proceedings and that I may be an embarrassment. My usefulness on the Bench may be considered most questionable. But I have decided five years ago that to resign is an admission of guilt. On the contrary, I re-affirm my innocence. I am not allowed to retire, which I would consider.

Following the filing of the report of the Joint Committee, the record of the debates in the House of Commons (Hansard) shows the government of the day was frequently questioned as to what action, if any, it proposed to take in respect of the plaintiff. (See Exhibit 11.) On May 31, 1967, the Right Honourable P. E. Trudeau, then Minister of Justice, stated that when the Senate re-convened on June 6, it was intended a resolution, in accordance with section 99 of *The British North America Act, 1867*, [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] be presented

... for the adoption of a joint address to His Excellency the Governor General requesting the removal of Mr. Justice Leo Landreville from the office of judge of the Supreme Court of Ontario. In the event that the address is adopted in that place it will then be brought before this house for its consideration.

As I earlier recorded, the plaintiff resigned effective June 30, 1967.

The plaintiff testified before me that, prior to his resignation, his physical and mental health had been deteriorating. He had now been through seven hearings of one kind or another. Both the Rand report and that of the Joint Committee had declared him to be unfit to sit as a judge. He said that by June he was taking sedatives. He was consuming more liquor than he normally did; his

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.

^a Le 22 mars 1967, le demandeur écrivit au très honorable L. B. Pearson, alors premier ministre du Canada. Il donna un aperçu des procédures antérieures dont il avait fait l'objet. Il critiqua quelques-uns des aspects de l'enquête devant le comité mixte du Sénat et de la Chambre. Il demanda que soit reconnu son droit de «comparaître devant la Chambre des communes». Dans le second paragraphe de cette lettre, il dit:

^b [TRADUCTION] Tout d'abord, je tiens à signaler que je suis conscient du fait que ma réputation a été salie du seul fait que j'ai dû comparaître dans sept procédures et qu'il est possible que je sois devenu une source d'embarras. Mon utilité comme juge peut être considérée comme très douteuse. Mais j'ai décidé il y a cinq ans que ma démission serait un aveu de culpabilité. Au contraire, je réaffirme mon innocence. On ne me permet pas de prendre ma retraite, possibilité que je serais prêt à examiner.

A la suite du dépôt du rapport du comité mixte, la transcription des débats à la Chambre des communes (Hansard) révèle que le gouvernement d'alors fut questionné à maintes reprises pour savoir quelles mesures il entendait prendre relativement au demandeur. (Voir la pièce 11.) Le 31 mai 1967, le très honorable P. E. Trudeau, alors ministre de la Justice, déclara que lorsque les travaux du Sénat reprendraient, le 6 juin, une résolution serait présentée en conformité avec l'article 99 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5]:

^c [TRADUCTION] ... en vue de l'adoption d'une adresse conjointe présentée à Son Excellence le gouverneur général, demandant que le juge Léo Landreville cesse d'occuper sa charge de juge de la Cour suprême de l'Ontario. Si l'adresse est adoptée à l'autre endroit, elle sera ensuite soumise à l'examen de la Chambre.

Comme je l'ai déjà mentionné, la démission du demandeur entra en vigueur le 30 juin 1967.

^d Le demandeur témoigna devant moi qu'avant sa démission, sa santé physique et mentale s'était détériorée. Il avait alors subi sept enquêtes de différentes sortes. Le rapport Rand et celui du comité mixte l'avaient déclaré inapte à s'acquitter de ses fonctions judiciaires. Il dit qu'au mois de juin il avait commencé à prendre des calmants. Il buvait plus de boisson alcoolique qu'auparavant;

nerves were "shot"; he was emotionally disturbed. His wife's health had been affected, as had the emotional health of his children. He felt his reputation had been destroyed; he could no longer acceptably sit in public as a judge.

The witness Bourque had known the plaintiff for many years. Bourque met him at a hotel dining room one day in early May 1967. He described the plaintiff as tired and drawn; as if he did not know whether he was "coming or going". Some discussion took place as to whether the plaintiff should resign.

A few days later Bourque met Ovide Laflamme. As a result, a meeting was arranged between Laflamme and the plaintiff. That meeting took place on May 23, 1967, in Ottawa.

I permitted the plaintiff to relate what had transpired between himself and Laflamme. That evidence was objected to, as hearsay, by the defendant. The same objection was made to other testimony tendered by the plaintiff as to what transpired between him and the two Senators in respect of his resignation and in respect of matters occurring after his resignation. Evidence was also given as to a meeting and discussion between the plaintiff and Mr. Trudeau, and between the plaintiff and Mr. D. S. Maxwell, then Deputy Attorney General of Canada. The defendant objected to the admission, as hearsay, of a good deal of that evidence as well.

I ruled all the impugned testimony admissible: not as proof of the facts alleged to have been stated to the plaintiff by others, but, because he believed what he was told, only to show why or how he said he reacted, or took the courses of action he testified to.

The plaintiff said Laflamme pointedly asked him, in view of the Joint Committee resolution and the proposed impeachment proceedings, for his resignation. Laflamme is alleged to have said he had spoken to Mr. Trudeau. Laflamme said he could give his (Laflamme's) word the plaintiff would, if he resigned, receive a pension. Certain things that had occurred before the Joint Committee were discussed. There was discussion about the plaintiff's health. Laflamme pointed out, accord-

ses nerfs étaient «à vif»; il avait des troubles émotifs. La santé de sa femme avait été affectée, de même que le bien-être affectif de ses enfants. Il croyait que sa réputation était détruite; qu'il ne pouvait plus convenablement siéger en public comme juge.

Le témoin Bourque, qui connaissait le demandeur depuis plusieurs années, rencontra ce dernier devant la salle à manger d'un hôtel au début du mois de mai 1967. Il décrit le demandeur comme ayant eu l'air fatigué et les traits tirés, comme s'il avait été «perdu». Ils discutèrent de la question de savoir si le demandeur devait démissionner.

Quelques jours plus tard, Bourque rencontra Ovide Laflamme. Par la suite, une rencontre fut organisée entre Laflamme et le demandeur. La rencontre eut lieu le 23 mai 1967 à Ottawa.

J'ai permis au demandeur de raconter ce qui s'y était passé. La défenderesse éleva une objection contre ce témoignage, le qualifiant de oui-dire. La même objection fut élevée contre d'autres témoignages du demandeur relativement à ce qui s'était passé lors de réunions avec deux sénateurs concernant sa démission et relativement à des questions postérieures à sa démission. D'autres témoignages portent sur des rencontres et des discussions entre le demandeur et M. Trudeau et entre le demandeur et D. S. Maxwell, sous-procureur général du Canada à l'époque. La défenderesse éleva aussi des objections contre une grande partie de ces témoignages, les qualifiant de oui-dire.

J'ai déclaré recevables tous les témoignages attaqués: non pas pour faire la preuve des faits qui auraient été racontés au demandeur par d'autres personnes, mais, parce qu'il croyait ce qu'on lui disait, uniquement pour démontrer pourquoi ou comment il réagit, ou prit les mesures mentionnées dans son témoignage.

Le demandeur dit que Laflamme lui demanda expressément de démissionner, étant donné les conclusions du comité mixte et des procédures de mise en accusation projetées. Laflamme aurait dit avoir parlé à M. Trudeau. Laflamme déclara qu'il pouvait promettre au demandeur qu'il recevrait une pension s'il démissionnait. Ils discutèrent de certaines choses qui s'étaient produites devant le comité mixte. Il fut question de la santé du demandeur. Selon le demandeur, Laflamme lui aurait

ing to the plaintiff, the plaintiff's health was deteriorating.

The plaintiff said he would pass his decision on to Bourque. He then thought it over. Subsequently he told Bourque he would not give a letter of resignation. He felt he could not, in respect of a pension, accept the word of an ordinary Member of Parliament.

The plaintiff had an old disc injury to his lower back. This caused him pain from time to time. When sitting in court he had had to take a short recess approximately every hour. The back pain was, at this point, still persisting.

By June 6, 1967 his mental and physical condition, he said, had been pushed to the utmost. He decided to go to Ottawa. He drove from Toronto. He was arrested for driving at 90 m.p.h. through Perth.

On that same day, and the following day, he met with two Senators—Salter A. Hayden and John Connolly. Senator Connolly was a member of the Pearson Cabinet. The plaintiff's health and his possible resignation were discussed. The plaintiff said he told them his health was poor, his back hurt, he was demoralized, his nerves were bad and his reputation had been destroyed. He was no longer a viable judge; he would resign if he got a reasonable pension based on his number of years of service. He asked what that pension might be. Neither Senator knew. Connolly left the meeting. He came back with some figures. The plaintiff recorded them (Ex. 12). His salary at that time was \$28,000 per year. If he were granted a pension, 2/3 of salary but based on his 10 2/3 years of service instead of a full 15 years, it would amount to \$13,274.07 per year.

Senator Hayden indicated the plaintiff would require medical evidence in respect of any application for a pension. Obviously the group had in mind paragraph 23(1)(c) of the *Judges Act*.

On June 6, the plaintiff had drafted a letter of resignation. The draft made his resignation condi-

fait remarquer que sa santé se détériorait.

Le demandeur dit qu'il ferait connaître sa réponse à Bourque. Après réflexion, il dit à Bourque qu'il ne donnerait pas sa démission. Il était d'avis qu'il ne pouvait, pour ce qui concerne une pension, se fier à la parole d'un simple député.

Depuis longtemps, le demandeur avait une blessure à un disque de la région lombaire qui de temps à autre, le faisait souffrir. Lorsqu'il siégeait au tribunal, il devait prendre une pause environ toutes les heures. Cette douleur n'était pas encore disparue.

Le 6 juin 1967, il était, dit-il, physiquement et mentalement à bout. Il décida de se rendre à Ottawa et de faire le voyage, de Toronto, en voiture. Il fut arrêté pour avoir conduit à 90 milles à l'heure dans Perth.

Ce jour-là et le lendemain, il rencontra deux sénateurs—Salter A. Hayden et John Connolly. Le sénateur Connolly était membre du cabinet Pearson. Il fut question de la santé du demandeur et de la possibilité de sa démission. Le demandeur leur aurait dit que sa santé était chancelante, que son dos lui faisait mal, qu'il était découragé, qu'il était très nerveux et que sa réputation était détruite. Il n'avait plus de crédibilité en tant que juge; il démissionnerait si on lui accordait une pension raisonnable en fonction de ses années de service. Il demanda quel montant pourrait lui être accordé à titre de pension; ni l'un ni l'autre des sénateurs ne le savait. Connolly quitta la réunion et revint avec des chiffres. Le demandeur les prit en note (pièce 12). A l'époque, son traitement annuel était \$28,000. Si une pension lui était accordée, il recevrait 2/3 de son traitement basé sur 10 2/3 années de service au lieu de 15 années, soit \$13,274.07 par année.

Le sénateur Hayden fit remarquer que le demandeur aurait besoin d'une preuve médicale pour toute demande de pension. Le groupe songeait manifestement à l'alinéa 23(1)c) de la *Loi sur les juges*.

Le 6 juin, le demandeur avait rédigé une lettre de démission dans laquelle il se disait prêt à démis-

tional on being granted a pension. He was advised by the Senators that would not be acceptable.

At these same meetings, Senator Connolly expressed the opinion (according to the plaintiff) the Senate would likely adopt the Joint Committee report. It was the plaintiff's view, from these discussions, that the removal or impeachment address would probably succeed. He said, "My feeling was, through political expediency, I was being liquidated out of my position".⁷

On June 7, another letter of resignation was typed. That was done in Senator Hayden's office. It was essentially the same as the earlier draft. But the condition regarding a pension was deleted. A reference to the Rand Commission was added. The letter is as follows (Ex. 2).

Ottawa, Ontario,
June 7, 1967

The Honourable Pierre E. Trudeau,
Minister of Justice,
Parliament Buildings,
Ottawa, Ontario.

My dear Minister,

Be advised of my consent to retire and I hereby tender my resignation as judge of the Supreme Court of Ontario effective June 30, 1967.

After five difficult years and appearing in seven hearings, my health and wealth are impaired. I cannot continue. In any event my usefulness as a judge has been destroyed by the publicity and harassment arising out of such proceedings.

During my years as a Judge of the Supreme Court of Ontario, I have fully and faithfully discharged my judicial duties. There has been no criticism of my conduct in this area and my integrity as a judge was not made an issue before Mr. Justice Rand who, on this point, says in his report:

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

In my personal life, as mayor, solicitor or citizen, I repeat emphatically and reaffirm my innocence of any wrong doing in law or ethics. But I cannot remove unfounded suspicions.

⁷ The words quoted come from my notes, not from a reporter's transcript.

sionner à condition qu'on lui octroie une pension. Les sénateurs l'avisèrent que cela ne serait pas acceptable.

A ces mêmes réunions, le sénateur Connolly exprima l'opinion (selon le demandeur) que le Sénat adopterait probablement le rapport du comité mixte. Le demandeur conclut, d'après ces discussions, que l'adresse tendant à la révocation ou à la mise en accusation serait probablement adoptée. Il dit: [TRADUCTION] «j'avais l'impression qu'on voulait me chasser de mon poste pour des motifs d'ordre politique».⁷

Le 7 juin, une autre lettre de démission fut dactylographiée dans le bureau du sénateur Hayden. Elle était rédigée essentiellement dans les mêmes termes que la première, sauf que la condition relative à une pension était abandonnée. Une mention de la Commission Rand fut ajoutée. La lettre est ainsi rédigée (pièce 2).

[TRADUCTION]

Ottawa (Ontario)
Le 7 juin 1967

L'Honorable Pierre E. Trudeau
Ministre de la Justice
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario)

Monsieur le Ministre,

Soyez avisé que je consens à prendre ma retraite. Je résigne par les présentes mes fonctions de juge de la Cour suprême de l'Ontario, ma démission entrant en vigueur le 30 juin 1967.

Après cinq pénibles années et sept enquêtes, ma santé et ma fortune sont dans un mauvais état. Je ne peux continuer. De toute façon mon utilité en tant que juge a été réduite à néant par la publicité et le harcèlement dont j'ai fait l'objet lors de ces procédures.

J'ai pleinement et fidèlement rempli mes fonctions judiciaires au cours de mes années de service à titre de juge de la Cour suprême de l'Ontario. Dans ce domaine, ma conduite n'a fait l'objet d'aucune critique et mon intégrité en tant que juge n'a pas été mise en doute devant le juge Rand qui, à cet égard, déclare dans son rapport:

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.

Je tiens à le répéter et à le réaffirmer: je suis innocent. Dans ma vie privée, à titre de maire, d'avocat ou de citoyen, je ne me suis rendu coupable d'aucune faute ni sur le plan du droit ni sur celui de l'éthique. Mais je suis impuissant contre des soupçons non fondés.

⁷ Je cite ces paroles d'après mes notes et non d'après la transcription du sténographe.

My gratitude goes to the people of Sudbury who have shown continued confidence and persistence in defending me.

Yours truly,

The Minister of Justice replied on June 9, 1967, stating the resignation had been accepted.

In cross-examination, it was suggested to the plaintiff the real reason for his resignation was a desire to avoid the debate in the House and the Senate, and appearing there. The plaintiff denied that suggestion.

After his trip to Ottawa on June 6 and 7, the plaintiff returned to Toronto.

On June 14 he saw a specialist in internal medicine, a Dr. Lenczner. The doctor's report is as follows:

—To Whom It May Concern.—

Re: Mr. Justice Leo Landreville
born 23d. February 1910
10 Benvenuto Place Toronto Ontario

The above patient was examined by me on June 14th. 1967. His main complaint was a gradually increasing pain in his back, radiating to both lower limbs, worse on sitting for any length of time and on change of position. The above symptoms increased in intensity over the last three months.

On examination: The patient was in visible distress. There was considerable muscle spasm in the paravertebral muscle. The knee jerks were absent. The right ankle jerk was weak, the left was absent. Straight leg raising was possible rt. side to 40° left leg to 35°. A diagnosis of Disc Disease L3/L4 and L5/S1 and osteoarthritis was made.

Arrangements for X-Ray studies at the Toronto General Hospital were made and reports of the same are attached. The physical and X-Ray findings explain the patient's complaints and the progressive nature of the same.

On June 21, 1967, he saw Dr. A. M. Doyle, a psychiatrist. I set out that report in full:

TO WHOM IT MAY CONCERN:

Re: Mr. Justice Leo Landreville—age 57
10 Benvenuto Place, Toronto, Ontario.

I examined this man in psychiatric consultation on June 21st, 1967. I am well aware of the vicissitudes suffered by this man from the time that as a Mayor of Sudbury he accepted a purchase of NONG stock. He was prosecuted in 1964 along with three other Mayors by the Attorney General's Department, with much publicity throughout Canada, and the Magis-

Je tiens à témoigner ma gratitude envers la population de Sudbury qui a continué à me défendre avec confiance et persistance.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Le ministre de la Justice lui répondit le 9 juin 1967, déclarant que sa démission avait été acceptée.

Au cours du contre-interrogatoire, il fut suggéré que le demandeur avait démissionné surtout pour éviter le débat à la Chambre et au Sénat et pour éviter de devoir y comparaître. Le demandeur nia cette suggestion.

Après son voyage à Ottawa, les 6 et 7 juin, le demandeur retourna à Toronto.

Le 14 juin, il se rendit chez un spécialiste en médecine interne, le docteur Lenczner. Le rapport de ce dernier est ainsi rédigé:

d [TRADUCTION]

—A qui de droit—

Objet: M. le juge Léo Landreville
né le 23 février 1910
10, Benvenuto Place Toronto (Ontario)

e J'ai examiné le patient le 14 juin 1967. Il s'est surtout plaint de douleurs au dos s'intensifiant graduellement, et irradiant dans les deux membres inférieurs, ressentis plus particulièrement après être resté assis pendant un certain temps ou lors de changements de positions. Ces symptômes ont empiré au cours des trois derniers mois.

f A l'examen: Le patient souffrait visiblement. Il y avait beaucoup de spasmes musculaires dans les muscles paravertébraux. Il n'avait pas de réflexes rotuliens. Le réflexe achillien était faible à la cheville droite et inexistant à la cheville gauche. Le patient pouvait lever la jambe droite en pleine extension jusqu'à un angle de 40°, et la jambe gauche, jusqu'à un angle de 35°.

g Diagnostic: atteinte des disques L3/L4 et L5/S1 et ostéoarthritis.

