

T-1679-75

T-1679-75

"B" (Applicant)

v.

The Commission of Inquiry pertaining to the Department of Manpower and Immigration and The Honourable Madam Justice Claire L'Heureux-Dubé (Respondents)

and

The Attorney General for Canada (Intervener)

Trial Division, Addy J.—Montreal, June 2; Ottawa, June 24, 1975.

Practice — Extraordinary remedies — Inquiry — Applicant requesting declaration that respondents lack jurisdiction to allege misconduct, and prohibition—Preliminary objections—Whether prohibition available due to nature of finding required to be made by Commissioner—Whether declaratory proceedings can be commenced by originating notice—Inquiries Act, R.S.C. 1970, c. I-13, Part II, s. 6—Federal Court Act, ss. 18, 28 and Rule 603.

During an inquiry, testimony arose alleging misconduct by applicant. Commission counsel urged consideration of recommending a misconduct charge. Applicant, by originating notice, requests a declaratory order that respondents lack jurisdiction to so allege, and prohibition. Respondents and intervener contend that prohibition is not available by reason of the nature and consequences of the finding required under *The Inquiries Act*, and that declaratory proceedings cannot be commenced by originating notice.

Held, dismissing the motion on the basis of the preliminary objections. For prohibition to lie, there must be the exercise of judicial or quasi-judicial power. The scope of the functions is the key, and the fact that one's rights might be affected does not make the procedure judicial, or quasi-judicial. Since no right is being determined, and the Commission's duty is merely to report, it is exercising neither function and prohibition will not lie. Where a board is not performing such functions, proper procedure is by action for equitable declaratory relief, and the proper party is the Attorney General, unless the Act allows the board to be sued directly, in which case, other relief might also be available. Where no other remedy exists, the Court should not fail to grant declaratory relief simply because of lack of precedent. As to section 18(a) of the *Federal Court Act*, Parliament did not intend to make all of the forms of relief mentioned applicable against every federal tribunal, regardless of functions. Since a judicial or quasi-judicial board was never subject to Court action or equitable remedies, and since relief is available under section 28, section 18 does not create a new remedy by way of declaratory order in such case. Section 18(a) must be taken to grant jurisdiction in the case of a non-judicial

«B» (Requérant)

c.

La Commission d'enquête relevant du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration et l'honorable juge Claire L'Heureux-Dubé (Intimées)

b et

Le procureur général du Canada (Intervenant)

Division de première instance, le juge Addy—Montréal, le 2 juin et Ottawa, le 24 juin 1975.

Pratique—Redressements extraordinaires — Enquête — Le requérant sollicite une ordonnance déclaratoire précisant que les intimées n'ont pas compétence pour faire état de son inculpation, et une ordonnance de prohibition—Exceptions préliminaires—Le bref de prohibition peut-il être accordé, compte tenu de la nature et des conséquences de la mission du commissaire?—La procédure aux fins de jugement déclaratoire peut-elle être introduite par avis de requête?—Loi sur les enquêtes, S.R.C. 1970, c. I-13, Partie II, art. 6—Loi sur la Cour fédérale, art. 18, 28 et Règle 603.

Au cours d'une enquête, des témoignages ont fait état de la prétendue inculpation du requérant. L'avocat de la commission a demandé de recommander qu'une accusation d'inculpation soit portée. Le requérant, par voie d'avis de requête introductif, sollicite une ordonnance déclaratoire précisant que les intimées n'ont pas compétence pour faire état de l'inculpation, et une ordonnance de prohibition. Les intimées et l'intervenant soutiennent que le bref de prohibition ne peut être accordé en raison de la nature et des conséquences de la mission du commissaire en vertu de la *Loi sur les enquêtes* et que la procédure aux fins de jugement déclaratoire ne peut être entamée par voie d'avis de requête.

Arrêt: la requête est rejetée sur les exceptions préliminaires. Le bref de prohibition ne peut être accordé que s'il y a eu exercice de fonctions judiciaires ou quasi judiciaires. C'est l'étendue des fonctions, et non le fait que les droits d'une personne pourraient être affectés, qui confère à la procédure un caractère judiciaire ou quasi judiciaire. Puisqu'il ne s'agit pas d'établir un droit et que le devoir de la commission consiste seulement à faire un rapport, elle n'exerce pas une fonction judiciaire ou quasi judiciaire et l'on ne peut émettre un bref de prohibition. Quand une commission n'exerce pas une telle fonction, la procédure appropriée est une action aux fins de jugement déclaratoire et la partie à citer est le procureur général à moins que la Loi n'autorise d'assigner directement la commission, auquel cas on pourrait également obtenir d'autres redressements. Lorsque aucun autre redressement ne peut être octroyé, la Cour ne doit pas hésiter à accorder un redressement déclaratoire en raison de la simple absence de précédent. En ce qui concerne l'article 18(a) de la *Loi sur la Cour fédérale*, le législateur n'a pas voulu que tous les types de redressements mentionnés soient applicables à tout tribunal fédéral sans tenir compte de la nature de ses fonctions. Puisqu'une commission

board. The section merely grants jurisdiction which may be exercised if and to the extent that the board is subject to court control. Any declaratory judgment against the Attorney General would have the same effect as one against the board, and section 18(a) should not be construed as now extending jurisdiction to the making of a declaratory order in an action where a tribunal, not normally suable, would be defendant rather than the Attorney General. As to Rule 603, in authorizing the instituting of prohibition and *certiorari* by way of action, while departing from precedent, it is merely a procedural matter, and does not change the general law that such tribunals are not normally amenable to court action.

exercant des pouvoirs judiciaires ou quasi judiciaires ne pouvait jamais faire l'objet d'une action en justice ou de redressements en *equity*, et puisqu'on peut obtenir un redressement en vertu de l'article 28, l'article 18 ne crée pas un nouveau redressement par voie d'ordonnance déclaratoire dans un tel cas. L'article 18a) doit être interprété comme accordant la compétence lorsqu'il s'agit d'une commission exerçant des fonctions non judiciaires. Cet article accorde simplement une compétence qui peut s'exercer si, et dans la mesure où, la commission est soumise au contrôle judiciaire. Tout jugement déclaratoire contre le procureur général aurait le même effet que s'il avait été rendu contre la commission et l'article 18a) ne doit pas être interprété comme élargissant la compétence de la Division de première instance pour lui permettre de rendre une ordonnance déclaratoire dans une action où un tribunal, qui normalement n'est pas susceptible d'être assigné, serait le défendeur à la place du procureur général. La Règle 603, en permettant d'introduire, par voie d'action, la procédure aux fins de prohibition et de *certiorari*, s'écarte d'un précédent; mais cette disposition est une simple question de procédure et ne modifie pas le principe général que ces tribunaux ne peuvent normalement être traduits en justice.

Driver Salesmen, Plant Warehouse and Cannery Employees v. Board of Industrial Relations (1967) 61 W.W.R. 484; *Gruen Watch Company of Canada Limited v. Attorney-General of Canada* [1950] O.R. 429; *RADIO-CHUM 1050 Ltd. v. Toronto Board of Education* [1964] 1 O.R. 599 and *Dundurn Foods Ltd. v. Allen* [1964] 2 O.R. 75, discussed. *Howarth v. National Parole Board* (1975) 18 C.C.C. 385; *Calgary Power Ltd. v. Copithorne* [1959] S.C.R. 24; *Rex v. Legislative Committee of the Church Assembly* [1928] 1 K.B. 411; *Guay v. Lafleur* [1965] S.C.R. 12; *St. John v. The Vancouver Stock and Bond Company Limited* [1935] S.C.R. 441; *Godson v. City of Toronto* (1891) 18 S.C.R. 36; *Dyson v. Attorney General* [1911] 1 K.B. 410; *Samuels v. Attorney General for Canada* (1956) 1 D.L.R. (2d) 110; *Simmonds v. Newport Abercarn Black Vein Steam Coal Company Limited* [1921] 1 K.B. 616; *Grauer Estate v. The Queen* [1973] F.C. 355; *Hanson v. Radcliffe Urban District Council* [1922] 2 Ch. 490, applied. *Saulnier v. Quebec Police Commission* (unreported, S.C.C. Feb. 13, 1975) distinguished. *Landreville v. The Queen* [1973] F.C. 1223, followed.

Arrêts examinés: *Driver Salesmen, Plant Warehouse and Cannery Employees c. Board of Industrial Relations* (1967) 61 W.W.R. 484; *Gruen Watch Company of Canada Limited c. Le procureur général du Canada* [1950] O.R. 429; *Radio-CHUM 1050 Ltd. c. Toronto Board of Education* [1964] 1 O.R. 599 et *Dundurn Foods Ltd. c. Allen* [1964] 2 O.R. 75. Arrêts appliqués: *Howarth c. La Commission nationale des libérations conditionnelles* (1975) 18 C.C.C. 385; *Calgary Power Ltd. c. Copithorne* [1959] R.C.S. 24; *Rex c. Legislative Committee of the Church Assembly* [1928] 1 K.B. 411; *Guay c. Lafleur* [1965] R.C.S. 12; *St. John c. The Vancouver Stock and Bond Company Limited* [1935] R.C.S. 441; *Godson c. The City of Toronto* (1891) 18 R.C.S. 36; *Dyson c. Le procureur général* [1911] 1 K.B. 410; *Samuels c. Le procureur général du Canada* (1956) 1 D.L.R. (2^e) 110; *Simmonds c. Newport Abercarn Black Vein Steam Coal Company Limited* [1921] 1 K.B. 616; *La succession Grauer c. La Reine* [1973] C.F. 355; *Hanson c. Radcliffe Urban District Council* [1922] 2 Ch. 490. Distinction établie avec l'arrêt: *Saulnier c. La Commission de police du Québec* (non publié, C.S.C. le 13 février 1975). Arrêt suivi: *Landreville c. La Reine* [1973] C.F. 1223.