Des arrangements ont été pris pour la prise et l'étude de radiographies à la Toronto General Hospital; les rapports qui y furent faits sont joints aux présentes. Les constatations qu'on a pu faire grâce à l'examen physique et aux radiographies expliquent les maux du patient et le caractère progressif de ceux-ci.

Le 21 juin 1967, il consulta le docteur A. M. Doyle, psychiatre. Son rapport est ainsi rédigé:

[TRADUCTION]

i A QUI DE DROIT:

Objet: M. le juge Léo Landreville—âge: 57
10, Benvenuto Place, Toronto (Ontario)

j J'ai examiné cet homme dans le cadre d'une consultation psychiatrique le 21 juin 1967. Je suis très conscient des vicissitudes dont il a souffert depuis l'époque où, alors qu'il était maire de Sudbury, il accepta d'acheter des actions de NONG. Lorsque lui et trois autres maires furent poursuivis en 1964 par le ministère du Procureur général, l'affaire retint longtemps

trate at that time said there was not a tittle of evidence of misdemeanour.

Also I am aware that the Law Society of Ontario deplored his continuance on the bench. The Law Society also sent a report to the Minister of Justice to this effect. Subsequently, he was in court with some seven hearings in the past five years, with his lawyer he had to attend hearings in Vancouver, Sudbury, Ottawa and Toronto where he feels that his character and reputation was demoralized by the Commission's statements.

The Joint Committee of the House sat in February and he spent seven sittings with cross-examination by many members of the House and Senate. Finally in a state of depression and anxiety he resigned his position on June 9th, 1967. All the above I mention simply to indicate that I have some knowledge of the events that have distressed Mr. Justice Landreville over the past five years. More important of course, is his medical condition at this date.

He has become increasingly depressed for many reasons. He finds his reputation demoralized. He is unable to make fit judgments, even for family affairs. He feels quite inadequate to resume the practice of law because although he has lived thirty years in the practice of law, and twenty-five years in public life, and previously without his character being attacked, he now feels that wherever he would go he would feel unable to exercise the objectivity that he feels is necessary in the practice of law or on the bench. His family have suffered much. His wife is in a state of anxiety, and his son who is at University decided to give up his intentions of proceeding in law because his name would make it difficult for him to pursue this profession. Mr. Landreville himself is in a state of deep emotional distress and depression. He has no idea about his future activity. He feels that he could not go near a courtroom. He feels that neither he nor his wife can appear in public without a feeling of degradation by the public opinion that has resulted from his many legal hearings, and press comments that have been derogatory to his character. His depression has really been quite severe, and he has contemplated self-destruction on many occasions. Recently he has been arrested for driving ninety miles an hour on Highway #7 near Peterboro. At this time he was driving, clutching the wheel, and even then contemplating self-destruction. I understand he has never had any previous violations for his driving, but it must be remembered that this happened when he was driving to Ottawa to give his resignation.

This man is suffering from severe depressive reaction with considerable anxiety, obviously precipitated by the events of the past five years, particularly his complete frustration resulting in his decision to resign his judgeship.

Until today I had never known Justice Landreville personally, except in 1946 when I examined an accused person whom he was defending, and subsequently a few years ago, the case I cannot remember, when he was the presiding judge at a Supreme Court hearing. My examination today represents a striking difference from the lawyer and judge composed with interest, understanding and continued judgment, compared to the depressed, emotionally disturbed patient that I see today.

l'attention des médias dans tout le pays; et il déclara à cette époque qu'il n'y avait pas la moindre parcelle de preuve d'écart de conduite.

Je sais également que la Law Society of Ontario a déploré le fait qu'il continue à exercer ses fonctions de juge. La Law Society a également envoyé au ministre de la Justice un rapport à cet effet. Par la suite il est allé en cour: il y eut sept enquêtes au cours des cinq dernières années. Avec son avocat, il dut assister à des enquêtes à Vancouver, Sudbury, Ottawa et Toronto au cours desquelles les déclarations de la Commission ont, d'après lui, terni sa réputation.

Le comité mixte a siégé en février et il fut contre-interrogé au cours de sept séances par plusieurs membres de la Chambre et du Sénat. Enfin, en proie à la dépression et à l'anxiété, il résigna ses fonctions le 9 juin 1967. Si j'ai mentionné ce qui précède, c'est simplement pour indiquer que je suis au courant des événements qui ont affligé M. le juge Landreville au cours des cinq dernières années. Mais son état actuel est évidemment plus important encore.

Il est devenu de plus en plus déprimé pour diverses raisons. Il est d'avis que sa réputation est entachée. Il n'est pas en mesure de prendre des décisions convenables, même pour des questions familiales. Il ne se sent pas capable de reprendre la pratique du droit parce que même s'il a exercé sa profession pendant trente ans et participé aux affaires publiques pendant vingt-cinq ans sans que sa réputation ne soit attaquée, il a maintenant le sentiment que, où qu'il aille, il ne se sentirait pas capable de l'objectivité qu'il estime nécessaire pour la pratique du droit ou pour siéger en tant que juge. Sa famille a beaucoup souffert. Sa femme souffre d'anxiété et son fils, qui est maintenant à l'Université, a décidé de renoncer au droit parce qu'il lui serait difficile, à cause de son nom, d'exercer sa profession. M. Landreville lui-même est en proie à une intense affliction et dépression. Il n'a aucune idée sur ce qu'il pourrait faire à l'avenir. Il a le sentiment qu'il ne pourrait même pas s'approcher d'une salle d'audience. Il croit que ni lui ni sa femme ne peuvent se montrer en public sans se sentir dégradés aux yeux du public par suite de ses nombreuses comparutions en justice et des commentaires des médias qui ont été dommageables à sa réputation. Sa dépression a réellement été très profonde et il a songé à plusieurs reprises à l'autodestruction. Il s'est récemment fait arrêter pour avoir conduit à quatre-vingt-dix milles à l'heure sur la grande route n° 7, près de Peterborough. Il conduisait en serrant le volant et, même alors, il songeait à l'autodestruction. Je crois que jusqu'alors il n'avait jamais eu de contravention pour quelque infraction au code de la route, mais il faut se rappeler que cet incident est survenu lorsqu'il se rendait à Ottawa pour donner sa démission.

Cet homme souffre d'une profonde dépression et de beaucoup d'anxiété, manifestement occasionnées par les événements des cinq dernières années, surtout son sentiment de frustration totale qui l'a mené à décider de résigner sa charge de juge.

Je n'ai jamais rencontré le juge Landreville avant aujourd'hui, si ce n'est en 1946 lorsque j'examinai un accusé qu'il défendait et une autre fois, il y a quelques années, dans une affaire dont je ne peux me souvenir, alors qu'il présidait une audience de la Cour suprême à titre de juge. Mais le patient déprimé et en proie à des troubles émotifs que j'ai devant moi aujourd'hui ne ressemble en rien à l'avocat et au juge qui faisaient preuve d'intérêt, de compréhension et de bon jugement. Il n'est effecti-

He is indeed not fit to continue on the bench, even if this were considered at this time.

Yours sincerely,

Arthur M. Doyle, M.D.
Associate Professor,
Psychiatry and Medicine,
University of Toronto.

The plaintiff had obtained a letter, as well, from his personal physician in Sudbury. That doctor had known him for over ten years and had treated him a few times. He had last seen the plaintiff, for removal of a benign tumor, on May 17, 1967. Again I set out, in full, that report:

TO WHOM IT MAY CONCERN

Re: Mr. Justice Leo Landreville

Dear Sir:

I have been acquainted with Mr. Justice Landreville for over ten (10) years.

I have treated him on a few occasions; once I removed a benign Tumor on his left cheek, and on May 17 of this year I removed a benign Tumor, which was a Seborrhic Keratosis, on the left side of his back.

Mr. Justice Landreville reported that the incision became infected.

During the interview preceeding [*sic*] the surgical removal of the lesion I noticed that Mr. Justice Landreville had lost weight.

In questionning [*sic*] him I found him to be very nervous.

I was aware of the great strain he had been under during the past five (5) years, but I did not realize that his health was undermined to such an extent.

Mr. Justice Landreville stated he has grown more and more nervous lately, and I believe he is at present in a state of Anxiety Neurosis, impairing his judgement.

Mr. Justice Landreville stated that he is irritable, that he lacks sleep, and he is taking tranquilizers and occasionnal [*sic*] sleeping pills.

As a result of this, he became a chain smoker and as a direct consequence he is developping [*sic*] a bronchial condition, characterized by coughing and raising large amount of sputum, particularly in the morning.

If that goes on, he may develop bronchiectasis.

I believe Mr. Justice Landreville is on the verge of a nervous breakdown.

The condition of Anxiety Neurosis may continue for quite some time unless Mr. Justice Landreville has a very long and complete rest.

R. Hippolyte, M.D.

vement pas en mesure de continuer à siéger comme juge, même s'il envisageait cela comme possible en ce moment.

Veillez agréer, Monsieur, Madame, l'expression de mes sentiments distingués.

D^r Arthur M. Doyle,
Professeur agrégé,
Psychiatrie et médecine,
Université de Toronto.

Le demandeur a également obtenu une lettre de son médecin à Sudbury. Ce médecin le connaissait depuis dix ans et l'avait soigné à quelques reprises. La dernière fois qu'il avait vu le demandeur, le 17 mai 1967, c'était pour une ablation d'une tumeur bénigne. Encore une fois je cite le rapport au complet:

[TRADUCTION]

A QUI DE DROIT

Objet: M. le juge Léo Landreville

d Monsieur:

Je connais M. le juge Landreville depuis plus de dix ans.

Je l'ai traité à quelques reprises; je lui ai notamment enlevé une tumeur bénigne à la joue gauche et, le 17 mai courant, je lui ai enlevé une tumeur bénigne, une kératose sénile, au côté gauche du dos.

M. le juge Landreville m'a signalé que l'incision s'était infectée.

Au cours de l'entrevue précédant l'intervention chirurgicale pratiquée pour enlever la lésion, j'ai remarqué que M. le juge Landreville avait perdu du poids.

En l'interrogeant, je l'ai trouvé très nerveux.

J'étais au courant des dures épreuves qu'il avait dû traverser au cours des cinq dernières années mais je ne m'étais pas rendu compte du fait que sa santé s'était détériorée à ce point.

M. le juge Landreville a déclaré que depuis quelque temps il était devenu de plus en plus nerveux et je crois qu'il est actuellement atteint de névrose d'angoisse, affectant son jugement.

M. le juge Landreville a déclaré qu'il était irritable, qu'il manquait de sommeil et qu'il prenait des tranquillisants et, à l'occasion, des somnifères.

En conséquence, il est devenu un fumeur invétéré et est en train de faire du tort à ses bronches: il tousse et crache beaucoup, surtout le matin.

S'il continue ainsi, il risque de souffrir de bronchiectasie.

Je crois que M. le juge Landreville est sur le point de faire une dépression nerveuse.

Sa névrose d'anxiété peut durer assez longtemps s'il ne prend pas un repos prolongé et complet.

R. Hippolyte
docteur en médecine

On June 23, 1967, the plaintiff wrote the Minister of Justice. He enclosed the reports of Dr. Lenczner and Dr. Doyle. He applied for a pension on the grounds of permanent infirmity. The letter is as follows:

The Hon. Pierre E. Trudeau
Minister of Justice and
To the Governor in Council
Parliament Buildings, OTTAWA, Ont.

Sirs:

I beg leave to refer to my letter of resignation dated June 7th and your letter of June 9th, 1967.

Kindly consider this as my request and application for a pension on the grounds of permanent infirmity.

A few years ago, arising from a crash in a plane piloted by me, I suffered injury in the lumbar [*sic*] area. It was diagnosed as disc damage. Over the years, the pain was recurrent but never so severe as to require hospitalization. As Court officials know, I regularly rose from the Bench every hour or so for a short recess to relieve the condition. Sitting for longer periods of time brought discomfort and pain. This condition has gradually become worse.

As a result of the continued back condition with increased intensity of the pain, I was obliged to consult Dr. M. Lenczner, well known internist and associate professor with the clinical department of the University of Toronto. His Report is hereto attached with that of Dr. D. E. Sanders, associate professor of radiology attached to the Toronto General Hospital.

Dr. Lenczner diagnoses my condition as disc damage and says "a diagnosis of disc disease L3/L4 & L5 and osteoarthritis" is made.

The Report of Dr. Sanders interprets the X-rays taken at the request of Dr. Lenczner. You will note the findings of degenerative [*sic*] disc change which confirm the diagnosis of Dr. Lenczner. This infirmity, I am advised, is permanent and makes physically impossible the performance of my judicial duties.

The Report of Dr. A. M. Doyle, professor and practitioner of psychiatry and medicine is attached. I have been frank and thorough with Dr. Doyle. I would ask that from line 6 at page 2 and following for some lines be treated as confidential. The Report points to my state of deep emotional distress and depression arising out of the events and pressures of the last five (5) years and my inability at this time to be objective, which is so essential in the performance of my duties.

He stated I was arrested for speeding. I was given a speeding ticket, the first traffic infraction of my life.

My condition is understandable involving the destruction of my public image, honour and the end of a profession after thirty years in it and in public life.

Le 23 juin 1967, le demandeur écrivit au ministre de la Justice en joignant à sa lettre les rapports des docteurs Lenczner et Doyle. Il demandait une pension en invoquant le fait qu'il souffrait d'une infirmité permanente. Sa lettre est ainsi rédigée:

[TRADUCTION]
L'Honorable Pierre E. Trudeau
Ministre de la Justice et
au gouverneur en conseil
Édifices du Parlement, OTTAWA (Ontario)

Messieurs,

Je vous prie de vous reporter à ma lettre de démission datée du 7 juin et à votre lettre du 9 juin 1967.

Veuillez considérer la présente comme une requête et une demande de pension fondée sur mon infirmité permanente.

Il y a quelques années, j'ai subi des blessures à la région lombaire lorsque l'avion que je pilotais s'est écrasé. On a diagnostiqué que j'avais subi des dommages aux disques. Depuis, cette blessure m'a fait souffrir par intermittence mais jamais au point de nécessiter mon hospitalisation. Comme le savent les fonctionnaires de la Cour, je devais régulièrement quitter mon siège au tribunal, à toutes les heures, environ, pour une courte pause, afin de soulager le mal. Rester assis plus longtemps me causait des malaises et des douleurs. Mon état s'est graduellement aggravé.

A cause de ces maux de dos et des douleurs de plus en plus intenses, je fus obligé de consulter le docteur M. Lenczner, spécialiste des maladies organiques de renom et professeur agrégé à la Faculté de médecine de l'Université de Toronto. Vous trouverez ci-joint ce rapport ainsi que celui du docteur D. E. Sanders, professeur agrégé de radiologie attaché au Toronto General Hospital.

Le docteur Lenczner a diagnostiqué des dommages aux disques et déclare: «diagnostic: atteinte des disques L3/L4 & L5 et ostéoartrite».

Le rapport du docteur Sanders interprète les radiographies prises à la demande du docteur Lenczner. Vous noterez qu'il conclut à l'altération dégénérative du disque, ce qui confirme le diagnostic du docteur Lenczner. On m'a dit que cette infirmité est permanente et rend physiquement impossible l'exécution de mes fonctions judiciaires.

Vous trouverez ci-joint le rapport du docteur A. M. Doyle, professeur et praticien en psychiatrie et en médecine. J'ai été franc avec le docteur Doyle et ne lui ai rien caché. Je vous demanderais de considérer comme confidentielle cette partie, assez longue, du rapport qui commence à la ligne 6 de la page 2. Le rapport signale mon affliction et ma dépression profondes causées par les événements et les tensions des cinq dernières années ainsi que mon incapacité actuelle d'être objectif, qualité essentielle à l'exécution de mes fonctions.

Il a mentionné mon arrestation pour excès de vitesse, ce qui m'a valu une contravention; c'était la première infraction au code de la route de ma vie.

On peut comprendre mon état, puisqu'il s'agit de la destruction de ma réputation, de mon honneur et la fin de l'exercice de ma profession après trente années de pratique et de participation aux affaires publiques.

There is a resolution of the Law Society against an ex-judge practising as a barrister. I take no issue but in any event I could never appear before a tribunal nor ever intend to practice as notary, solicitor or barrister.

Lastly, may I refer to my letter of resignation which in part is as follows:

"No question is raised of misbehaviour in the discharge of judicial duty".

I have served since October, 1956 without missing one Court assignment.

I may give conclusive evidence of the need of myself and family for such pension.

Submitted for your earliest consideration,

He did not include the letter from Dr. Hippolyte. He said it was, in his opinion, unsatisfactory.

I digress slightly. Following the plaintiff's resignation, the subject of a pension for the plaintiff was raised several times in the House of Commons by Opposition members. (See Ex. 11.) The views expressed, sometimes vehement, were that the government should not grant any pension.

The plaintiff did not receive an immediate acknowledgment or reply to his letter of June 23. On September 12, 1967 he wrote again to the Minister, asking that early consideration be given to his pension request. The Minister replied on September 14. My free translation from the French is as follows:

[TRANSLATION] I acknowledge receipt of your letter of September 12 and the enclosures and I regret that I apparently have not acknowledged receipt of your letter of June 23.

I wish to assure you that your request for a pension or annuity will be considered by the government. You will, however, appreciate that I am not in a position, at this moment, to tell you if your request has any chance of being granted.

I shall write to you again on this matter at the appropriate time.

After that reply, the plaintiff was in touch with Senators Connolly and Hayden. He was anxious for a decision. He was told the political climate was not the best. On November 21 he had an interview with the Minister of Justice, Mr. Trudeau. He made notes of that meeting. (See Ex. 15.) On February 9, 1968 he met with Senator Connolly in Ottawa. The plaintiff was pressing for a decision and, of course, a favourable one.

Une résolution de la Law Society interdit à un ex-juge la pratique du droit en tant qu'avocat. Je n'entends pas la contester puisque, de toute façon, je ne pourrais jamais me présenter devant un tribunal et n'ai nullement l'intention de pratiquer le droit en tant que notaire, procureur ou avocat.

a Enfin vous me permettez de faire mention de ma lettre de démission dont je cite le passage suivant:

«Il n'est pas question d'inconduite dans l'exercice de fonctions judiciaires».

b Depuis ma nomination en octobre 1956, j'ai présidé toutes les causes qui m'ont été assignées sans en manquer une seule.