APPLICATION.

REQUÊTE.

COUNSEL:

AVOCATS:

D. Boudreau and *J. Grey* for applicant.
J. Ahern for respondent.
J. Ouellet and *G. Côté* for intervener.

D. Boudreau et *J. Grey* pour le requérant.
J. Ahern pour l'intimée.
J. Ouellet et *G. Côté* pour l'intervenant.

SOLICITORS:

PROCUREURS:

Lapointe, Rosenstein & Konigsbert, Montréal, for applicant.
Ahern, de Brahant, Nuss & Drymer, Montréal, for respondents.

Lapointe, Rosenstein & Konigsbert, Montréal, pour le requérant.
Ahern, de Brahant, Nuss & Drymer, pour les intimés.

Deputy Attorney General of Canada for the intervener.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intervenant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

ADDY J.: This is one of three applications for prohibition brought by three separate employees of the Department of Manpower and Immigration in Montreal to prohibit the respondent Commissioner from making a finding against them pursuant to the terms of the order-in-council authorizing her appointment.

LE JUGE ADDY: Il s'agit d'une des trois requêtes présentées séparément par trois fonctionnaires du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration b à Montréal, aux fins d'obtenir un bref de prohibition interdisant madame le commissaire intimée d'enquêter sur eux, conformément aux termes du décret en conseil qui l'a nommée.

Counsel for the applicant, in each case, as well as counsel for the respondents agreed that, for the purposes of the three applications, the facts and legal issues involved in each case were identical and that all three motions would be argued together. Counsel on behalf of the Attorney General for Canada requested that his client be granted leave to intervene in this application as an intervener and not as a party respondent. On consent, the request was granted.

L'avocat du requérant dans chaque affaire aussi c bien que celui des intimées sont convenus, aux fins des trois requêtes, que les points de fait et de droit en cause étaient identiques et que toutes trois devaient être plaidées ensemble. L'avocat du procureur général du Canada a demandé que son client soit autorisé à se joindre à la procédure en qualité d'intervenant et non comme intimé. Les parties étant d'accord, cette requête a été accueillie.

At the request of counsel for the applicant in each case and with the consent of counsel for the respondents and for the intervener, since the matter involved alleged acts of sexual misconduct with certain female immigrants, I issued an order to the effect that neither the name of the applicant nor any of the persons involved be divulged to the public and that, until further order, the style of cause would be amended to read as above.

A la demande de l'avocat du requérant dans chaque affaire et avec l'accord de ceux des intimées et de l'intervenant, compte tenu du fait que l'affaire comporte de prétendus actes d'inconduite sexuelle avec certains immigrants de sexe féminin, j'ai rendu une ordonnance prescrivant que ni le nom du requérant ni celui des autres personnes concernées ne soient révélés au public et que, sauf décision contraire, l'intitulé de la cause soit modifié comme ci-dessus.

By order-in-council, dated the 30th of October, 1973, revoking a former order-in-council to the same effect, dated the 10th of August, 1973, The Honourable Madam Justice Claire L'Heureux-Dubé, a puisne judge of the Superior Court for the District of Quebec, was appointed a commissioner under Part 2 of the *Inquiries Act*¹ to investigate and report upon certain specific matters pertaining to the Department of Manpower and Immigration. The relevant operative portions of the order-in-council read as follows:

Par décret du conseil en date du 30 octobre 1973, annulant un décret antérieur pris aux mêmes fins le 10 août 1973, l'honorable juge Claire L'Heureux-Dubé, juge à la Cour supérieure du district de Québec, a été nommée commissaire en vertu de la partie 2 de la *Loi sur les enquêtes*¹, pour faire enquête et rapport sur certaines affaires relevant du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Voici les dispositions essentielles pertinentes du décret du conseil:

... to investigate and report upon the state and management of that part of the business of the Department of Manpower and Immigration (hereinafter referred to as "the Department") pertaining to

... pour faire enquête et rapport sur l'état et la gestion de la partie des affaires du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration (désigné ci-après comme « de Ministère ») se rattachant

¹ R.S.C. 1970, c. I-13.