Je suis en mesure de prouver de façon concluante que ma famille et moi-même avons besoin de cette pension.

c En vous priant de donner suite à ma requête dès que possible, je vous prie d'agréer, Messieurs, l'expression de mes sentiments distingués.

La lettre du docteur Hippolyte n'était pas incluse. D'après lui, elle laissait à désirer.

d Je m'écarte légèrement du sujet. A la suite de la démission du demandeur, la question d'une pension fut soulevée à plusieurs reprises à la Chambre des communes par les membres de l'opposition. (Voir la pièce 11.) Pour dire, parfois avec véhémence, que le gouvernement ne devrait pas consentir de pension.

e Aucune suite immédiate ne fut donnée à la lettre du demandeur datée du 23 juin; ni accusé de réception, ni réponse. Le 12 septembre 1967, il écrivit de nouveau au Ministre demandant qu'il soit donné suite à sa demande de pension le plus tôt possible. Le Ministre répondit le 14 septembre. Sa lettre est ainsi rédigée:

f J'accuse réception de votre lettre du 12 septembre et des pièces incluses et je regrette qu'apparemment je n'aie pas accusé réception de votre lettre du 23 juin.

g Je tiens à vous assurer que votre demande de pension ou de rente sera étudiée par le gouvernement. Vous comprendrez cependant que je ne sois pas en mesure à ce moment de vous dire si votre demande a des chances d'être agréée.

h Je vous écrirai de nouveau à ce sujet en temps opportun.

i A la suite de cette réponse, le demandeur communiqua avec les sénateurs Connolly et Hayden. Il avait hâte qu'une décision soit prise. On lui dit que le climat politique n'était pas des meilleurs. Le 21 novembre, il eut une entrevue avec le ministre de la Justice, M. Trudeau. Il prit des notes au cours de cette rencontre. (Voir la pièce 15.) Le 9 février 1968, il rencontra le sénateur Connolly à Ottawa. Le demandeur faisait pression pour qu'on prenne

On March 4, 1968 he wrote a lengthy letter to the Minister of Justice. I set it out in full:

The Honourable P. E. Trudeau,
Minister of Justice,
Parliament Buildings,
Ottawa, Ontario.

My Dear Minister:

Allow me to remind you of my application made in June 1967 for a pension. Medical reports and the certificate of the Radiologist of Toronto General Hospital were attached.

In September I inquired and you acknowledged receiving same. You assured me it would be studied and an answer be given at an opportune time. As of this date no answer has been received. Surely after eight months no one will accuse me of impatience. For the last three weeks I have been waiting in Ottawa hoping that my spokesmen would succeed in urging settlement of the question. May I beg you to place this matter before the Cabinet at the earliest expedient time in your opinion but before the House prorogues or adjourns. I know you will do so impartially and trust the Cabinet will use its discretion judiciously.

I am told that by virtue of Section 23 of the Judges Act the authority to allow or refuse my request rests with the Cabinet. I am further aware of the pressures of your duties at this time which may lead to an oversight of this question of vital importance to me. For these reasons I take leave in sending a copy of this letter to all members of the Cabinet so that any member may bring the question before the Cabinet for immediate decision.

You will recall that my resignation was given on grounds of health and it was accepted without qualification.

It is a matter of record that I defended myself during five years of harassment, with the publicity of six hearings in which I testified, at some \$30,000.00 in costs, and impairment of my health. Notwithstanding my ill health I was prepared to appear before the Senate, and even if vindicated, I would have then resigned and applied for my pension on that ground.

However, I was prevailed upon to resign for reasons of health before rather than after the Senate debate on the motion, and then to apply for my pension.

You have, Sir, answered in the House that there was "no deal" made with me on the giving of my resignation. That fact is true. There was no formal *quid pro quo*. It remained a question of discretion for the Cabinet.

However, there were representations clearly made to me, corroborated by facts, which should guide the Cabinet in the exercise of its discretion.

une décision et, évidemment, pour qu'elle lui soit favorable.

Le 4 mars 1968, il écrivit une longue lettre au ministre de la Justice dont voici le texte:

^a [TRADUCTION]

L'Honorable P. E. Trudeau,
Ministre de la Justice,
Édifices du Parlement,
Ottawa (Ontario)

^b Monsieur le Ministre,

Permettez-moi de vous rappeler ma demande de pension soumise en juin 1967. Des rapports médicaux ainsi qu'un certificat du radiologue du Toronto General Hospital étaient joints à ma demande.

^c Lorsque je me suis renseigné, en septembre, vous avez déclaré l'avoir reçue. Vous m'avez assuré que ma demande serait étudiée et qu'une réponse me serait donnée en temps opportun. Je n'ai encore reçu aucune réponse. Cela fait 8 mois que j'attends; on ne pourra certes pas me taxer d'impatience. J'attends à Ottawa depuis trois semaines dans l'espoir que mes

^d porte-parole réussiront à faire aboutir la question. Je vous demanderais de bien vouloir soulever cette question devant le Cabinet à la première occasion que vous jugerez opportune mais avant la prorogation ou l'ajournement des travaux de la Chambre. Je suis certain que vous le ferez avec impartialité et suis convaincu que le Cabinet exercera sa discrétion ^e équitablement.

On m'a dit qu'en vertu de l'article 23 de la Loi sur les juges, le pouvoir d'accueillir ou de rejeter ma demande appartient au Cabinet. En outre, je suis conscient que la pression que vos fonctions exercent sur vous en ce moment pourrait entraîner ^f l'oubli de cette question qui est pour moi d'une importance cruciale. Pour ces motifs, je me permets d'envoyer une copie de la présente lettre à chacun des membres du Cabinet afin que tous soient en mesure de soulever la question devant le Cabinet pour décision immédiate.

^g Vous vous souviendrez que j'ai donné ma démission pour des motifs de santé et qu'elle a été acceptée sans réserve.

Il est de notoriété publique que j'ai été harcelé durant cinq ans; j'ai dû me défendre et subir la publicité afférente à six enquêtes où j'ai témoigné, au coût d'environ \$30,000 et de la détérioration de ma santé. Malgré mon état de santé, j'étais ^h prêt à comparaître devant le Sénat, et même si on m'avait donné raison, j'aurais alors donné ma démission et demandé une pension pour ce motif.

On m'a toutefois convaincu de résigner mes fonctions pour des motifs de santé avant plutôt qu'après le débat sur cette motion au Sénat, pour faire ensuite ma demande de pension.

ⁱ Vous avez répondu en Chambre, Monsieur, «qu'aucun marché» n'avait été conclu avec moi lors de ma démission. C'est un fait. On ne m'a formellement offert aucune compensation. La question relevait toujours du pouvoir discrétionnaire du Cabinet.

^j Toutefois, on m'a clairement laissé entendre certaines choses, appuyées de faits, qui devraient guider le Cabinet dans l'exercice de sa discrétion.

On May 23, 1967, I agreed to an interview with Mr. Ovide Laflamme, M.P. who had been Co-Chairman of the Joint Committee. In the presence of a mutual friend, and it was not in confidence, he proposed that I tender my resignation. It was reported to him that my health impaired me for future duties. No one had ever denied my many years of efficient service on the Bench, and the suspicion arose from an act done prior to my appointment. I would receive a pension proportionate to my years of service. This did not require Parliament approval. Many precedents existed in cases of other judges. He said he had spoken to you, Sir, and to the Prime Minister. That would be the solution.

But, he added, because of the wording of the statute—"if he resigns"—the application for pension could not be simultaneous or be included as a condition of my resignation. Otherwise, it was unacceptable to the Government as a deal could be inferred. Such was the legal opinion given to him. He added that he would personally attend to this matter and that I should put my trust and confidence in the Cabinet to exercise its discretion justly in granting the pension at a future date.

This, Sir, is significant in view of an opinion now heard that a resignation and application for pension must be made simultaneously. In addition to the representations made to me when requested to resign, it must be noted that my letter of resignation for reasons of health clearly implied that an application for pension would follow. In fact I applied for my pension while I was still a judge.

My negative answer was conveyed to Mr. Laflamme the next day. I believed him but I thought it unwise to resign without some assurance from a higher level. He was a single M. P.

On June 7, 1967, I was in the office of Senator S. Hayden. His firm had been my counsel and advisors from inception. May I assure you there was nothing said nor done by him that could be considered improper or in conflict of duties.

Senator Hayden may verify these facts given to me:

1) That the procedure would be for me to resign on grounds of health. There would follow an application and the production of medical certificates.

2) Senator J. J. Connolly quoted the figures given to him by your Department. Prorating down from the standard pension of \$18,666.00 to 10 2/3 years of service, it would be \$13,274.07, and under section 27(1)(b) my widow would receive 1/3 of said amount. I took down the figures at that time.

3) I drafted a letter of resignation. With the assistance of Senator Hayden it was corrected, and it was typed in his office. It was then given to Senator Connolly to show it to the Prime Minister and to you as Minister of Justice. I was subsequently told that the letter was in satisfactory form but would not be accepted conditionally on the granting of a pension. For that question would likely arise in the House and the granting of a pension was a discretionary matter for the Cabinet. I had to place my confidence, faith and trust in

Le 23 mai 1967, j'ai consenti à rencontrer le député Ovide Laflamme qui avait été le coprésident du comité mixte. En présence d'un ami commun, il m'a suggéré, et ce n'était pas confidentiel, de donner ma démission. On lui a dit que mon état de santé m'empêcherait désormais d'exercer des fonctions judiciaires. Personne n'avait jamais nié que j'aie siégé en tant que juge de façon efficace pendant de nombreuses années, et les soupçons découlent d'un acte accompli avant ma nomination. Je recevrais une pension correspondant à mes années de service. Ceci n'exigeait pas l'approbation du Parlement. Il existait des précédents, des cas d'autres juges. Il déclara vous avoir parlé, Monsieur, ainsi qu'au premier ministre. Ce serait la solution.

Mais il ajouta qu'à cause du libellé de la loi—"s'il résigne sa fonction"—la demande de pension ne pouvait être faite en même temps que ma démission ni être incluse à titre de condition. Autrement, il serait inacceptable pour le gouvernement puisqu'on pourrait conclure à l'existence d'un marché. Tel était l'avis juridique qu'on lui avait donné. Il ajouta qu'il s'occuperait personnellement de cette question et que je devrais faire confiance au Cabinet qui exercerait sa discrétion équitablement pour m'accorder une pension à une date ultérieure.

Ces propos, Monsieur, sont importants étant donné l'avis subséquent qui m'a été donné selon lequel une démission et une demande de pension doivent être faites simultanément. En plus des déclarations qui m'ont été faites lorsqu'on me demanda de donner ma démission, je tiens à signaler que ma lettre de démission pour des motifs de santé laissait clairement entendre qu'une demande de pension suivrait. En fait, j'ai demandé ma pension alors que j'étais encore juge.

Ma réponse négative a été transmise à M. Laflamme le lendemain. Je le croyais mais je jugeais imprudent de démissionner sans obtenir quelque assurance d'un niveau supérieur. Il était simple député et seul.

Le 7 juin 1967, je suis allé au bureau du sénateur S. Hayden. Dès le début, c'est son cabinet d'avocat qui faisait fonction auprès de moi d'avocat-conseil et de conseiller. Je puis vous assurer qu'il n'a rien dit ni fait qui puisse être considéré comme étant illicite ou comme constituant un conflit d'intérêt avec ses fonctions.

Le sénateur Hayden peut confirmer les faits tels qu'il m'ont été présentés:

(1) La procédure à suivre pour moi serait de donner ma démission pour des motifs de santé. Ensuite, je présenterais une demande et produirais des certificats médicaux.

(2) Le sénateur J. J. Connolly a cité les chiffres que votre Ministère lui avait fournis. En faisant les ajustements nécessaires, une pension normale de \$18,666 donnerait, pour 10 2/3 ans de service, \$13,274.07 et, en vertu de l'article 27(1)(b), ma femme recevrait, après mon décès, 1/3 de ce montant. J'ai aussitôt noté ces figures.

(3) J'ai rédigé la lettre de démission. Je l'ai corrigée avec l'aide du sénateur Hayden et elle fut dactylographiée dans son bureau. Elle fut ensuite remise au sénateur Connolly pour qu'il la communique au premier ministre et à vous-même à titre de ministre de la Justice. On m'a dit par la suite que la lettre était dans une forme satisfaisante mais qu'elle ne serait pas acceptée avec la condition qu'une pension me soit accordée. Parce que cette question serait probablement soulevée en Chambre et que l'octroi d'une pension relevait du

the Prime Minister and the Minister of Justice who were sympathetic and would see that justice be done.

I am fifty-eight years of age. After thirty years in public office, federal and municipal, I find myself without an occupation, without a profession (resolution of the Law Society: a retired judge cannot be a barrister), in ill-health, and without a pension. As to my assets, your file contains conclusive information as to my needs for a pension.

Therefore:

1) I urge you or any other Minister to present my case to the Cabinet for decision at an opportune time before the House prorogues or adjourns.

2) I will remain in Ottawa and be available at any time. I may be reached through my solicitor, David Dehler, of the legal firm Vincent, Choquette, Dehler & Dagenais, 110 York Street, Ottawa, telephone 236-7216.

I should greatly appreciate your acknowledgement of this letter on its receipt by return mail addressed to me in care of my solicitor.

Yours sincerely,

Leo A. Landreville

On March 5, 1968 the Minister of Justice replied in writing. This is a key document in this suit. The parties put differing interpretations on it. They urge differing conclusions as to its effect on the outcome of this action. The letter is as follows:

Ottawa 4, March 5, 1968.

Mr. Leo A. Landreville,
c/o Messrs. Vincent, Choquette, Dehler & Dagenais,
Barristers and Solicitors,
110 York Street,
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Landreville:

I refer to my letter dated September 14 last and to your letter dated March 4 pertaining to your application for a pension. I was about to write to you concerning this matter when your most recent letter was received.

My Cabinet colleagues and I have given very anxious consideration to the merits of your request and it is with regret that I must inform you that the Government has decided, at this time, against taking the steps necessary to grant you a pension or annuity.

Yours sincerely,

P. E. Trudeau.

The plaintiff, as he noted in his letter, had sent a copy to all Members of the Cabinet. He received replies from, or on behalf of, six Cabinet Minis-

pouvoir discrétionnaire du Cabinet. Je devais faire confiance au premier ministre et au ministre de la Justice qui étaient bien disposés à mon égard et verraient à ce que justice soit faite.

J'ai cinquante-huit ans. Après trente ans de participation aux affaires publiques, fédérales et municipales, je me retrouve sans emploi, sans profession (résolution de la Law Society: un juge à la retraite ne peut exercer les fonctions d'avocats), en mauvaise santé et sans pension. Pour ce qui concerne l'état de ma fortune, vos dossiers contiennent des renseignements prouvant de façon concluante que j'ai besoin d'une pension.

Par conséquent:

(1) Je vous prierais, vous-même ou un autre Ministre, de bien vouloir présenter mon cas au Cabinet pour qu'une décision soit prise en temps opportun avant la prorogation ou l'ajournement des travaux de la Chambre.

(2) Je resterai à Ottawa et demeure à votre entière disposition. Vous pourrez communiquer avec moi par l'intermédiaire de mon procureur, David Dehler, du bureau Vincent, Choquette, Dehler & Dagenais, 110, rue York, Ottawa, n° de téléphone: 236-7216.

Je vous saurais gré de bien vouloir accuser réception de la présente lettre par retour du courrier, en m'adressant la lettre au soin de mon procureur.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération la plus distinguée.

Léo A. Landreville

Le 5 mars 1968, le ministre de la Justice répondit par écrit. Cette lettre est un document clé en l'espèce. Les parties l'interprètent différemment. Elles défendent des conclusions différentes quant à ses effets sur l'issue de l'action. La lettre est ainsi rédigée:

[TRADUCTION]

Ottawa 4, le 5 mars 1968.

Monsieur Léo A. Landreville,
a/s de MM. Vincent, Choquette, Dehler & Dagenais,
Avocats,
110, rue York,
Ottawa (Ontario).

Monsieur Landreville,

Je vous prie de vous reporter à ma lettre du 14 septembre dernier et à votre lettre du 4 mars concernant votre demande de pension. J'étais sur le point de vous écrire à cet égard lorsque j'ai reçu votre dernière missive.

Mes collègues du Cabinet et moi-même avons étudié très attentivement votre demande et c'est avec regret que je dois vous informer que le gouvernement a décidé, à ce stade-ci, de ne pas prendre les mesures nécessaires pour vous octroyer une pension ou une rente.

Veuillez agréer, cher Monsieur, l'assurance de mes meilleurs sentiments.

P. E. Trudeau.

Tel que mentionné dans sa lettre, le demandeur avait envoyé une copie à tous les membres du Cabinet. Il reçut des réponses de six ministres du

ters. One of them was from the Honourable Mitchell Sharp. It was dated March 6:

I have for acknowledgement your letter of March 4, 1968, concerning your request to the Minister of Justice that you be granted a pension under the Judges Act on grounds of health.

You will appreciate that the primary responsibility in bringing this matter up rests with the Minister of Justice so that I can only assure you that I shall bear your representations in mind when that time comes.

Yours sincerely,

The Honourable Paul Martin wrote the plaintiff. His letter is dated March 7. He said, in effect, he would discuss the matter with his colleagues when the occasion arose.

The Honourable Paul Hellyer, then Minister of Transport, wrote the plaintiff. His letter is dated March 25, 1968:

PERSONAL

Dear Leo:

Thank you for your letter of March 4th.

I will be glad to have a word with the Minister of Justice on your behalf.

Yours sincerely,

The plaintiff points out these three letters are all dated after the so-called "Cabinet colleagues" decision referred to in the Minister of Justice's letter of March 5.

I go back a little bit in time. On March 13, 1968 the plaintiff wrote to the Minister of Justice as follows:

My dear Minister:

Thank you for your letter of March 5, 1968 indicating that you have placed this matter before the Cabinet and the Government has exercised its discretion. However, presumably the Government deems it inopportune at this time to take the necessary steps to complete the matter.

May I be informed when the necessary steps will be taken by the present Government.

The eight months delay, the political situation, the resignation of three members of a Cabinet already informed, the probable federal election, among other reasons, invite urgent attention to my case to prevent further detriments.

Cabinet ou en leur nom. Une d'elles lui avait été envoyée par l'honorable Mitchell Sharp. Elle est datée du 6 mars et est ainsi rédigée:

[TRADUCTION]

J'accuse réception de votre lettre du 4 mars 1968 concernant votre demande au ministre de la Justice que vous soit octroyée une pension en vertu de la Loi sur les juges pour des motifs de santé.

Vous comprendrez que c'est d'abord au ministre de la Justice qu'il appartient de soulever la question; ainsi je ne puis que vous assurer que je n'oublierai pas votre exposé lorsqu'il le fera.

Veillez agréer, cher Monsieur, l'assurance de mes meilleurs sentiments.

L'honorable Paul Martin écrivit également au demandeur. Sa lettre est datée du 7 mars. Il y dit qu'il discuterait de la question avec ses collègues lorsque l'occasion se présenterait.

L'honorable Paul Hellyer, alors ministre des Transports, écrivit également au demandeur. Sa lettre est datée du 25 mars 1968 et est ainsi rédigée:

[TRADUCTION]

PERSONNEL

e Cher Léo,

Je te remercie de ta lettre du 4 mars.

Il me fera plaisir de parler au ministre de la Justice en ta faveur.

Cordialement,

f Le demandeur fait remarquer que ces trois lettres portent toutes une date postérieure à la soi-disant décision des «collègues du Cabinet» mentionnée dans la lettre du ministre de la Justice datée du 5 mars.

g Je fais un léger retour en arrière. Le 13 mars 1968, le demandeur écrivit au ministre de la Justice la lettre qui suit:

[TRADUCTION]

h Monsieur le Ministre,

i Je vous remercie de votre lettre du 5 mars 1968 dans laquelle vous me faites savoir que vous avez soumis la question au Cabinet et que le gouvernement a exercé son pouvoir discrétionnaire. Toutefois, je présume que le gouvernement juge inopportun de prendre en ce moment les mesures nécessaires pour régler cette affaire.

Je vous prierais de bien vouloir me faire savoir quand le présent gouvernement prendra les mesures nécessaires.

j L'écoulement de huit mois, la situation politique, la démission de trois membres du Cabinet qui étaient déjà au courant de l'affaire, les élections fédérales imminentes, sont quelques-unes des raisons pour lesquelles il est urgent d'étudier mon cas afin d'éviter que je ne subisse d'autres préjudices.

Would you favour me with an early reply as I will wait in Ottawa until this matter is concluded.

Yours sincerely,

Leo A. Landreville

P.S. Please excuse error in my letter of March 4 at paragraph 4 page 3—the year is 1967 not 1965.

The Minister replied on March 22, 1968. I set out the letter in full:

Dear Mr. Landreville:

I acknowledge your letter dated March 13 which refers to my letter to you dated March 5 respecting your request for a judicial pension or annuity.

You now ask when the present Government will take the necessary steps to grant you a pension or annuity. My letter of March 5 informed you that the Government had decided against taking any steps in this regard. I am of course unable to say what may or may not be done in the future either by the present or any other Government.

I regret that I cannot be more helpful to you but your letter of March 13 raises a matter about which it is useless to speculate.

Previously, the Minister, on March 18, 1968, in answer to a question in the House from the Right Honourable John Diefenbaker, the Leader of the Opposition, replied as follows (Ex. 11):

Mr. Speaker, the government has decided at this time against taking the steps necessary to grant Mr. Landreville a pension or annuity.

It was the plaintiff's view no decision, or no final decision, had been made. He pursued the matter further in 1968 through Senator Connolly, Senator Hayden, former Prime Minister Pearson, and others. In 1969, he wrote, and had an interview with, the then Minister of Justice, the Honourable John Turner. That Minister's reply, dated July 23, 1969, was as follows:

Dear Mr. Landreville:

I refer to our meeting on Friday, July 11 last during which you renewed your request for the grant of an annuity or pension.

At the conclusion of our meeting I indicated to you that I was not prepared to propose or sponsor legislation that would in my judgment be necessary to authorize the payment of a pension to you. You asked that I write to you to this effect and this letter is written in response to that request.

Je vous prierais de bien vouloir me répondre le plus tôt possible étant donné que j'attendrai à Ottawa jusqu'à la conclusion de cette affaire.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Léo A. Landreville

P.S. Je vous prie d'excuser une erreur qui s'est glissée dans ma lettre du 4 mars au paragraphe 4 de la page 3—l'année en question est 1967 et non 1965.

Le 22 mars 1968, le Ministre répondit en ces termes:

[TRADUCTION]

Monsieur Landreville,

J'accuse réception de votre lettre datée du 13 mars qui se réfère à la lettre datée du 5 mars que je vous faisais parvenir concernant votre demande de pension ou de rente.

Vous demandez maintenant quand le présent gouvernement prendra les mesures nécessaires pour vous octroyer une pension ou rente. Ma lettre du 5 mars vous faisait savoir que le gouvernement s'était prononcé contre la prise de toute mesure à cet égard. Ce que le présent gouvernement ou un autre gouvernement fera ou ne fera pas à l'avenir, je ne suis évidemment pas en mesure de vous le dire.

Je regrette de ne pouvoir vous être d'un plus grand secours mais votre lettre du 13 mars soulève une question sur laquelle il vous est inutile de faire des conjectures.

Auparavant, le Ministre avait, le 18 mars 1968, en réponse à une question posée en Chambre par le très honorable John Diefenbaker, chef de l'opposition, déclaré ce qui suit (pièce 11):

Monsieur l'Orateur, le gouvernement a décidé, pour le moment, de ne pas entreprendre les démarches nécessaires pour accorder une pension ou une indemnité à Monsieur Landreville.

Le demandeur était d'avis qu'aucune décision ou décision définitive, n'avait été prise. Il poursuivit l'affaire en 1968 en s'adressant au sénateur Connolly, au sénateur Hayden, à l'ex-premier ministre Pearson et à d'autres personnes. En 1969, il écrivit à l'honorable John Turner, ministre de la Justice de l'époque, et le rencontra. La réponse de ce Ministre, datée du 23 juillet 1969, est ainsi rédigée:

[TRADUCTION]

Monsieur Landreville,

Je vous prie de vous reporter à notre rencontre du vendredi 11 juillet dernier au cours de laquelle vous avez renouvelé votre demande de rente ou de pension.

A la fin de notre rencontre, je vous ai dit que je n'étais pas prêt à proposer ou parrainer le projet de loi qui d'après moi serait nécessaire pour autoriser qu'une pension vous soit payée. Vous m'avez demandé de vous écrire une lettre en ce sens et c'est en réponse à votre demande que je vous écris la présente.

There are a few more facts necessary to round out this history.

The plaintiff said his health gradually improved in time. By December 1969 he made an arrangement with the legal firm with which he is presently associated. He commenced work for them on January 1, 1970. He agreed with them he would not bring this, or any other action, for two years. When that period expired, he consulted counsel.

This action, and the earlier action I referred to, were commenced on August 4, 1972.

The first submission advanced on behalf of the plaintiff is as follows: the Governor in Council is, when acting under paragraph 23(1)(c) of the *Judges Act*, a judicial or quasi-judicial body. It performs, in respect of annuities to federally appointed judges, a judicial function. In this case there has never been a disposition, by the Governor in Council, of the plaintiff's request for a pension; there is nothing to indicate the request was ever brought before the Governor in Council, or that any steps were taken to bring it there. It is said, further, this Court ought to declare, on the evidence adduced at this hearing, that the plaintiff is entitled to a pension; alternatively, that the Governor in Council be directed by the Court to hear and determine the application made in June of 1967.

For clarity I think it desirable to set out, once again, subsection 23(1) of the statute:

23. (1) The Governor in Council may grant to

(a) a judge who has continued in judicial office for at least fifteen years and has attained the age of seventy years, if he resigns his office,

(b) a judge who has continued in judicial office for at least fifteen years, if he resigns his office and in the opinion of the Governor in Council the resignation is conducive to the better administration of justice or is in the national interest,

(c) a judge who has become afflicted with some permanent infirmity disabling him from the due execution of his office, if he resigns his office or by reason of such infirmity is removed from office, or

(d) a judge who ceases to hold office by reason of his having attained the age of seventy-five years, if he has held judicial office for at least ten years or if he held judicial office on the day this section came into force,

an annuity not exceeding two-thirds of the salary annexed to the office held by him at the time of his resignation, removal or ceasing to hold office, as the case may be.

Il me faut donner encore quelques éléments pour compléter cette histoire.

Le demandeur déclara que sa santé s'était graduellement améliorée. En décembre 1969, il conclut un accord avec le cabinet juridique auquel il est actuellement associé et commença à y travailler le 1^{er} janvier 1970. Ils convinrent qu'il n'intenterait aucune action avant deux ans. A l'expiration de cette période, il consulta un avocat.

La présente action et la précédente, que j'ai mentionnée, furent intentées le 4 août 1972.

Le premier argument soumis par le demandeur est le suivant: lorsqu'il agit en vertu de l'alinéa 23(1)c) de la *Loi sur les juges*, le gouverneur en conseil est un organisme judiciaire ou quasi judiciaire. Pour ce qui concerne les pensions octroyées aux juges nommés par le fédéral, il exerce une fonction judiciaire. En l'espèce, le gouverneur en conseil n'a jamais statué sur la demande de pension présentée par le demandeur; rien n'indique que sa demande ait jamais été soumise au gouverneur en conseil ou que des mesures aient été prises pour le faire. On ajoute que la Cour devrait déclarer, d'après la preuve produite à l'audience, que le demandeur a droit à une pension; subsidiairement, on demande que la Cour ordonne au gouverneur en conseil d'entendre la demande faite en juin 1967 et de statuer sur celle-ci.

Pour plus de clarté, je crois opportun de citer encore une fois le paragraphe 23(1) de la Loi:

23. (1) Le gouverneur en conseil peut accorder

a) à un juge qui a exercé une fonction judiciaire durant au moins quinze ans et a atteint l'âge de soixante-dix ans, s'il réside sa fonction,

b) à un juge qui a exercé une fonction judiciaire durant au moins quinze ans, s'il réside sa fonction et si, de l'avis du gouverneur en conseil, la démission contribue à la meilleure administration de la justice ou est dans l'intérêt national,

c) à un juge atteint de quelque infirmité permanente l'empêchant d'accomplir utilement les devoirs de sa charge, s'il réside sa fonction ou que, par suite de cette infirmité, il soit révoqué, ou

d) à un juge qui cesse d'occuper son poste du fait qu'il a atteint l'âge de soixante-quinze ans, s'il a exercé une fonction judiciaire durant au moins dix ans ou s'il détenait une fonction judiciaire le jour de l'entrée en vigueur du présent article,

une pension n'excédant pas les deux tiers du traitement attaché à la fonction qu'il remplissait au moment de sa démission ou de sa révocation, ou au moment où il a cessé d'occuper son poste, suivant le cas.

The British North America Act, 1867, refers to the Governor General in Council. I set out sections 11 and 13.

11. There shall be a Council to aid and advise in the Government of Canada, to be styled the Queen's Privy Council for Canada; and the Persons who are to be Members of that Council shall be from Time to Time chosen and summoned by the Governor General and sworn in as Privy Councillors, and Members thereof may be from Time to Time removed by the Governor General.

13. The Provisions of this Act referring to the Governor General in Council shall be construed as referring to the Governor General acting by and with the Advice of the Queen's Privy Council for Canada.

The definitions of "Governor" and "Governor in Council" in the *Interpretation Act* in force in June 1967 were:⁸

35. ...

- (7) "Governor," "Governor of Canada," or "Governor General" means the Governor General for the time being of Canada, or other chief executive officer or administrator for the time being carrying on the Government of Canada on behalf and in the name of the Sovereign, by whatever title he is designated;
- (8) "Governor in Council," or "Governor General in Council" means the Governor General in Canada, or person administering the Government of Canada for the time being, acting by and with the advice of, or by and with the advice and consent of, or in conjunction with the Queen's Privy Council for Canada;

I shall also set out, at this stage, subsection 99(1) and section 100 of *The British North America Act, 1867*.

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.

100. The Salaries, Allowances, and Pensions of the Judges of the Superior, District, and County Courts (except the Courts of Probate in Nova Scotia and New Brunswick), and of the Admiralty Courts in Cases where the Judges thereof are for the Time being paid by Salary, shall be fixed and provided by the Parliament of Canada.

In the first submission put forward on behalf of the plaintiff it was argued the word "may", in subsection 23(1) of the *Judges Act*, must be read

⁸ R.S.C. 1952, c. 158, s. 35. A new *Interpretation Act* came into force on September 1, 1967: S.C. 1967-68, c. 7. The definitions in the new statute were, for practical purposes, identical to the ones I have set out.

Certaines dispositions de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* se rapportent au gouverneur général en conseil. Je cite les articles 11 et 13.

a 11. Il y aura, pour aider et aviser, dans l'administration du gouvernement du Canada, un conseil dénommé le Conseil Privé de la Reine pour le Canada; les personnes qui formeront partie de ce conseil seront, de temps à autre, choisies et mandées par le Gouverneur-Général et assermentées comme Conseillers Privés; les membres de ce conseil pourront, de temps à autre, être révoqués par le gouverneur-général.

b 13. Les dispositions du présent acte relatives au gouverneur-général en conseil seront interprétées de manière à s'appliquer au gouverneur-général agissant de l'avis du Conseil Privé de la Reine pour le Canada.

c Dans la *Loi d'interprétation* en vigueur en juin 1967, les définitions des termes «gouverneur» et «gouverneur en conseil» sont ainsi rédigés:⁸

35. ...

- d (7) «gouverneur», «gouverneur du Canada», ou «gouverneur général» signifie le gouverneur général du Canada alors en fonction, ou tout autre chef exécutif ou administrateur alors chargé d'exercer le gouvernement du Canada pour le compte et au nom du souverain, quel que soit le titre sous lequel il est désigné;
- e (8) «gouverneur en conseil» ou «gouverneur général en conseil» signifie le gouverneur général du Canada ou la personne exerçant alors le gouvernement du Canada, agissant sur l'avis, ou sur l'avis et du consentement, du Conseil privé de la Reine pour le Canada, ou de concert avec ce dernier;

f Je cite également à ce stade-ci le paragraphe 99(1) et l'article 100 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*.

g 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.

h 100. Les salaires, allocations et pensions des juges des cours supérieures, de district et de comté (sauf les cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick) et des cours de l'Amirauté, lorsque les juges de ces dernières sont alors salariés, seront fixés et payés par le parlement du Canada.

i Le premier argument soumis par le demandeur veut que le terme «peut» au paragraphe 23(1) de la

⁸ S.R.C. 1952, c. 158, art. 35. Une nouvelle *Loi d'interprétation* est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1967: S.C. 1967-68, c. 7. Les définitions de cette nouvelle Loi étaient à toutes fins utiles identiques à celles que je cite.

as "shall". The opening words would then be read as follows:

23. (1) The Governor in Council shall grant to
... a judge ...

This argument is based on the theory of the independence of the judiciary, the *Act of Settlement* in England of 1701, the further English legislation in 1760 (23 Geo. III), and section 100 of *The B.N.A. Act*. The *Act of Settlement* provided that salaries of judges should be "ascertained and established". The effect of the 1760 legislation was to state that the salaries so granted should be paid, so long as the patent or commission of the judge was in effect. In Canada, section 100 of *The B.N.A. Act* requires the salaries, allowances and pensions "... shall be fixed and provided by the Parliament of Canada" [my italics]. The Canadian constitution deals, not only with salaries and allowances, but with pensions.

The English and Canadian history, leading to the independence of the judiciary, is lucidly set out in an excellent essay by Professor W. R. Lederman: *The Independence of the Judiciary*.⁹ I refer also to Shetreet, *Judges on Trial* (A Study of the Appointment and Accountability of the English Judiciary).¹⁰

Lord Atkin, speaking for the Privy Council in *Toronto Corporation v. York Corporation*,¹¹ said:

The first question touches a matter of first importance to the people of Canada. While legislative power in relation to the constitution, maintenance and organization of Provincial Courts of Civil Jurisdiction, including procedure in civil matters, is confided to the Province, the independence of the judges is protected by provisions that the judges of the Superior, District, and County Courts shall be appointed by the Governor-General (s. 96 of the British North America Act, 1867), that the judges of the Superior Courts shall hold office during good behaviour (s. 99), and that the salaries of the judges of the Superior, District, and County Courts shall be fixed and provided by the Parliament of Canada (s. 100). These are three principal pillars in the temple of justice, and they are not to be undermined. Is, then, the Municipal Board of Ontario a Superior Court, or a tribunal analogous thereto? If it is, inasmuch as the Act of 1932 which sets it up observes none of the provisions

⁹ (1956) 34 Can. Bar Rev. 769, continued at 1139.

¹⁰ Shetreet, *Judges on Trial*, 1976, North-Holland Publishing Co., particularly pp. 2-15.

¹¹ [1938] A.C. 415 at pp. 425-426. See also *O. Martineau and Sons, Ltd. v. City of Montreal* [1932] A.C. 113 at pp. 120-121 (P.C.).

Loi sur les juges veut dire «doit». Le début de l'article se lirait donc comme suit:

23. (1) Le gouverneur en conseil doit accorder
... à un juge ...

Cet argument est fondé sur la théorie de l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'*Act of Settlement* adopté en Angleterre en 1701, une loi anglaise de 1760 (23 Geo. III) et l'article 100 de l'*A.A.N.B.* L'*Act of Settlement* prévoit que les traitements des juges doivent être [TRADUCTION] «établis et fixés». En fait, la Loi de 1760 déclare que ces traitements doivent être payés aussi longtemps que le mandat du juge est en vigueur. Au Canada, l'article 100 de l'*A.A.N.B.* prévoit que les salaires, allocations et pensions «... seront fixés et payés par le parlement du Canada» (j'ai moi-même mis en italiques). Dans la constitution du Canada, il est question non seulement de salaires et d'allocations mais également de pensions.