¹ S.R.C. 1970, c. I-13.

(a) the subject matter of, matters related to and the processing of the following Montreal files of the Department, namely: (over one hundred files are referred to here by their file numbers);

(b) ... (not relevant to present issue)

(c) ... (not relevant to present issue)

(d) the conduct of any person who is or was in the service of the Department so far as that conduct relates to his official duties in respect of any of the matters referred to in paragraphs (a), (b), (c) or (e); and

(e) any matters incidental or relating to any of the matters referred to in paragraphs (a) to (d).

a) au sujet des dossiers du Ministère à Montréal, dont les références figurent ci-après, aux questions associées à ces dossiers et à leur traitement, à savoir: (plus de cent dossiers sont visés ici par leurs numéros);

b) ... (ne concerne pas le point en question)

c) ... (ne concerne pas le point en question)

d) à la conduite de toute personne qui est ou qui a été au service du Ministère dans la mesure où cette conduite a trait à ses fonctions officielles à l'égard de l'une ou l'autre des questions mentionnées aux alinéas a), b), c) et e); et

e) à toute question accessoire ou relative à l'une ou l'autre des questions mentionnées aux alinéas a) à d);

At the original hearing before the Commission, the applicant, who was represented by counsel, and other witnesses testified with regard to intimate relations which he allegedly had with two female persons who were applying for landed immigrant status. As a result of that testimony, counsel for the Commission, in the presence of the applicant and his counsel, reviewed the evidence on this issue and made certain representations to the Commission and urged that the Commissioner consider recommending that a charge of misconduct be brought against him.

A la première audition devant la commission, le requérant, qui était représenté par un avocat, et d'autres témoins ont déposé au sujet des rapports intimes que celui-là avait prétendument eus avec deux personnes du sexe féminin qui demandaient le statut d'immigrant reçu. A la suite de ces témoignages, l'avocat de la Commission, en présence du requérant et de son avocat, a passé en revue la preuve relative à ce sujet et a fait des observations à la Commission et demandé au commissaire d'envisager de recommander qu'une accusation d'inconduite soit portée contre le requérant.

Apparently, in order to comply with section 13 of the *Inquiries Act*, counsel for the Commission, prior to making these representations, advised the applicant in writing of his intention to do so and, after the representations were in fact made by counsel, the Commissioner adjourned the hearing, notified the applicant in writing of the date fixed for the resumption of the hearing, namely, the 22nd of May 1975, and advised him in the same letter that at that date she would be examining the evidence with a view to considering the representations on the issue of all allegations of misconduct brought against him by counsel for the Commission and invited him at the same time to be present either with or without counsel to be heard on the issue, if he so desired.

Dans le but évident de se conformer aux exigences de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*, l'avocat de la Commission, avant de faire ces observations, a notifié au requérant par écrit son intention de ce faire; une fois ces observations faites, madame le commissaire a ajourné l'audition et avisé le requérant par écrit de la date fixée pour sa reprise, c'est-à-dire le 22 mai 1975, et lui a fait savoir par la même lettre qu'à cette date elle examinerait la preuve en vue de statuer sur les observations relatives aux allégations d'inconduite proférées contre lui par l'avocat de la Commission et l'a invité en même temps à s'y présenter avec ou sans l'assistance d'un avocat pour se faire entendre sur la question, s'il le désirait.

On the day before the date fixed for the resumption of the hearing, the applicant, by way of originating notice of motion, requested relief as follows:

La veille de la date prévue pour la reprise de l'audition, le requérant, par voie d'avis de requête introductif, a demandé les redressements suivants:

1. a declaratory order to the effect that the respondents had no jurisdiction to make any report alleging misconduct against him; and

1. une ordonnance déclaratoire, précisant que les intimées n'avaient pas compétence pour faire un rapport contre lui, faisant état de son inconduite; et

2. a writ of prohibition or order of prohibition against the respondents to enjoin them to desist

2. un bref ou une ordonnance de prohibition contre les intimées les enjoignant de renoncer à

from any further proceedings which might lead to the bringing of any such accusation of misconduct.

On being served with the application for prohibition, the Commission adjourned its proposed hearing of the 22nd of May to allow the present motion to be heard.

The motion before me was first argued on the 26th of May 1975. At that time, the case was argued entirely on the basis of a writ of prohibition and neither counsel addressed argument in any way to the question of whether a declaratory order could or should be granted.

At the request of counsel for the respondents made on the day following the argument of the case, a new date was fixed to hear a motion to re-open argument. The merits were ultimately further argued at length before me on the 5th of June 1975 at which time I brought to the attention of counsel the fact that the issue of whether a declaratory judgment should be rendered had not been argued and apparently had not been considered by counsel and also the fact that, if such relief were requested, the proceedings to obtain same, if one were to conform to Rule 603, could not be instituted by way of an application under an originating notice of motion, but only by way of an action instituted by statement of claim pursuant to Rule 400.

Counsel for the applicant, on being advised of what the situation appeared to be in so far as the Court was concerned, clarified his position by stating that the application was definitely to be considered as one for a declaratory order or judgment, as either a joint or an alternative remedy.

When I asked counsel for the intervener and for the respondent whether they would consent to the Court considering the present application as constituting also an action in which they were defendants, they both refused and insisted that the motion of the applicant was to be proceeded with as such and as presently constituted. They both argued that, altogether apart from the merits of the case, the application should be dismissed because prohibition was not available at law against the respondents by reason of the nature and consequences of the finding required to be made by a commissioner under the *Inquiries Act*,

toutes autres procédures pouvant conduire à une telle accusation d'inconduite.

Dès que la requête sollicitant un bref de prohibition lui a été signifiée, la Commission ajourna l'audition prévue pour le 22 mai, pour permettre qu'il soit statué sur la présente requête.

La requête dont je suis saisi a été plaidée pour la première fois le 26 mai 1975. La plaidoirie a alors porté uniquement sur le bref de prohibition et aucun des avocats n'a débattu, en aucune manière, la question de savoir si on pouvait ou devait accorder une ordonnance déclaratoire.

Sur demande présentée par l'avocat des intimées le lendemain des débats, une nouvelle date a été fixée pour entendre une requête visant la réouverture des débats. Enfin de compte, on a longuement plaidé au fond devant moi le 5 juin 1975 et j'ai alors attiré l'attention des avocats sur le fait qu'ils n'avaient ni débattu ni apparemment envisagé la question de savoir si un jugement déclaratoire devait être rendu, et aussi sur le fait qu'au cas où on solliciterait un tel redressement, la procédure permettant de l'obtenir, si l'on devait respecter la Règle 603, ne pouvait être introduite par voie de demande par avis de requête, mais seulement par voie d'action introduite par déclaration conformément à la Règle 400.

L'avocat du requérant, informé de la façon dont la Cour envisageait la situation, a clarifié sa position en déclarant que la demande devait nettement être considérée comme une demande d'ordonnance ou de jugement déclaratoire, à titre de redressement sollicité concurremment ou subsidiairement.

Quand j'ai demandé aux avocats de l'intervenant et des intimées s'ils acceptaient que la Cour considère aussi la présente demande comme une action à laquelle ils seraient défendeurs, ils ont tous deux refusé et affirmé carrément qu'on devait poursuivre l'examen de la requête en tant que telle et dans sa teneur actuelle. L'un et l'autre ont soutenu que, sans tenir compte du fond de l'affaire, la demande doit être rejetée parce que le bref de prohibition ne peut être accordé contre les intimées en raison de la nature et des conséquences de la mission d'un commissaire en vertu de la *Loi sur les enquêtes*, et ont mis l'accent sur le fait que

and insisted that proceedings for a declaratory judgment could not be instituted by means of an originating notice of motion.

The answer to both these preliminary objections can best be arrived at after considering modern jurisprudence on the subject in the light of the history as well as of the basic nature of these remedies.

At common law, the prerogative writs of prohibition, *certiorari* and *mandamus* (i.e., the old prerogative writ of *mandamus* as opposed to equitable *mandamus* to enforce a legal right or as contrasted with the equitable mandatory order or injunction) were granted exclusively by the common law Courts of the King or Queen's Bench and constituted a class of process by which inferior bodies, including those which are an emanation of the Crown, were answerable to the controlling jurisdiction of superior courts. The proceedings, leading to the issue of such prerogative writs, could not be instituted by ordinary action for the simple reason that the courts and the judicial bodies, who were subject to such process being used against them, were not liable to be sued; the only persons liable to be sued were individuals and corporations. Therefore, the proceedings for prerogative writs had to be instituted by special application to the Court by way of motion. (See *Rich v. Melancthon Board of Health*² and *Hollinger Bus Lines Limited v. Ontario Labour Relations Board*³.)

On the other hand, relief by way of injunction, declaratory judgment, mandatory injunction or equitable mandatory order were exclusively equitable remedies and the proceedings were instituted in the Court of Chancery by means of a bill in equity. The Exchequer Court in England originally possessed also the equitable jurisdiction to issue declaratory judgments against the Crown.