Dans une excellente étude intitulée: *The Independence of the Judiciary*⁹, le professeur W. R. Lederman fait un historique lucide de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Angleterre et au Canada. Je réfère également à *Judges on Trial* de Shetreet (une étude de la nomination et de la responsabilité des juges en Angleterre).¹⁰

Dans l'arrêt *Toronto Corporation c. York Corporation*¹¹, le lord Atkin, prononçant le jugement au nom du Conseil privé, déclare:

[TRADUCTION] Le premier point touche une question de première importance pour la population du Canada. Alors que le pouvoir de légiférer relativement à la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de juridiction civile pour la province, y compris la procédure en matière civile est attribuée aux provinces, l'indépendance des juges est protégée par les dispositions qui prévoient que les juges des cours supérieures, de district et de comté seront nommés par le gouverneur général (art. 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867), que les juges des cours supérieures resteront en charge durant bonne conduite (art. 99), et que les salaires des juges des cours supérieures, de district et de comté seront fixés et payés par le Parlement du Canada (art. 100). Ce sont les trois principaux piliers du temple de la justice et ils ne doivent pas être sapés. Le Municipal Board of Ontario est-il donc une cour supérieure ou un tribunal similaire? S'il l'est, dans la mesure où la Loi

⁹ (1956) 34 R. du B. Can. 769, suite à la p. 1139.

¹⁰ Shetreet, *Judges on Trial*, 1976, North-Holland Publishing Co., surtout aux pp. 2 à 15.

¹¹ [1938] A.C. 415, aux pp. 425 et 426. Voir également *O. Martineau and Sons, Ltd. c. City of Montreal* [1932] A.C. 113, aux pp. 120 et 121 (C.P.).

of the sections above referred to, it must be invalidly constituted.

I agree with counsel for the plaintiff that, in section 23 of the *Judges Act*, "may" must be read as "shall". Otherwise, the accepted theory of the independence of the judiciary is transgressed; the intention and effect of the applicable provisions of *The B.N.A. Act* is eroded, if not contradicted.

I take, as examples, paragraphs 23(1)(a) and (d). The requirements there are purely length of service and the attainment of a certain age; nothing else. It is my view that when a judge brings himself within either of those paragraphs, the Governor in Council has no discretion as to whether or not a pension should be granted. It must be done. If it were otherwise, one could envisage the situation, though unlikely, where the executive might tend to influence the decisions of a judge in certain areas, or in the carrying out of his duties: the executive, or a member of it, could, for example, indicate that on retirement the pensions set out in paragraphs 23(1)(a) or (d) might be withheld or varied.

The temptation by the executive to intervene, even with no improper motive, in the carrying out of judicial functions, is not unknown. A recent example is found in a report published by Seaton J.A. of the Court of Appeal of British Columbia, sitting as a Commissioner on an Inquiry.¹² The Commissioner investigated an allegation by a British Columbia Provincial Court Judge that his independence as a judge had been interfered with. The Commissioner found that the conduct of a member of the executive (the Deputy Attorney General) had been inappropriate. The Commissioner, in clear and persuasive language, reviews the history and importance of the independence of the judiciary, and of individual judges. His application of the constitutional theory to the situation he inquired into is a firm modern day

¹² Report of the Honourable P. D. Seaton, Commissioner: A Commission of Inquiry Pursuant to Order in Council (B.C.) No. 1885. The report is dated October 23, 1979. It was not made public until some time after argument in this case.

constitutive de 1932 n'observe aucune des dispositions des articles ci-dessus mentionnés, il faut conclure à l'invalidité de sa constitution.

^a Je suis d'accord avec l'avocat du demandeur qu'à l'article 23 de la *Loi sur les juges*, «peut» veut dire «doit». Autrement, la théorie reconnue de l'indépendance du pouvoir judiciaire ne serait pas respectée; pour ce qui concerne leur intention et leur effet, les dispositions pertinentes de l'*A.A.N.B.* seraient affaiblies sinon contredites.

^c Je prends pour exemple les alinéas 23(1)(a) et (d). Les exigences qui y sont prévues se rapportent uniquement aux années de service et à l'âge; rien d'autre. Je suis d'avis que lorsqu'un juge satisfait aux conditions de l'un ou l'autre de ces alinéas, le gouverneur en conseil n'a plus de pouvoir discrétionnaire quant à savoir si une pension doit être accordée. Il faut l'accorder. S'il en était autrement, on peut imaginer la situation, bien que ce soit improbable qu'elle se présente, où l'exécutif pourrait avoir tendance à influencer les décisions d'un juge dans certains domaines, ou dans l'exercice de ses fonctions: l'exécutif ou un de ses membres pourrait, par exemple, lui laisser entendre qu'à sa retraite, les pensions visées aux alinéas 23(1)(a) ou (d) pourraient être retenues ou diminuées.

^f On ne peut dire qu'il ne soit jamais arrivé que l'exécutif ait été tenté de s'immiscer, même sans motif malhonnête, dans l'exercice de fonctions judiciaires. On peut trouver un exemple récent dans un rapport publié par le juge d'appel Seaton de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, siégeant à titre de commissaire dans le cadre d'une enquête.¹² Le commissaire enquêtait sur une allégation faite par un juge de la Cour provinciale de la Colombie-Britannique que son indépendance en tant que juge avait été entravée. Le commissaire conclut que la conduite d'un membre de l'exécutif (le sous-procureur général) avait été répréhensible. Dans un langage clair et persuasif, le commissaire passe en revue l'histoire et l'importance de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de chaque juge en particulier. Son application de la théorie de

¹² Report of the Honourable P. D. Seaton, Commissioner: A Commission of Inquiry Pursuant to Order in Council (B.C.) No. 1885. Le rapport est daté du 23 octobre 1979. Il fut publié assez longtemps après l'audition des débats en l'espèce.

illustration that more than mere lip service must be paid to those constitutional safeguards.

I turn to paragraphs 23(1)(b) and (c). I apply the same reasoning as I did with paragraphs (a) and (d). In respect of paragraph (b), if a judge resigns (presumably before reaching a minimum retirement age), and if the Governor in Council comes to the opinion the resignation is conducive to the better administration of justice or is in the national interest, then the pension must be granted. But the Governor in Council must consider the particular case and circumstances. An opinion, one way or another, as to whether the resignation is conducive to the matters set out, must be reached. The Governor in Council cannot, as I see it, postpone or refuse to come to an opinion.

Similarly with paragraph 23(1)(c): the Governor in Council must decide, in the case of a judge who resigns, where the judge cannot bring himself or herself within paragraphs (a) or (d), whether that judge "has become afflicted with some permanent infirmity disabling him from the due execution of his office". That decision is for the Governor in Council: the Governor General, acting by and with the advice of, or by and with the advice and consent of, or in conjunction with "the . . . Privy Council". Again, the decision as to a permanent disabling infirmity cannot, to my mind, be postponed indefinitely. Nor, in my opinion, can the Governor in Council refuse to decide.

I return to the facts in this case.

The plaintiff, by letter dated June 7, 1967, resigned effective June 30. I repeat the second paragraph of his letter of resignation:

After five difficult years and appearing in seven hearings, my health and wealth are impaired. I cannot continue. In any event my usefulness as a judge has been destroyed by the publicity and harassment arising out of such proceedings.

On June 23, he sent in "... my request and application for a pension on the grounds of permanent infirmity."

In the examination for discovery of a person produced as an officer on behalf of the defendant,

droit constitutionnel au cas sur lequel il faisait enquête constitue une illustration ferme et d'actualité que ce n'est pas qu'en théorie qu'il faut respecter les garanties constitutionnelles.

^a J'applique aux alinéas 23(1)(b) et (c) le même raisonnement que pour les alinéas (a) et (d). Pour ce qui concerne l'alinéa (b), si un juge résigne sa fonction (censément avant d'avoir atteint l'âge minimum de la retraite) et si le gouverneur en conseil est d'avis que la démission contribue à la meilleure administration de la justice ou est dans l'intérêt national, la pension doit être accordée. Mais le gouverneur en conseil doit examiner chaque cas en particulier et les circonstances de l'espèce. Il lui faut arriver à une conclusion, dans un sens ou dans l'autre, quant à savoir si la démission satisfait aux conditions prévues. Selon moi, le gouverneur en conseil ne peut reporter sa ^b conclusion à plus tard ou refuser de conclure.

De même pour l'alinéa 23(1)(c): le gouverneur en conseil doit décider, dans le cas d'un juge qui résigne sa fonction et qui ne satisfait pas aux conditions des alinéas (a) ou (d), si ce juge est ^c «atteint de quelque infirmité permanente l'empêchant d'accomplir utilement les devoirs de sa charge». Il appartient au gouvernement en conseil de prendre la décision: le gouverneur général, agissant sur l'avis ou sur l'avis et du consentement, ou ^d de concert avec «... [le] Conseil privé». Encore une fois, la décision quant à savoir s'il existe une infirmité permanente ne peut, à mon avis, être remise indéfiniment. Et, selon moi, le gouverneur en conseil ne peut refuser de prendre une décision.

Revenons aux faits de l'espèce.

Dans une lettre datée du 7 juin 1967, le demandeur présentait sa démission devant entrer en ^e vigueur le 30 juin. Je cite de nouveau le second paragraphe de sa lettre de démission:

[TRADUCTION] Après cinq pénibles années et sept enquêtes, ma santé et ma fortune sont dans un mauvais état. Je ne peux continuer. De toute façon mon utilité en tant que juge a été réduite à néant par la publicité et le harcèlement dont j'ai fait l'objet lors de ces procédures.

Le 23 juin il présentait une «... requête et une demande de pension fondée sur mon infirmité permanente.»

^f Dans l'interrogatoire préalable d'un témoin présenté comme un fonctionnaire et cité par la défen-

it was stated there was never any order in council which had either granted or had denied a pension to the plaintiff. The usual procedure, in respect of the exercise of the powers under section 23 of the *Judges Act*, was set out as follows (Ex. 49):

Question No. 6:

Identify for me the steps that are taken in the ordinary course in relation to the exercise of the power under section 23 of the *Judges Act* by the Governor in Council.

Answer:

In the ordinary course, when a judge is due to retire, a submission is made by the Minister of Justice to the Governor in Council recommending whether an annuity should be granted to the judge under Section 23 of the *Judges Act*. The submission is considered either at a meeting of the Special Committee of Council (the committee of Cabinet that handles regulations and other proposed Orders in Council on a regular basis) or, in some circumstances, at a full Cabinet Meeting. The decision of Ministers is recorded in the form of an order which is brought to the Governor General for his signature and thereafter issued as an Order-in-Council.

Question No. 9:

Is there a difference between a Cabinet Committee, and the full Cabinet?

Answer:

Yes. The Cabinet Committee system has been in continuous use since the Second World War. The deliberations of a particular Committee are directed toward a defined area of the governmental process. Cabinet Committees may recommend courses of action to the full Cabinet. They may also reach decisions which are then referred to Cabinet for confirmation, with or without alteration, or for other disposition as Cabinet determines. No Cabinet Committee recommendation or decision has effect until it is confirmed, altered, or otherwise disposed of by the full Cabinet.

The defendant, at this trial, elected not to call evidence.

Exhibit 48 sets out a list of members of Cabinet at the time of the plaintiff's resignation. It lists those still alive, and those now dead. Twenty-four are still alive.

The only evidence before me, from which I am urged by the defendant to conclude the Governor in Council considered, and acted upon, the application for a pension, is Mr. Trudeau's letter of March 5, 1968. I think it worth while to set out, once more, the contents of that letter:

deresse, il a été déclaré qu'aucun décret du conseil n'avait été pris pour accorder ou refuser la demande de pension du demandeur. La procédure ordinaire relative à l'exercice des pouvoirs prévus à l'article 23 de la *Loi sur les juges* est expliquée comme suit (pièce 49):

[TRADUCTION] Question n° 6:

Veillez m'indiquer les mesures qui sont normalement prises par le gouverneur en conseil relativement à l'exercice du pouvoir prévu à l'article 23 de la *Loi sur les juges*.

Réponse:

Normalement, lorsqu'un juge est sur le point de prendre sa retraite, le ministre de la Justice fait au gouverneur en conseil une recommandation qu'une pension lui soit ou ne lui soit pas accordée en vertu de l'article 23 de la *Loi sur les juges*. Cette recommandation est étudiée soit à une réunion du comité spécial du conseil (le comité du Cabinet qui s'occupe ordinairement des règlements et autres projets de décrets du conseil) ou, dans certains cas, à une réunion du Cabinet. La décision des ministres est rédigée sous forme de décret qui est présenté au gouverneur général pour sa signature et ensuite publié comme décret du conseil.

Question n° 9:

Y a-t-il une différence entre un comité du Cabinet et le Cabinet lui-même?

Réponse:

Oui. On utilise le système des comités du Cabinet de façon continue depuis la deuxième guerre mondiale. Les délibérations d'un comité particulier sont orientées vers un domaine précis du processus gouvernemental. Les comités peuvent recommander des mesures au Cabinet. Ils peuvent également prendre des décisions qui sont ensuite soumises au Cabinet pour confirmation, avec ou sans modifications, ou pour toute autre mesure dont peut décider le Cabinet. Nulle recommandation ou décision d'un comité du Cabinet ne prend effet avant d'être confirmée ou modifiée par le Cabinet ou avant qu'il ne prenne quelque autre mesure à cet égard.

En l'espèce, la défenderesse a choisi de ne produire aucune preuve.

La pièce 48 consiste en une liste des membres dont était formé le Cabinet au moment de la démission du demandeur. Elle énumère ceux qui sont vivants et ceux qui sont décédés. Vingt-quatre sont encore vivants.

Le seul élément de preuve qui m'est présenté et à partir duquel la défenderesse tente de me convaincre de conclure que le gouverneur en conseil a examiné et donné suite à la demande de pension, est la lettre de M. Trudeau datée du 5 mars 1968. Je crois qu'il vaut la peine de la citer de nouveau:

Ottawa 4, March 5, 1968.

Mr. Leo A. Landreville,
c/o Messrs. Vincent, Choquette, Dehler & Dagenais,
Barristers and Solicitors,
110 York Street,
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Landreville:

I refer to my letter dated September 14 last and to your letter dated March 4 pertaining to your application for a pension. I was about to write to you concerning this matter when your most recent letter was received.

My Cabinet colleagues and I have given very anxious consideration to the merits of your request and it is with regret that I must inform you that the Government has decided, at this time, against taking the steps necessary to grant you a pension or annuity.

Yours sincerely,

P. E. Trudeau.

In reply to a further letter by the plaintiff (Ex. 27), the Minister of Justice wrote, and I set it out once again (Ex. 28):

Dear Mr. Landreville:

I acknowledge your letter dated March 13 which refers to my letter to you dated March 5 respecting your request for a judicial pension or annuity.

You now ask when the present Government will take the necessary steps to grant you a pension or annuity. My letter of March 5 informed you that the Government had decided against taking any steps in this regard. I am of course unable to say what may or may not be done in the future either by the present or any other Government.

I regret that I cannot be more helpful to you but your letter of March 13 raises a matter about which it is useless to speculate.

Immediately before and during the course of argument, there was a discussion among myself and counsel in respect of the paucity of evidence as to whether the Governor in Council had ever considered and finally decided the matter. Counsel for the defendant, at one stage, submitted I was entitled to accept, as evidence, an affidavit filed on an interlocutory motion in this action. The affidavit was that of the Honourable C. M. Drury, sworn May 27, 1976.

That affidavit arose in this way. Counsel for the plaintiff, on examination for discovery of a representative of the defendant, had requested production of minutes of Cabinet meetings where the application of the plaintiff for a pension was considered. He had requested, as well, production of memoranda of Cabinet and any internal memoran-

[TRADUCTION]

Monsieur Léo A. Landreville,
a/s de MM. Vincent, Choquette, Dehler & Dagenais,
Avocats,
110, rue York,
a Ottawa (Ontario).

Monsieur Landreville,

Je vous prie de vous reporter à ma lettre du 14 septembre dernier et à votre lettre du 4 mars concernant votre demande de pension. J'étais sur le point de vous écrire à cet égard lorsque j'ai reçu votre dernière missive.

b Mes collègues du Cabinet et moi-même avons étudié très attentivement votre demande et c'est avec regret que je dois vous informer que le gouvernement a décidé, à ce stade-ci, de ne pas prendre les mesures nécessaires pour vous octroyer une pension ou une rente.

c Veuillez agréer, cher Monsieur, l'assurance de mes meilleurs sentiments.

P. E. Trudeau.

En réponse à une autre lettre du demandeur (pièce 27), le ministre de la Justice écrivit la lettre suivante que je cite de nouveau (pièce 28):

[TRADUCTION]

Monsieur Landreville,

d J'accuse réception de votre lettre datée du 13 mars qui se réfère à la lettre datée du 5 mars que je vous faisais parvenir concernant votre demande de pension ou de rente.

e Vous demandez maintenant quand le présent gouvernement prendra les mesures nécessaires pour vous octroyer une pension ou rente. Ma lettre du 5 mars vous faisait savoir que le gouvernement s'était prononcé contre la prise de toute mesure à cet égard. Ce que le présent gouvernement ou un autre gouvernement fera ou ne fera pas à l'avenir, je ne suis évidemment pas en mesure de vous le dire.

f Je regrette de ne pouvoir vous être d'un plus grand secours mais votre lettre du 13 mars soulève une question sur laquelle il vous est inutile de faire des conjectures.

g Immédiatement avant et pendant les débats, les avocats et moi-même avons discuté de la pénurie d'éléments de preuve quant à savoir si le gouverneur en conseil avait ou non examiné et tranché la question. L'avocat de la défenderesse prétendit que h je pouvais accepter à titre de preuve un affidavit produit lors d'une requête interlocutoire en l'espèce. Il s'agit de l'affidavit de l'honorable C. M. Drury, dont le serment est daté du 27 mai 1976.

i La production de l'affidavit se présente comme suit. A l'interrogatoire préalable d'un représentant de la défenderesse, l'avocat du demandeur avait demandé la production de procès-verbaux de réunions du Cabinet auxquelles la demande de pension du demandeur avait été étudiée. Il avait également demandé la production de mémoires du

dum of the Privy Council Office relating to the pension application.