A true distinction between these remedies became obscured to some extent when the courts of equity and of common law were fused and, in more recent years, the distinction became further obscured because in most jurisdictions all of these remedies, whatever may have been their origin, are

la procédure aux fins de jugement déclaratoire ne peut être entamée par voie d'avis de requête.

^a Pour bien répondre à ces deux exceptions préliminaires, il faut analyser la théorie moderne sur la question à la lumière de l'histoire et de la nature intrinsèque de ces redressements.

^b En *common law*, les brefs de prohibition, de *certiorari* et de *mandamus* relevant de la prérogative (c.-à-d. l'ancien bref de prérogative de *mandamus* par opposition au *mandamus* de l'*equity*, destiné à faire respecter un droit conféré par la *law* ou par opposition au mandement ou injonction de l'*equity*) étaient accordés exclusivement par les cours de *common law*: banc du Roi ou de la Reine, et constituaient un mécanisme par lequel les corps inférieurs, y compris ceux qui sont institués par la Couronne étaient soumis au contrôle juridictionnel des cours supérieures. Il n'était pas possible d'introduire par voie d'action ordinaire la procédure entraînant l'émission de ces brefs de prérogative pour la simple raison que les cours et organes judiciaires, susceptibles d'être soumis à une telle procédure, ne pouvaient être poursuivis en justice; seules pouvaient l'être les personnes physiques et les corporations. La procédure aux fins de bref de prérogative devait être entamée par demande spéciale à la cour, par voie de requête. (Voir *Rich c. Melancthon Board of Health*² et *Hollinger Bus Lines Limited c. Ontario Labour Relations Board*³.)

^g Par contre, l'injonction, le jugement déclaratoire, l'injonction péremptoire ou le mandement d'*equity* étaient des sanctions propres à l'*equity* et la procédure pouvait être introduite à la Cour du chancelier par voie d'une plainte en *equity*. ^h À l'origine, la Cour de l'Échiquier d'Angleterre possédait aussi la compétence en *equity* pour émettre des jugements déclaratoires contre la Couronne.

ⁱ La différence réelle entre ces redressements s'est estompée dans une certaine mesure à la fusion des cours d'*equity* et de *common law* et, au cours des récentes années, elle a eu tendance à disparaître parce que, devant la plupart des tribunaux, tous ces redressements, quelle qu'ait pu être leur ori-

² (1912) 26 O.L.R. 48.

³ [1952] O.R. 366 at 379.

² (1912) 26 O.L.R. 48.

³ [1952] O.R. 366, à la page 379.

now enforceable in the same manner, that is, by way of direct order of the Court. Furthermore, where the proceedings for the prerogative common law remedies, for the reasons previously stated, could be initiated only by special application to the Court, in certain courts today such as the Federal Court of Canada (see Rule 603), the proceedings may now be instituted by way of a statement of claim.

But neither the fact that all the above-mentioned remedies may now be obtained from the same forum, nor the fact that the relief may be initiated by means of the same type of proceedings, nor the fact that the method of enforcing all of these remedies (by court order) is identical, in any way changes or alters their basic nature or purpose, and it is still the law that where prohibition or *certiorari* lies neither injunction nor any other equitable remedy such as specific performance, mandatory injunction or equitable *mandamus* will lie and the converse is equally true. (See *Hollinger Bus (supra)* and *Howe Sound Company v. International Union of Mine, Mill and Smelter Workers (Canada), Local 663⁴*.)

It has been firmly established from the very beginning, and it is still the case today, that, in order to be subject to control by means of prohibition, the person or body must be exercising a judicial or quasi-judicial function.

The scope of the functions of the person, body or commission exercising a power is the governing factor in determining whether a judicial or quasi-judicial function is being exercised and the mere fact that a person's rights might be affected, as opposed to being determined by the finding, does not render the proceeding a judicial or quasi-judicial one.

The following decisions of the Supreme Court of Canada are authority for these propositions, namely:

1. *Howarth v. National Parole Board*⁵

⁴ [1962] S.C.R. 318.

⁵ (1975) 18 C.C.C. 385.

gine, s'obtiennent de la même façon, c'est-à-dire par voie d'ordonnance directe de la cour. En outre, alors que la procédure visant les redressements de prérogative de *common law*, pour les raisons mentionnées ci-dessus, pouvait s'introduire uniquement par requête spéciale à la cour, actuellement, devant certaines cours comme la Cour fédérale du Canada (voir Règle 603), la procédure peut maintenant être introduite par voie de déclaration.

Mais ni le fait que la même juridiction peut accorder toutes les sanctions ci-dessus mentionnées, ni le fait que la demande de redressement peut être introduite au moyen d'un même genre de procédure, ni le fait que la façon d'obtenir tous ces redressements est identique (par ordonnance de la cour), ne modifient ni ne changent en rien leur nature intrinsèque ou leur but, et la règle demeure que, si l'on peut obtenir un bref de prohibition ou de *certiorari*, on ne pourra obtenir ni injonction ni aucun autre redressement d'*equity* comme l'exécution en nature, l'injonction péremptoire ou le *mandamus* d'*equity*; la réciproque est également vraie. (Voir *Hollinger Bus* (précité) et *Howe Sound Company c. International Union of Mine, Mill and Smelter Workers (Canada), Local 663⁴*.)

Il a été fermement établi dès le début, et c'est encore le cas aujourd'hui, que, pour être soumis au contrôle par voie de prohibition, une personne ou un organisme doit exercer des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires.

L'étendue des fonctions de la personne, de l'organisme ou de la commission qui exerce un pouvoir constitue le facteur essentiel pour déterminer s'il s'agit de fonctions judiciaires ou quasi judiciaires et le simple fait que les conclusions d'un tribunal pourraient affecter—et non pas déterminer—les droits d'une personne ne rend pas la procédure judiciaire ou quasi judiciaire.

Les décisions suivantes de la Cour suprême du Canada corroborent ces théories, savoir:

1. *Howarth c. La Commission nationale des libérations conditionnelles*⁵

⁴ [1962] R.C.S. 318.

⁵ (1975) 18 C.C.C. 385.

In determining whether or not a body or an individual is exercising judicial or quasi-judicial duties, it is necessary to examine the defined scope of its functions and then to determine whether or not there is imposed a duty to act judicially.

Pigeon J., in delivering judgment for the majority of the Supreme Court of Canada in the *Howarth* case (*supra*), at page 389, approved the above-mentioned quotation from a judgment of Martland J. in *Calgary Power Ltd. v. Copithorne*⁶.

2. In the *Calgary Power Ltd.* case (*supra*), which involved an expropriation effected by filing a notice in the office of land titles, it was held that the proceeding was non-judicial. Martland J. at page 30, after having stated the principle which Pigeon J. quoted in the *Howarth* case (*supra*), approved the statement of Hewart L.C.J. in *Rex v. Legislative Committee of the Church Assembly*⁷ at page 415 wherein the latter stated:

... it is not enough that it should have legal authority to determine questions affecting the right of subjects; there must be superadded to that characteristic the further characteristic that the body has the duty to act judicially.

3. The case of *Guay v. Lafleur*⁸ held an investigation under the *Income Tax Act* to be truly administrative as the taxpayer's rights were not affected by the investigation. His rights only may be affected after the assessment which then gives him full right to be heard and to avail himself of the mechanism for the various appeals provided for under the Act.

4. In *St. John v. The Vancouver Stock and Bond Company Limited*⁹ an investigation was held under the *Securities Fraud Prevention Act* of British Columbia to determine whether a fraudulent act or an offence against the Act had been committed, and it was held that such an investigation was not a judicial or quasi-judicial proceeding in any sense and that the mere fact that a person's rights might be affected, as opposed to being determined, is not sufficient to make that proceeding a judicial or quasi-judicial one.

⁶ [1959] S.C.R. 24.

⁷ [1928] 1 K.B. 411.

⁸ [1965] S.C.R. 12.

⁹ [1935] S.C.R. 441.

Pour déterminer si un organisme ou une personne exerce des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires, il est nécessaire d'examiner l'objet précis de ses fonctions et ensuite déterminer si on lui fait un devoir d'agir de façon judiciaire.

^a Le juge Pigeon, rendant le jugement majoritaire de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Howarth* (précitée), a approuvé, à la page 389, la citation susmentionnée, extraite de jugement du juge Martland dans l'arrêt *Calgary Power Ltd. c. Copithorne*⁶.

2. Dans l'arrêt *Calgary Power Ltd.* (précité), où il était question d'une expropriation effectuée par dépôt d'un avis au bureau d'enregistrement des titres immobiliers, il a été décidé qu'il ne s'agissait pas d'une procédure judiciaire. Le juge Martland, à la page 30, après avoir énoncé le principe cité par le juge Pigeon dans l'arrêt *Howarth* (précité), a approuvé la déclaration du lord juge en chef Hewart, dans l'arrêt *Rex c. Legislative Committee of the Church Assembly*⁷, à la page 415 où ce dernier déclarait:

[TRADUCTION] ... il ne suffit pas qu'un organisme soit habilité par la loi à trancher des questions touchant les droits de citoyens; il faut en plus qu'il soit tenu d'agir de façon judiciaire.