The Honourable C. M. Drury, a Minister in the Liberal administration in power from 1974 to 1979, set out, in his affidavit and an attached schedule, the following:

- (1) The dates of Cabinet minutes relating generally to the consideration by Cabinet of granting a pension to the plaintiff.
- (2) The dates of Cabinet minutes "relating specifically" to the plaintiff's request in his letter of June 23, 1967.
- (3) The dates of memoranda to Cabinet relating generally to the question of granting a pension to the plaintiff.
- (4) The date of an internal memorandum from Mr. P. M. Pitfield to Prime Minister Pearson relating to the granting of a pension to the plaintiff.
- (5) The dates of records of Cabinet decisions.

It is significant that this last item does not specify that the decisions (set out by dates only) relate to the matter of granting a pension to the plaintiff. I shall, later, have more to say on that point.

In respect of those documents, Mr. Drury deposed that the production or discovery of the documents, or their contents, "would disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada". By virtue of subsection 41(2) of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, discovery and production, in those circumstances, must be refused. I set out the whole of section 41:

41. (1) Subject to the provisions of any other Act and to subsection (2), when a Minister of the Crown certifies to any court by affidavit that a document belongs to a class or contains information which on grounds of a public interest specified in the affidavit should be withheld from production and discovery, the court may examine the document and order its production and discovery to the parties, subject to such restrictions or conditions as it deems appropriate, if it concludes in the circumstances of the case that the public interest in the proper administration of justice outweighs in importance the public interest specified in the affidavit.

(2) When a Minister of the Crown certifies to any court by affidavit that the production or discovery of a document or its contents would be injurious to international relations, national defence or security, or to federal-provincial relations, or that it

Cabinet et de tous les mémoires internes du bureau du Conseil privé relatifs à la demande de pension.

L'honorable C. M. Drury, ministre du Gouvernement libéral au pouvoir de 1974 à 1979, expose les éléments suivants dans son affidavit et dans une annexe y jointe:

- (1) Les dates des procès-verbaux du Cabinet se rapportant généralement à l'étude par le Cabinet de l'octroi d'une pension au demandeur.
- (2) Les dates de procès-verbaux du cabinet «se rapportant spécifiquement» à la demande formulée par le demandeur dans sa lettre du 23 juin 1967.
- (3) Les dates de mémoires au Cabinet se rapportant généralement à la question de l'octroi d'une pension au demandeur.
- (4) La date d'un mémoire interne de M. P. M. Pitfield au premier ministre Pearson relativement à l'octroi d'une pension au demandeur.
- (5) Les dates, inscrites aux registres, des décisions du Cabinet.

A remarquer que ce dernier article ne précise pas que les décisions (dont on ne donne que la date) se rapportent à la question de l'octroi d'une pension au demandeur. Je reviendrai plus tard à cette question.

M. Drury a déposé que la production ou la communication de ces documents ou de leur contenu «dévoilerait une communication confidentielle du Conseil privé de la Reine pour le Canada». En vertu du paragraphe 41(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, la production et la communication doivent, dans ces cas, être refusées. L'article 41 est ainsi rédigé:

41. (1) Sous réserve des dispositions de toute autre loi et du paragraphe (2), lorsqu'un ministre de la Couronne certifie par affidavit à un tribunal qu'un document fait partie d'une catégorie ou contient des renseignements dont on devrait, à cause d'un intérêt public spécifié dans l'affidavit, ne pas exiger la production et la communication, ce tribunal peut examiner le document et ordonner de le produire ou d'en communiquer la teneur aux parties, sous réserve des restrictions ou conditions qu'il juge appropriées, s'il conclut, dans les circonstances de l'espèce, que l'intérêt public dans la bonne administration de la justice l'emporte sur l'intérêt public spécifié dans l'affidavit.

(2) Lorsqu'un ministre de la Couronne certifie par affidavit à un tribunal que la production ou communication d'un document serait préjudiciable aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérales-

would disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada, discovery and production shall be refused without any examination of the document by the court.

It was contended this affidavit should be looked at, and be accepted as proof that, in fact, the Cabinet had considered the pension question on the dates specified, and made decisions on the dates specified.

I refused to accept the affidavit as evidence of those alleged facts. I did so on what I conceived to be obvious grounds. First, the plaintiff had no opportunity for examination for discovery, or cross-examination at trial. Second, the affidavit, merely because it is part of the Court's records, does not then become evidence at a trial. If the defendant seriously sought to get the alleged proof before the Court, the necessary documents, perhaps with an appropriate witness or witnesses, should have been tendered. All that, of course, would have meant a waiver of the statutory claim for non-disclosure. It presumably would have given the plaintiff the right of inspection of documents and examination for discovery.

Even if the affidavit were admissible in evidence, it would not have been, in my view, satisfactory proof that the Cabinet had considered and decided the plaintiff had not

... become afflicted with some permanent infirmity disabling him from the due execution of his office

The affidavit has a curious and relevant history. When the plaintiff first demanded production of the Cabinet minutes, memoranda and decisions, the Honourable C. M. Drury deposed to an earlier affidavit, November 26, 1975. It is very short. Mr. Drury first referred to the request for production of the minutes of Cabinet meetings in which the plaintiff's application for a pension was considered. He then swore that he had

... examined and read certain minutes of Cabinet dated October 17, 1967, October 26, 1967, and March 7, 1968

provinciales, ou dévoilerait une communication confidentielle du Conseil privé de la Reine pour le Canada, le tribunal doit, sans examiner le document, refuser sa production et sa communication.

On fit valoir que cet affidavit devait être considéré et reçu comme preuve qu'en fait, le Cabinet avait étudié la question de la pension aux dates indiquées et pris des décisions aux dates indiquées.

b

Je me suis refusé à considérer cet affidavit comme constituant la preuve de ces faits allégués. Je l'ai fait sur la base de ce que je considérais comme étant des motifs évidents. Premièrement, le demandeur n'a pas eu la possibilité, au procès, de demander un interrogatoire préalable ou un contre-interrogatoire. Deuxièmement, l'affidavit ne devient pas élément de preuve à un procès du simple fait qu'il fait partie des dossiers de la Cour. Si la défenderesse avait réellement voulu présenter les éléments de preuve allégués à la Cour, les documents nécessaires, peut-être présentés par un ou des témoins appropriés, auraient dû être produits. Ce qui, évidemment, aurait voulu dire une renonciation à se prévaloir du droit, prévu par la loi, de réclamer la non-divulgateion. Cela aurait probablement donné au demandeur le droit d'examiner les documents et de demander un interrogatoire préalable.

Même si l'affidavit était recevable en preuve, il n'aurait pas constitué selon moi une preuve suffisante que le Cabinet a étudié et rejeté la possibilité que le demandeur

... [était] atteint de quelque infirmité permanente l'empêchant d'accomplir utilement les devoirs de sa charge

L'affidavit a une histoire intéressante et pertinente. Lorsque le demandeur demanda pour la première fois la production des procès-verbaux, des mémoires et des décisions du Cabinet, l'honorable C. M. Drury répondit par un affidavit antérieur daté du 26 novembre 1975. Il est très court. D'abord M. Drury se reporta à la demande de production de procès-verbaux de réunions du Cabinet auxquelles la demande de pension du demandeur avait été étudiée. Ensuite il attesta qu'il avait

[TRANSDUCTION] ... étudié et lu certaines minutes du Cabinet, datées du 17 octobre 1967, du 26 octobre 1967 et du 7 mars 1968

and that their production or discovery would disclose a confidence of the Queen's Privy Council of Canada.

That affidavit, and the refusal to produce the documents to the plaintiff, came, for scrutiny, before my colleague, Gibson J. He pointed out, in written reasons, dated December 19, 1975:

The affidavit however, does not state whether or not any of those minutes referred to have anything to do with the matter referred to in paragraph 1 to his affidavit, namely, "minutes of the Cabinet meetings where the application of the Plaintiff for pension was considered." The affidavit also does not disclose whether or not there is in existence any Cabinet minute or minutes where the application for a pension by the plaintiff generally, or specifically, pursuant to the provisions of section 23 of the *Judges Act*, was considered.

The Drury affidavit of May 27, 1976 followed.

I have already summarized that affidavit. It is a very carefully drawn document. The defects, pointed out by Gibson J., were cured. I have earlier listed the five classes of documents referred to in the new affidavit. In the case of the first four, either in the body of the affidavit or in the schedule, or both, the documents are said to relate, either generally or specifically, to the plaintiff's request for a pension. But item 5, the dates of Cabinet decisions, nowhere declares they relate to the plaintiff's pension application. That, as I look at the history on this point, was not accidental, nor an oversight. It cannot be inferred those Cabinet decisions necessarily relate to the pension. They may, perhaps, relate to the plaintiff.

Finally, on this point. The Minister of Justice's letter to the plaintiff is dated March 5, 1968. In item 5 of the schedule to the Drury affidavit, the closest "record" of a Cabinet decision is March 7, 1968.

I am, therefore, left with the correspondence, set out earlier in these over-long reasons, passing between the plaintiff and the Minister of Justice. The plaintiff relies, in addition, on certain other exhibits from which I am asked to infer the Governor in Council did not, on or before March 5, or at any time afterwards, consider and determine whether or not the plaintiff had, as of the effective date of

et que leur production ou communication dévoilerait une communication confidentielle du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

Mon collègue le juge Gibson fut saisi de la question de l'affidavit et du refus de communiquer les documents au demandeur. Dans ses motifs écrits datés du 19 décembre 1975, il fait remarquer:

Cependant, l'affidavit n'indique pas si ces minutes touchent à la question mentionnée au paragraphe 1 de l'affidavit, c'est-à-dire: s'il s'agit «des minutes des réunions du Cabinet pendant lesquelles la demande de pension du demandeur a été étudiée». L'affidavit n'indique pas non plus s'il existe des minutes se rapportant généralement ou spécifiquement à la demande de pension présentée par le demandeur en vertu des dispositions de l'article 23 de la *Loi sur les juges*.

Ensuite, il y eut l'affidavit de Drury daté du 27 mai 1976.

J'ai déjà résumé cet affidavit. C'est un document rédigé avec beaucoup de précaution. Les défauts signalés par le juge Gibson y sont corrigés. J'ai énuméré plus haut les cinq catégories de documents mentionnées dans le nouvel affidavit. Dans le cas des quatre premiers, soit dans le corps de l'affidavit ou dans l'annexe, soit dans les deux, on dit que les documents se rapportent de façon générale ou spécifique à la demande de pension du demandeur. Mais, à l'article 5, les dates des décisions du Cabinet, il n'est nullement déclaré qu'elles se rapportent à la demande de pension du demandeur. Si l'on considère l'historique de cette question, cette omission n'est ni un accident ni un oubli. On ne peut conclure que ces décisions du Cabinet se rapportent nécessairement à la pension. Elles concernent peut-être le demandeur.

Dernière remarque sur ce point. La lettre du ministre de la Justice au demandeur est datée du 5 mars 1968. A l'article 5 de l'annexe à l'affidavit de Drury, la «trace» la plus rapprochée d'une décision du Cabinet est le 7 mars 1968.

Il me reste donc la correspondance, citée ci-dessus dans ces trop longs motifs, entre le demandeur et le ministre de la Justice. Le demandeur se fonde en outre sur certaines autres pièces à partir desquelles on me demande de conclure que le gouverneur en conseil n'a, ni avant ni après le 5 mars, ni à cette date même, examiné et décidé si le demandeur était, à compter de la date de l'entrée en

his resignation, become afflicted with some permanent infirmity disabling him from the due execution of his office. Counsel for the plaintiff, as I have earlier related, points out that Ex. 21 (the letter from the Honourable Mitchell Sharp), Ex. 24 (the letter from the Honourable Paul Martin) and Ex. 26 (the letter from the Honourable Paul T. Hellyer) all post-date the March 5 letter relied on, as the Governor in Council decision, by the defendant.

When one analyzes the letter of March 5, 1968, I think it fair to conclude all that had occurred was this. The then Minister of Justice and his Cabinet colleagues decided, as of that particular time, not to take the steps necessary to grant, or refuse, the plaintiff a pension. The necessary steps were, as I see it, to determine, on the evidence submitted, whether the plaintiff had become afflicted with a permanent infirmity disabling him from functioning properly as a judge; to give their advice to the Governor General; then some action by him, based on that advice, or some action in conjunction with the Cabinet, granting the pension, or refusing it on the ground the plaintiff had not brought himself within the operative words of paragraph 23(1)(c).

The question is whether the Governor in Council was obliged, in law, to carry out those necessary steps.

My answer is "yes". There was a duty to act on the pension application.

I find support for my view in certain principles found in a number of cases. In *The Labour Relations Board of Saskatchewan v. The Queen*, the Supreme Court of Canada said, in respect of the duties of a Labour Relations Board:¹³

The language of s. 5, in so far as it affects this aspect of the matter, reads:—

5. The board shall have power to make orders:—

(i) rescinding or amending any order or decision of the board.

¹³ [1956] S.C.R. 82 at pp. 86-87. See also *Drysdale v. The Dominion Coal Co.* (1904) 34 S.C.R. 328 at pp. 336-337.

vigueur de sa démission, atteint de quelque infirmité permanente l'empêchant d'accomplir utilement les devoirs de sa charge. L'avocat du demandeur, comme je l'ai déjà signalé, fait remarquer que la pièce 21 (la lettre de l'honorable Mitchell Sharp), la pièce 24 (la lettre de l'honorable Paul Martin) et la pièce 26 (la lettre de l'honorable Paul T. Hellyer) sont toutes postérieures à la lettre du 5 mars sur laquelle se fonde la défenderesse comme constituant la décision du gouverneur en conseil.

A l'analyse de la lettre du 5 mars 1968, je crois qu'il est juste de conclure que les choses se sont passées comme suit. Le ministre de la Justice de l'époque et ses collègues du Cabinet ont décidé, à compter de ce moment précis, de ne prendre aucune mesure pour accorder ou refuser une pension au demandeur. Les mesures nécessaires étaient, selon moi, de décider, d'après la preuve soumise, si le demandeur était atteint d'une infirmité permanente l'empêchant d'exercer adéquatement ses fonctions de juge; d'en aviser le gouverneur général; ensuite une décision prise par lui, fondée sur cet avis, ou prise conjointement avec le Cabinet, octroyant la pension ou la refusant au motif que le demandeur n'avait pas réussi à prouver que les passages pertinents de l'alinéa 23(1)c) s'appliquaient à son cas.

Il s'agit de savoir si le gouverneur en conseil était obligé en droit de prendre ces mesures.

Je crois que «oui». Il y avait une obligation de donner suite à la demande de pension.

Certains principes énoncés dans un bon nombre d'arrêts viennent appuyer ma conclusion. Dans l'arrêt *The Labour Relations Board of Saskatchewan c. La Reine*, la Cour suprême du Canada déclare, relativement aux obligations de la commission des relations de travail:¹³

[TRADUCTION] La partie de l'art. 5 qui concerne cet aspect de la question est ainsi rédigée:

5. La Commission a le pouvoir de rendre des ordonnances:—

(i) annulant ou modifiant toute ordonnance ou décision du Conseil.

¹³ [1956] R.C.S. 82, aux pp. 86 et 87. Voir également *Drysdale c. The Dominion Coal Co.* (1904) 34 R.C.S. 328, aux pp. 336 et 337.

While this language is permissive in form, it imposed, in my opinion, a duty upon the Board to exercise this power when called upon to do so by a party interested and having the right to make the application (*Drysdale v. Dominion Coal Company* ((1904) 34 Can. S.C.R. 328): Killam J.). Enabling words are always compulsory where they are words to effectuate a legal right (*Julius v. Lord Bishop of Oxford* ((1880) 5 A.C. 214 at 243): Lord Blackburn).

That principle can, in my opinion, be applied to the Governor in Council, acting pursuant to section 23 of the *Judges Act*.

In *C.P.R. v. The Province of Alberta*¹⁴ the Board of Transport Commissioners postponed determination of an increase in freight rates by reason of, in the opinion of the Supreme Court of Canada, certain irrelevant matters. It was held the Board's decision involved a declining of jurisdiction. Kellock J., after referring to passages from the well-known decision in *Julius v. Lord Bishop of Oxford*,¹⁵ said at page 33:

In our opinion to postpone passing upon a matter by reason of matters which are entirely irrelevant to the proper discharge of the duty placed upon the Board under the statute to decide these matters for itself amounts in effect to a refusal to function. It is no answer to say, as the respondents did, that it was always open to the railways to make a further application. In the face of the present judgment no one can doubt what would be the answer to such an application.

On the evidence before me, I conclude the Governor in Council did not carry out the duty, that is, in law, required by paragraph 23(1)(c) of the *Judges Act*. There was a duty to act on the plaintiff's application. The Privy Councillors were required to give advice. That advice was as to whether or not the plaintiff had a permanent disabling infirmity. If the decision or advice was "no", the Governor in Council should have acted, probably by order in council, refusing the application. If the decision or answer was "yes", then a pension was mandatory.

But the Governor in Council did not go through those steps. The then Minister of Justice merely said he and his Cabinet colleagues had considered the plaintiff's request, and "the Government" had decided, at that particular time, not to take the

¹⁴ [1950] S.C.R. 25.

¹⁵ (1879-80) 5 App. Cas. 214.

Bien que le texte soit rédigé dans une forme qui comporte autorisation, à mon avis il impose à la commission l'obligation d'exercer ce pouvoir lorsqu'une partie intéressée et ayant le droit de faire la requête le lui en fait la demande (*Drysdale c. Dominion Coal Company* ((1904) Can. R.C.S. 328): le juge Killam). Les dispositions portant autorisation sont toujours obligatoires lorsqu'elles ont pour objet de reconnaître un droit (*Julius c. Lord Bishop of Oxford* ((1880) 5 A.C. 214, à la p. 243): le lord Blackburn).

A mon avis, ce principe peut être appliqué au gouverneur en conseil lorsqu'il agit en conformité avec l'article 23 de la *Loi sur les juges*.

Dans l'arrêt *C.P.R. c. La province de l'Alberta*¹⁴, la Commission des transports avait remis à plus tard la décision sur une augmentation du tarif du transport des marchandises pour des motifs que la Cour suprême du Canada a jugés non pertinents. Il fut décidé que la décision de la Commission comportait un refus d'exercer sa compétence. Après avoir cité certains passages de la célèbre décision *Julius c. Lord Bishop of Oxford*¹⁵, le juge Kellock dit, à la p. 33:

[TRADUCTION] Selon nous, remettre à plus tard une décision sur une question en invoquant des points qui sont sans rapport avec l'exécution conforme de l'obligation, imposée à la Commission en vertu de la loi, de statuer par elle-même sur ces questions équivaut en fait à un refus d'exercer ses fonctions. Ce n'est pas une réponse que de dire, comme l'ont fait les intimées, qu'il était toujours loisible aux compagnies de chemins de fer de présenter une nouvelle demande. Face au présent jugement, nul ne peut douter quelle serait la réponse à une telle demande.

D'après la preuve, je conclus que le gouverneur en conseil n'a pas rempli l'obligation qui lui est imposée par l'alinéa 23(1)c) de la *Loi sur les juges*. Il avait l'obligation de donner suite à la demande du demandeur. Les membres du Conseil privé devaient donner leur avis. Ils devaient dire si d'après eux le demandeur était ou n'était pas atteint d'une infirmité permanente. Si la décision ou l'avis avait été «non», le gouverneur en conseil aurait dû agir en conséquence, probablement au moyen d'un décret du conseil, et refuser la demande. Si la décision ou la réponse avait été «oui», alors une pension aurait dû être octroyée.

Mais le gouverneur en conseil n'a pas pris ces mesures. Le ministre de la Justice de l'époque a simplement dit que lui-même et ses collègues du Cabinet avaient étudié la demande du demandeur et que «le gouvernement» avait décidé à ce

¹⁴ [1950] R.C.S. 25.

¹⁵ (1879-80) 5 App. Cas. 214.

“necessary steps”. There is nothing to indicate the question of “permanent infirmity” was considered or decided on, and appropriate advice given to the Governor General. There is nothing to indicate the matter ever got to the Governor General for action one way or the other.

The plaintiff is entitled, therefore, to a declaration that the Governor in Council must consider and decide whether the plaintiff had, as of June 30, 1967 (the effective date of his resignation), become afflicted with some permanent infirmity disabling him from the due execution of his office.

Counsel for the plaintiff put forward an alternative argument. It was on the basis that “may” in subsection 23(1) should be construed as permissive only; that the Governor in Council had a discretion, in every case, as to whether a pension should be granted. The Governor in Council, in considering the plaintiff’s application, was performing, it was said, a quasi-judicial or judicial function; there was a statutory duty to decide; there was a declining of that jurisdiction.

I have already expressed my view that the Governor in Council did not, in the circumstances here and as is required by section 23, consider and decide the question to be determined. That view was based on “shall” as opposed to “may”. If the true construction of section 23 is that the Governor in Council has a discretion, my conclusion would still, on the facts here, be the same as previously set out.

The principles to be applied are set out in *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*.¹⁶ That case was reviewed and applied by the Ontario Court of Appeal in *Re Multi-Malls Inc. v. Minister of Transportation and Communications*.¹⁷ I quote from the reasons of Lacourcière J.A. at pages 58-60:

In the *Padfield* case, the Minister of Agriculture, Fisheries and Food had refused to refer a complaint of unequal treatment under a milk marketing scheme to a committee of investigation, which was charged with the duty of considering such complaints “if the Minister in any case so directs”. The House of

moment-là, de ne pas prendre les «mesures nécessaires». Rien n’indique qu’on ait étudié ou décidé la question de l’«infirmité permanente» et que l’avis approprié ait été donné au gouverneur général. Rien n’indique que la question se soit jamais rendue devant le gouverneur général pour qu’il prenne les mesures appropriées.

Le demandeur a donc le droit à un jugement déclaratoire portant que le gouverneur en conseil doit étudier et décider la question de savoir si le demandeur était, au 30 juin 1967, (la date d’entrée en vigueur de sa démission) atteint d’une infirmité permanente l’empêchant d’accomplir utilement les devoirs de sa charge.

L’avocat du demandeur soumet un autre argument à titre subsidiaire. Il prend comme point de départ que «peut» au paragraphe 23(1) doit être interprété uniquement comme donnant une autorisation; que le gouverneur en conseil a dans tous les cas la discrétion d’accorder ou de ne pas accorder une pension. Il dit qu’en examinant la demande du demandeur, le gouverneur en conseil exerçait une fonction judiciaire ou quasi judiciaire; qu’il y avait l’obligation, prévue par la loi, de décider; qu’il y eut refus d’exercer cette juridiction.

Je me suis déjà dit d’avis que le gouverneur en conseil n’a pas, en l’espèce et tel que requis par l’article 23, examiné et décidé la question à trancher. Cette conclusion est fondée sur un «doit» plutôt que sur un «peut». Si l’interprétation correcte de l’article 23 est que le gouverneur en conseil a un pouvoir discrétionnaire, la conclusion serait la même, compte tenu des faits de l’espèce.

Les principes qui doivent être appliqués sont énoncés dans l’arrêt *Padfield c. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*.¹⁶ Cet arrêt a été examiné et appliqué par la Cour d’appel de l’Ontario dans *Re Multi-Malls Inc. c. Minister of Transportation and Communications*.¹⁷ Je cite les motifs du juge d’appel Lacourcière aux pages 58 à 60:

[TRADUCTION] Dans l’arrêt *Padfield*, le titulaire du Department of Agriculture, Fisheries and Food, saisi d’une plainte de n’avoir pas bénéficié d’un traitement égal dans l’application d’un programme de commercialisation du lait, avait refusé de la renvoyer à un comité d’enquête auquel était imposée l’obliga-

¹⁶ [1968] A.C. 997.

¹⁷ (1977) 14 O.R. (2d) 49.

¹⁶ [1968] A.C. 997.

¹⁷ (1977) 14 O.R. (2^e) 49.

Lords, in a majority judgment allowing an appeal from the Court of Appeal, made an order directing the Minister to consider the complaint according to law. It is clear from the majority speeches that, in the absence of clear words, the discretion granted to the Minister could only be used to promote the policy and objects of the Act, to be determined according to the ordinary canons of construction, and thus was one reviewable by the Courts as a matter of law. Lord Reid sums up the majority view in these words, at p. 1030:

It is implicit in the argument for the Minister that there are only two possible interpretations of this provision — either he must refer every complaint or he has an unfettered discretion to refuse to refer in any case. I do not think that is right. Parliament must have conferred the discretion with the intention that it should be used to promote the policy and objects of the Act: the policy and objects of the Act must be determined by construing the Act as a whole and construction is always a matter of law for the court. In a matter of this kind it is not possible to draw a hard and fast line, but if the Minister, by reason of his having misconstrued the Act or for any other reason, so uses his discretion as to thwart or run counter to the policy and objects of the Act, then our law would be very defective if persons aggrieved were not entitled to the protection of the court. So it is necessary first to construe the Act.

And at pp. 1032-3:

It was argued that the Minister is not bound to give any reasons for refusing to refer a complaint to the committee, that if he gives no reasons his decision cannot be questioned, and that it would be very unfortunate if giving reasons were to put him in a worse position. But I do not agree that a decision cannot be questioned if no reasons are given. If it is the Minister's duty not to act so as to frustrate the policy and objects of the Act, and if it were to appear from all the circumstances of the case that that has been the effect of the Minister's refusal, then it appears to me that the court must be entitled to act.

In *Congreve v. Home Office*, [1976] 2 W.L.R. 291, Lord Denning, Master of the Rolls, speaking for a unanimous Court of Appeal, granted a declaration that the purported revocation by the Home Office of a colour television broadcast receiving licence was unlawful, invalid and of no effect, and a misuse of power. He stated, at p. 305:

Undoubtedly those statutory provisions give the Minister a discretion as to the issue and revocation of licences. But it is a discretion which must be exercised in accordance with the law, taking all relevant considerations into account, omitting irrelevant ones, and not being influenced by any ulterior motives. One thing which the Minister must bear in mind is that the owner of a television set has a right of property in it; and, as incident to it, has a right to use it for viewing pictures in his own home, save in so far as that right is prohibited or limited by law. Her Majesty's subjects are not to be delayed

d'étudier de telles plaintes «dans les cas où le Ministre l'ordonne». La Chambre des Lords, dans un jugement majoritaire accueillant un appel formé contre le jugement de la Cour d'appel, rendit une ordonnance enjoignant au Ministre d'étudier la plainte en conformité avec la loi. D'après les divers motifs concordants du jugement majoritaire, il est clair qu'en l'absence de termes exprès, la discrétion attribuée au Ministre ne pouvait être utilisée que pour promouvoir les objets et la politique de la Loi, qui devaient être déterminés conformément aux principes ordinaires d'interprétation, et que la discrétion était donc sujette à examen par les tribunaux comme une question de droit. Le lord Reid résume l'opinion de la majorité en ces termes à la page 1030:

Dans l'argument présenté pour le Ministre, il est implicite qu'il n'y a que deux interprétations possibles de cette disposition — soit qu'il doive renvoyer chaque plainte au comité, soit qu'il ait une discrétion absolue, dans tous les cas, de refuser de renvoyer la plainte au comité. Je ne crois pas que ce soit correct. Le Parlement a dû attribuer ce pouvoir discrétionnaire avec l'intention qu'il soit exercé pour promouvoir la politique et les objets de la Loi. La politique et les objets de la Loi doivent être déterminés en interprétant la Loi dans son ensemble et l'interprétation est toujours une question de droit pour la Cour. Dans une affaire semblable, il n'est pas possible de fixer des limites précises et inflexibles, mais si le Ministre, parce qu'il a mal interprété la Loi ou pour toute autre raison, exerce son pouvoir discrétionnaire de façon à contrecarrer la politique ou les objets de la Loi ou à aller à l'encontre de ceux-ci, alors notre droit accuserait une grave lacune si les personnes qui en subissaient des préjudices n'avaient pas droit à la protection de la Cour. Il est donc nécessaire de procéder d'abord à l'interprétation de la Loi.

Et aux pages 1032 et 1033:

On a fait valoir que le Ministre n'est pas tenu de motiver son refus de renvoyer la plainte au comité, que s'il ne donne aucune raison, sa décision ne peut être contestée, et que ce serait malheureux si le fait de donner des motifs devait le mettre dans une situation moins favorable. Mais je ne suis pas d'accord qu'une décision ne puisse être contestée si aucun motif n'est donné. S'il incombe au Ministre de ne pas agir de façon à faire échouer la politique et les objets de la Loi et s'il ressortait de toutes les circonstances de l'espèce que tel a été l'effet du refus du Ministre, alors il me semble que la Cour doit avoir le droit d'agir.

Dans l'arrêt *Congreve c. Home Office* [1976] 2 W.L.R. 291, le lord Denning, Maître des rôles, prononçant les motifs du jugement unanime de la Cour d'appel, a rendu un jugement déclaratoire portant que la révocation par le Home Office d'une licence de réception du signal de télévision couleur était illégale, nulle et de nul effet, et constituait un abus de pouvoir. Il déclare à la page 305:

Nul doute que ces dispositions de la loi donnent au Ministre une discrétion quant à la délivrance et la révocation de licences. Mais cette discrétion doit être exercée conformément à la loi, en tenant compte de tous les éléments pertinents, en omettant ceux qui ne le sont pas et sans arrière-pensées. Le Ministre ne doit pas oublier que le propriétaire d'un poste de télévision a un droit de propriété sur ce dernier; et, à titre accessoire, il a le droit de s'en servir pour regarder des images dans sa propre maison, sauf dans la mesure où ce droit est interdit ou limité par la loi. L'exercice de ce droit

or hindered in the exercise of that right except under the authority of Parliament. The statute has conferred a licensing power on the Minister: but it is a very special kind of power. It invades a man in the privacy of his home, and it does so solely for financial reasons so as to enable the Minister to collect money for the revenue.

In *Re Doctors Hospital v. Minister of Health*,¹⁸ the Divisional Court of the Ontario High Court of Justice was asked to review certain decisions made by the Minister of Health and the Lieutenant-Governor in Council to revoke the approval of certain hospitals as public hospitals. The Divisional Court applied the *Padfield* and *Multi-Malls* cases. The Court held there was, in the particular circumstances, no distinction between the review of a discretion in the Lieutenant-Governor in Council and a discretion in a Minister. At page 174, this was said:

Would it make any difference if in the *Multi-Malls* case, instead of the words "Minister may" the words were the "Lieutenant-Governor in Council may" or if, in our case, instead of the words "Lieutenant-Governor in Council may" the words were "Minister may". We think not. The issue to be determined is whether the Minister or Lieutenant-Governor in Council is exercising a royal prerogative which is not, *per se*, subject to Court review, or whether the act or acts are done pursuant to the exercise of a statutory power and thus subject to Court review. In *Border Cities Press Club v. A.-G. Ont.*, [1955] O.R. 14 at p. 19, [1955] 1 D.L.R. 404 at p. 412, Chief Justice Pickup said:

In exercising the power referred to, the Lieutenant-Governor in council is not, in my opinion, exercising a prerogative of the Crown, but a power conferred by statute, and such a statutory power can be validly exercised only by complying with statutory provisions which are, by law, conditions precedent to the exercise of such power.

It has been held that even if made in good faith and with the best of intentions, a departure by a decision-making body from the objects and purposes of the statute pursuant to which it acts is objectionable and subject to review by the Courts.

Counsel for the plaintiff made a further submission: if the letter of March 5, 1968 can be said to be a decision in respect of the plaintiff's request pursuant to paragraph 23(1)(c), then the Governor in Council

(a) considered extraneous matters, or

¹⁸ (1976) 12 O.R. (2d) 164.

par les sujets de Sa Majesté ne doit subir aucun retard ni être entravé, si ce n'est en vertu de l'autorité du Parlement. La Loi a attribué au Ministre le pouvoir de délivrer des licences, mais c'est un pouvoir d'une nature très spéciale. Ce pouvoir s'ingère dans la vie privée de l'homme, dans l'intimité de son foyer, cela uniquement pour des motifs d'ordre financier, pour permettre au Ministre de percevoir de l'argent à titre de revenu.

Dans l'affaire *Re Doctors Hospital c. Minister of Health*¹⁸ on avait demandé à la Cour divisionnaire de la Haute Cour de justice de l'Ontario d'examiner certaines décisions prises par le ministre de la Santé et le lieutenant-gouverneur en conseil de révoquer l'approbation de certains hôpitaux comme hôpitaux publics. La Cour divisionnaire a appliqué les arrêts *Padfield* et *Multi-Malls*. La Cour a conclu qu'il n'y avait en l'espèce aucune distinction entre l'examen du pouvoir discrétionnaire du lieutenant-gouverneur en conseil et du pouvoir discrétionnaire d'un ministre. Il est dit à la page 174:

[TRADUCTION] Est-ce que cela changerait quelque chose si, dans l'affaire *Multi-Malls*, au lieu des mots «le Ministre peut» on trouvait les mots «le lieutenant-gouverneur en conseil peut» ou si, en l'espèce, au lieu des mots «le lieutenant-gouverneur en conseil peut», on trouvait les mots «le Ministre peut». Nous ne le croyons pas. La question est de savoir si le Ministre ou le lieutenant-gouverneur en conseil exerce une prérogative royale qui n'est pas, en soi, susceptible d'examen par les tribunaux, ou si l'acte ou les actes sont accomplis dans l'exercice d'un pouvoir prévu par la loi et partant, susceptibles d'examen par les tribunaux. Dans *Border Cities Press Club c. Le procureur général de l'Ontario*, [1955] O.R. 14, à la page 19, [1955] 1 D.L.R. 404, à la page 412, le juge en chef Pickup dit:

En exerçant le pouvoir mentionné, le lieutenant-gouverneur en conseil n'exerce pas, selon moi, une prérogative de la Couronne, mais bien un pouvoir attribué par la loi, pouvoir qui ne peut valablement être exercé qu'en se conformant aux dispositions de la loi qui sont, en droit, des conditions préalables à l'exercice d'un tel pouvoir.

Il a déjà été décidé que même s'il est fait de bonne foi et avec les meilleures intentions, un acte qui s'écarte des objets et des buts de la loi en vertu de laquelle un organe de décision agit est répréhensible et susceptible d'examen par les tribunaux.

L'avocat du demandeur a soumis un autre argument: si la lettre du 5 mars 1968 peut être considérée comme une décision relative à la demande présentée par le demandeur en vertu de l'alinéa 23(1)(c), alors le gouverneur en conseil

a) a tenu compte de questions qui n'ont aucun rapport avec la question principale,

¹⁸ (1976) 12 O.R. (2^e) 164.

(b) failed to decide the request on the evidence before the Governor in Council, or

(c) was in breach of a duty of fairness and impartiality.

I am of the view there is insufficient evidence to permit any findings to that effect.

The plaintiff, in support of (a), points to the references in *Hansard* (Ex. 11), where certain Members of the House had expressed strong views that no pension should be granted to the plaintiff. Reliance was placed, as well, on Ex. 43, a letter from the Chairman of the government caucus, dated June 16, 1967, to the Minister of Justice. That letter read as follows:

Dear Pierre:

I hope no decision will be made to grant a pension to the former Mr. Justice Landreville. In my opinion, such a move could not be justified, morally, politically, or on any grounds of common sense.

With best wishes.

Sincerely,
Russell C. Honey, M.P.
Durham

Counsel for the plaintiff urged the "decision" was made in a politically charged atmosphere; the Governor in Council was bedevilled by political considerations.

There is not, in my view, sufficient evidence to warrant a conclusion the Governor in Council was affected, or improperly influenced, by the opinions of others. Nor is there any evidence that the Governor in Council considered other extraneous matters.

In respect of the duty of fairness, the case of *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*¹⁹ was relied on, as well as *Inuit Tapirisat of Canada v. Léger*.²⁰ It was said that if there were other materials or evidence before the Governor in Council, which in any way countered the medical and other evidence submitted by the plaintiff, then the plaintiff was

b) n'a pas statué sur la demande en fonction de la preuve soumise au gouverneur en conseil, ou

c) n'a pas rempli son obligation d'agir avec équité et impartialité.

^a Je suis d'avis que la preuve est insuffisante pour permettre de conclure en ce sens.

A l'appui de l'alinéa a), le demandeur cite certains passages du *Hansard* (pièce 11) où certains membres de la Chambre se sont fermement opposés à l'octroi d'une pension au demandeur. Il a également fait fond sur la pièce 43, une lettre du président du caucus gouvernemental, datée du 16 juin 1967, adressée au ministre de la Justice. Cette lettre est ainsi rédigée:

[TRADUCTION]

Cher Pierre,

J'espère qu'il ne sera pas décidé d'accorder une pension à l'ex-juge Landreville. A mon avis, une telle décision ne pourrait être justifiée ni sur les plans moral ou politique, ni sur celui du sens commun.

Mes meilleurs vœux.

Cordialement,
Russell C. Honey, député
Durham

^b L'avocat du demandeur a fait valoir que la «décision» fut prise dans une atmosphère de tension politique; le gouverneur en conseil était mêlé par des considérations d'ordre politique.

^c A mon avis, il n'existe pas de preuve suffisante pour permettre de conclure que le gouverneur en conseil a été entraîné ou a été influencé de façon inacceptable par l'opinion d'autres personnes. Il n'existe pas de preuve non plus que le gouverneur en conseil ait tenu compte de questions n'ayant aucun rapport avec l'affaire.

^d Pour ce qui concerne l'obligation d'équité, on a cité les arrêts *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*¹⁹ de même que *Inuit Tapirisat of Canada c. Léger*.²⁰ On a dit que si d'autres documents ou éléments de preuve ont été soumis au gouverneur en conseil qui, de quelque façon que ce soit, contredisaient la preuve médicale ou autre soumise par le deman-

¹⁹ [1979] 1 S.C.R. 311.

²⁰ [1979] 1 F.C. 710 (F.C.A.). Judgment, on the appeal to the Supreme Court of Canada, is still pending. [Appeal allowed and judgment of Trial Division restored, October 7, 1980.]

¹⁹ [1979] 1 R.C.S. 311.

²⁰ [1979] 1 C.F. 710 (C.A.F.). Cette affaire est en instance devant la Cour suprême du Canada. [Pourvoi accueilli et jugement de la Division de première instance rétabli, le 7 octobre 1980.]

entitled to be apprised of that other material, and given an opportunity to reply to it. There is no evidence to suggest such a situation. I would not be warranted in concluding the Governor in Council considered facts other than the materials submitted by the plaintiff.

The plaintiff's submission as to (b): the only evidence before the Governor in Council was the plaintiff's letters of June 7, 1967 and June 23, 1967, the reports of the physicians and the plaintiff's follow-up letters; on that evidence, plaintiff's counsel said, the Governor in Council could clearly come to only one conclusion: that the plaintiff had become afflicted with a permanent infirmity which had disabled him; "permanent infirmity" must not be given a restricted meaning; the Court should, therefore, direct the Governor in Council to grant a pension.

I agree the key words in paragraph 23(1)(c) must be given a reasonably wide interpretation. The affliction is not confined to a purely physical infirmity. It can embrace emotional and mental infirmity as well. It seems to me, in this modern day, a judge because of adverse publicity, criticism and comment, whether deserved or undeserved, proved or unproved, might, combined with other non-disabling physical and emotional problems, be afflicted with a permanent infirmity preventing him from reasonably functioning. A judge, could, on that view, in the eyes of the public, lawyers and litigants, be effectively disabled from performing a plausible judicial role.

Nor do I think the expression "permanent infirmity" must be interpreted to mean an infirmity probably lasting forever. There is always the possibility, in cases of affliction, of dramatic remission, or new cures.

All that having been said, I return to this final submission, that the Governor in Council should be directed to grant a pension to the plaintiff. I cannot accede to it. I have earlier concluded, on the evidence, the Governor in Council did not, as required by law, consider and determine the key issue—permanent disability—in respect of the

deur, alors le demandeur a le droit d'en prendre connaissance et d'avoir la possibilité d'y répondre. Rien n'indique que tel ait été le cas. Je ne serais pas fondé à conclure que le gouverneur en conseil a tenu compte de faits autres que les documents soumis par le demandeur.

L'argumentation du demandeur quant au point b): les seuls éléments de preuve soumis au gouverneur en conseil sont les lettres du demandeur du 7 et du 23 juin 1967, les rapports des médecins et les lettres de rappel du demandeur; d'après ces éléments de preuve, l'avocat du demandeur prétend que le gouverneur en conseil ne peut vraiment arriver qu'à une seule conclusion: le demandeur était atteint d'une infirmité permanente l'empêchant d'accomplir ses fonctions; le terme «infirmité permanente» ne doit pas être interprété de façon restrictive; la Cour devrait donc ordonner au gouverneur en conseil d'octroyer une pension.

Je suis d'accord que les mots clés à l'alinéa 23(1)c) doivent être interprétés de façon assez large. Le mal ne se limite pas à la seule infirmité physique. Il peut comprendre également une infirmité sur le plan mental ou affectif. Il me semble que, de nos jours, la publicité, les critiques et les commentaires hostiles, qu'ils soient mérités ou non, prouvés ou non, peuvent, de concert avec d'autres problèmes d'ordre physique et affectif qui, en soi, ne sont pas cause d'invalidité de travail, causer chez un juge une infirmité permanente l'empêchant d'exercer efficacement ses fonctions. Selon cette perspective, un juge pourrait, aux yeux du public, des avocats et des justiciables, être effectivement impuissant à exercer utilement ses fonctions judiciaires.

Je ne crois pas non plus que l'expression «infirmité permanente» doive être interprétée comme signifiant une infirmité devant probablement durer pour toujours. Il y a toujours la possibilité, dans des cas semblables, de rémission dramatique ou de nouveaux remèdes.

Ceci dit, je reviens à cette dernière thèse: il devrait être ordonné au gouverneur en conseil d'octroyer une pension au demandeur. Je ne peux souscrire à cette thèse. J'ai déjà conclu, d'après la preuve, que le gouverneur en conseil n'avait pas, tel que requis par la Loi, examiné et décidé la question clé—l'infirmité permanente—pour ce qui

plaintiff's request. To give effect to counsel for the plaintiff's final submission would be to tell the Governor in Council how the question for determination must be decided.

There will be a declaration as previously outlined.

I have had some hesitation in arriving at that conclusion.

I referred earlier to the paucity of evidence as to what, if anything, had been considered and advised upon by the Cabinet. Before and during argument I indicated to counsel I was troubled by this. I felt the whole story was, perhaps, not there.

The difficulty was caused by the invoking, by the government in power in 1975 and 1976, of the absolute non-disclosure provisions of section 41 of the *Federal Court Act*. From a technical evidentiary point of view there was almost nothing, other than the letter of March 5, 1968, to indicate Cabinet had considered, and decided on advice to be given. From a layman's practical point of view, it seems Cabinet considered the question. But section 41 was invoked. That, for legal purposes in this Court, imposed an initial curtain of silence. The ringing down of that curtain of silence did two things. It affected the plaintiff's normal rights as a citizen and a litigant: the right to know what happened. Was his application treated according to law? It affected equally the rights of the citizens of this country. Had the Governor in Council, in fact, carried out the duty I say was imposed? Was there consideration given, and a decision made, on the plaintiff's letters and medical reports, that he had not, indeed, become afflicted with a permanent disabling infirmity?

I am unable to see, on the materials before me, why, in respect of those questions and those rights, it was thought necessary, in this case, to resort to the statutory non-disclosure provision. Because of the effect of the course chosen by the defendant's advisers, in respect of section 41 of the *Federal Court Act*, I may be doing, in effect, an injustice to the citizens of this country. I may be giving the plaintiff relief to which, if all the facts were known, he is not entitled.

concerne la demande du demandeur. Souscrire à la conclusion finale de l'avocat du demandeur équivaldrait à dire au gouverneur en conseil de quelle façon trancher la question.

^a Je rendrai un jugement déclaratoire conforme à ce que j'ai déjà dit.

Ce n'est pas sans hésitation que je suis arrivé à cette conclusion.

^b J'ai déjà mentionné la pénurie de la preuve quant aux éléments, s'il en est, que le Cabinet a examinés et sur lesquels il a délibéré. J'ai indiqué aux avocats, avant et pendant les débats, que cela me tracassait. J'avais l'impression que tous les éléments n'avaient peut-être pas été dévoilés.

^c La difficulté vient de ce que le gouvernement au pouvoir en 1975 et 1976 a invoqué les dispositions de l'article 41 de la *Loi sur la Cour fédérale* relatives à la non-divulgaration. Du strict point de vue de la preuve, il n'y avait presque rien, si ce n'est la lettre du 5 mars 1968, qui indiquât que le Cabinet avait étudié la question et décidé quel avis il donnerait. Du point de vue pratique du profane, il semble que le Cabinet ait étudié la question. Mais on a invoqué l'article 41. Ce qui, aux fins du droit dans cette Cour, jetait dès le début un voile de silence sur l'affaire, produisant ainsi un double effet. Les droits normaux du demandeur à titre de citoyen et de justiciable étaient touchés: le droit de savoir ce qui s'était passé. Avait-on donné suite à sa demande en conformité avec la loi? Les droits des citoyens du pays étaient également touchés. Le gouverneur en conseil avait-il, en fait, rempli l'obligation qui, d'après moi, lui incombait? A-t-on pris en considération les lettres du demandeur et les rapports médicaux et a-t-on décidé qu'il n'était pas en fait atteint d'une infirmité permanente l'empêchant d'exercer utilement ses fonctions?

^d D'après les éléments de preuve qui m'ont été soumis, je ne peux voir pourquoi, relativement à ces questions et à ces droits, il a été jugé nécessaire en l'espèce de se prévaloir des dispositions de la loi relatives à la non-divulgaration. Il se peut qu'à cause de l'effet de la voie choisie par les conseillers de la défenderesse relativement à l'article 41 de la *Loi sur la Cour fédérale*, je commette, de fait, une injustice envers les citoyens de ce pays. Il se peut que j'accorde au demandeur un redressement auquel il n'aurait pas droit si tous les faits étaient connus.

Equally, if I had decided to dismiss this action, I may have done him an injustice.

But I must act on the facts before me, as I find them to be. I must also act on the law as I interpret it to be.

When this case came on for hearing and argument, the previous government had been replaced by a new one. Counsel for the defendant, when I voiced my misgivings, laudably said he would try and obtain further instructions as to whether the non-disclosure position would be altered.

Counsel said his instructions were:

MR. SCOLLIN: MY LORD, there is in existence, a convention or arrangement between the present and the former, immediately preceeding [*sic*] Prime Minister which is a convention followed in Canada as in other countries having a parliamentary system of Government.

The new Ministry does not have access to the record of the preceeding [*sic*] Ministers. In these circumstances after proper consultation, I am instructed to advise the Court that the Attorney General of Canada and present Minister of Justice, not having such access, is not in a position to make any admissions as to what was or what was not done by the previous Ministers.

I later stated I was not satisfied with that position. Here, the then government sought cover behind an unwritten convention. But, the respective rights of the plaintiff and the citizens of Canada, as I have earlier described, were still affected and uncatered to. I do not propose in these reasons to repeat what I said in response to Mr. Scollin's instructions. The court reporter has transcribed those remarks for the record. I endorse them.

I note, also, the new administration had, at that time, a Freedom of Information Bill before Parliament. The Bill would have repealed section 41 of the *Federal Court Act*. It would have given the right to obtain a ruling as to whether the information, memoranda and decisions sought by the plaintiff should be disclosed. But the sponsors of the new Bill chose to rely on an unwritten political convention.

Between the hearing and the date of these reasons, another new government has come into office. In response to a memo of mine, defendant's

D'autre part, si j'avais décidé de rejeter l'action, j'aurais pu lui faire une injustice.

Mais je dois agir d'après les faits que j'ai devant moi, tels que je les vois. Je dois également agir d'après la Loi, telle que je l'interprète.

Lorsque la présente affaire est arrivée au stade de l'audition et des débats, le gouvernement précédent avait été remplacé par un autre. Lorsque j'ai fait part de mes inquiétudes, l'avocat de la défenderesse, à son crédit, a dit qu'il essaierait de savoir si on s'en tiendrait toujours à la non-divulgence.

L'avocat a dit que ses instructions étaient les suivantes:

[TRADUCTION] M. SCOLLIN: VOTRE HONNEUR, il existe entre l'actuel et le précédent premier ministre d'une convention ou un accord qui est une convention observée au Canada comme dans les autres pays à régime parlementaire.

Le nouveau ministère n'a pas accès aux dossiers des ministres précédents. Dans ces circonstances, après les consultations appropriées, on m'a donné l'instruction d'aviser la Cour que le procureur général du Canada et l'actuel ministre de la Justice n'ayant pas accès à ces dossiers, il n'est en mesure de faire aucun aveu quant à ce que les ministres précédents ont ou n'ont pas fait.

Par la suite j'ai dit que je n'étais pas satisfait de cette position. En l'espèce, le gouvernement de l'époque a cherché refuge derrière une convention non écrite. Mais les droits du demandeur et des citoyens du Canada, comme je l'ai déjà mentionné, sont néanmoins touchés et négligés. Je n'ai pas l'intention de répéter dans ces motifs ce que j'ai dit en réponse aux instructions données à M^e Scollin. Le sténographe judiciaire a consigné ces remarques au dossier. Je réitère tout ce que j'ai dit.

Je note également que le nouveau gouvernement avait à cette époque déposé devant le Parlement un projet de loi sur l'accès à l'information. Cette loi aurait abrogé l'article 41 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Elle aurait reconnu le droit d'obtenir une décision quant à savoir si les renseignements, les mémoires et les décisions auxquels le demandeur demande l'accès devraient être divulgués. Mais les parrains du nouveau projet de loi ont choisi de s'appuyer sur une convention politique non écrite.

Entre l'audition de l'affaire en l'espèce et la date des présents motifs, un autre gouvernement a été élu. En réponse à une note que je lui envoyais,

counsel advised me there would not be production of further documents.

The present government has, as I see it, adopted the same attitude as that taken by the administration in office in 1975 and 1976.

The plaintiff is entitled to his costs.

SCHEDULE "A"

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

l'avocat de la défenderesse m'a avisé qu'aucun autre document ne serait produit.

Le présent gouvernement a selon moi adopté la même attitude que celle adoptée par le gouvernement au pouvoir en 1975 et 1976.

Le demandeur a droit au remboursement de ses dépens.

ANNEXE «A»

T-2205-72

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 gouver-

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.

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

neur 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) 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 de Sudbury telles que "... administrateur scolaire, magistrat municipal, membre et président de la commission hydro de Sudbury." Le 1^{er} janvier 1955, il est devenu maire de Sudbury.

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 Ontario¹. 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*². 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.³

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 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:

¹ The appointment was by Order in Council passed 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.

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

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

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'Ontario¹. 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*². 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.³

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 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:

¹ 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.

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

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

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.

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 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

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.

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. 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

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 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 stated⁶:

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

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 insinuait 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 induite 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 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 déclarait⁶:

[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

⁶ Exhibit 169 at the Rand Commission.

⁶ Pièce 169 produite devant la Commission Rand.

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]”:

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,⁷ and to the plaintiff.

⁷ 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.

«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]»:

[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'acquérir 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'indécence.

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 inexpliquées. Une copie du rapport a été envoyée au ministre de la Justice fédéral⁷ et une autre au demandeur.

⁷ 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.

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 A" to his report.⁸

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 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.

⁸ 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.

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 son rapport en tant qu'«annexe A».⁸

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^e 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^e 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 pouvoir, y compris garder un silence digne face à des cancanes 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.

⁸ 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.

(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.

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.

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.

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.

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.

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.

Le 18 juin 1965, M^e 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^e 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.

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.

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

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.

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^e 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

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*."

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

au Ministre que M^e Robinette et M^e 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^e 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*.»

Le 29 novembre, M^e 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

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.

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 inqui-

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.

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^e 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

ry 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.

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.⁹

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.

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*,

⁹ Q. 253-254 of the plaintiff's examination for discovery.

faire avorter par un bref de prérogative 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.

A la suite de cette correspondance, M^e 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.⁹

Le 17 janvier 1966, M^e Robinette a envoyé à M. Cardin le télégramme suivant:

[TRANSLATION] 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 présentent pas la chose que «Inquiry Act» s'applique.

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

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*

⁹ Q. 253-254 de l'interrogatoire préalable du demandeur.

Hall J. delivering the dissenting judgment of himself, Spence J. and Laskin J. [as he then was], said¹⁷:

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

The judgment of Martland, Judson and Ritchie J.J. 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.¹⁸ 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 Commissioner 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:

¹⁷ [1973] S.C.R. 313 at 346.

¹⁸ The Munsinger affair, the Spencer affair, the Dorion Inquiry—to name a few.

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], déclare¹⁷:

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 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.

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 l'histoire.

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 ont causé des difficultés au gouvernement minoritaire.¹⁸ 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 ainsi, n'a jamais été réel ni libre.

Avant son télégramme du 17 janvier 1966 (pièce 23), M^e 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».

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. Le témoignage du demandeur avait alors été complété. M^e 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 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^e Robinette a expliqué la position juridique qu'il a prise avec M. Favreau. Aux pages 1254 et 1255, il continue ainsi:

¹⁷ [1973] R.C.S. 313, à la p. 346.

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

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 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 NONG¹⁹. 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

¹⁹ I have generally summarized this evidence. The Commissioner went into detail.

[TRANSDUCTION] J'ai toujours de sérieux doutes sur le pouvoir imparti au Dominion d'habiller 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 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.

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.

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 actions¹⁹. Devant la Commission, la date de cette conversation a revêtu une importance particulière. Le demandeur a déclaré au com-

¹⁹ J'ai résumé cette déposition. Le commissaire, lui, l'a exposée en détail.

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.

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.²⁰

Sincerely,

LAL:img

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

²⁰ The underlining was added by Commissioner Rand.

missaire 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 a eu lieu pendant les deux premières semaines de juillet. La Commission a opposé au demandeur cette première preuve, vague, sinon contradictoire.

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.

[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.²⁰

Bien à vous,

LAL/Img

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

²⁰ C'est le commissaire Rand qui a souligné.

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 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 given in the

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 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)

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.

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

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.

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.

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 épluche en détail ses dépositions au cours des trois procédures précédentes et

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 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.

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

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.

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

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 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

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 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

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

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

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 choisi 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.

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