3. L'arrêt *Guay c. Lafleur*⁸ a décidé qu'une enquête faite en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est purement administrative, puisque les droits du contribuable n'en étaient pas affectés. Ils pourront l'être seulement après la cotisation, qui lui confère alors le plein droit d'être entendu et de se prévaloir des divers appels prévus par la Loi.

4. Dans l'affaire *St. John c. The Vancouver Stock and Bond Company Limited*⁹, une enquête a été tenue en vertu de la *Securities Fraud Prevention Act* de la Colombie-Britannique pour déterminer si un acte frauduleux ou une violation de la Loi avait été commis et il a été décidé qu'une telle enquête ne constituait, en aucune façon, une procédure judiciaire ou quasi judiciaire et que le simple fait qu'une procédure puisse affecter—et non pas déterminer—les droits d'une personne ne suffit pas à lui conférer le caractère judiciaire ou quasi

⁶ [1959] R.C.S. 24.

⁷ [1928] 1 K.B. 411.

⁸ [1965] R.C.S. 12.

⁹ [1935] R.C.S. 441.

5. The case of *Godson v. City of Toronto*¹⁰ pertains to an inquiry by a judge as *persona designata* under a resolution of a municipal council passed pursuant to the provisions of the *Municipal Act*, where an investigation was carried out as to whether there had been fraud or misconduct, or misfeasance or breach of trust on the part of any person having a contract with the municipality. The Act provided that the Judge would have the powers of a commissioner under a Public Inquiries Act and was under the duty to report. The judgment of the Court of Appeal of Ontario was upheld by the Supreme Court of Canada and it was held that in no sense did this constitute a judicial proceeding, as the object was to obtain information for the council as to the conduct of their members, officers and contractors and upon this report the council might, in their discretion, take action.

On the question of whether the inquiry under consideration in this motion was a judicial or quasi-judicial inquiry, counsel for the applicant relied almost entirely on the recent unanimous and as yet unreported decision of the Supreme Court of Canada in the case of *Saulnier v. Quebec Police Commission and Montreal Urban Community*¹¹. In this case, a writ of evocation pursuant to the *Quebec Civil Code* was sought by the appellant against the respondent Commission which was created by the Minister of Justice and Attorney General for Quebec, pursuant to the provisions of section 20 of the *Police Act* of that Province and was charged with inquiring into the conduct of the appellant as Director of the Police Department of the City of Montreal and with reporting to the Minister. The Commission found that Jacques Saulnier lacked the qualifications and the capacity to fulfill the position and recommended to the Minister that, pursuant to a section of the provincial statute establishing the Police Department, he consider taking action against the appellant. Subsequently, the Minister wrote to the Commis-

¹⁰ (1891) 18 S.C.R. 36.

¹¹ Judgment delivered on February 13, 1975.

judiciaire.

5. L'arrêt *Godson c. City of Toronto*¹⁰ porte sur une enquête effectuée par un juge en qualité de *persona designata* en vertu d'une résolution d'un conseil municipal, prise conformément aux dispositions de la *Municipal Act*; l'enquête avait été faite pour déterminer s'il y avait eu fraude, mauvaise conduite, infraction ou abus de confiance de la part des personnes ayant contracté avec la municipalité. La Loi prévoyait que le juge aurait les pouvoirs conférés à un commissaire en vertu d'une Loi sur les enquêtes publiques et avait pour mission de présenter un rapport. L'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario a été confirmé par la Cour suprême du Canada et il a été décidé que cette enquête ne constituait, en aucune façon, une procédure judiciaire, puisqu'elle avait pour objet d'obtenir des renseignements pour le conseil en ce qui concerne la conduite de ses membres, fonctionnaires et entrepreneurs et qu'à partir de ce rapport, le conseil pourrait, à sa discrétion, prendre des mesures.

Sur la question de savoir si l'enquête en question dans la présente requête revêtait un caractère judiciaire ou quasi judiciaire, l'avocat du requérant s'est fondé presque entièrement sur l'arrêt récent, unanime et non encore publié de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Saulnier c. La Commission de police du Québec*¹¹. Dans cette affaire, l'appelant sollicitait un bref d'évocation, en vertu du *Code civil* du Québec, contre la Commission intimée, qui avait été instituée par le ministre de la Justice et procureur général du Québec, conformément aux dispositions de l'article 20 de la *Loi de police* de cette province, et qui avait pour mission d'enquêter sur sa conduite en tant que directeur du service de police de la ville de Montréal et de faire rapport au Ministre. La Commission conclut que Jacques Saulnier n'avait pas les aptitudes et la compétence pour occuper le poste et recommanda au Ministre, conformément à un article de la loi provinciale créant le service de police, de prendre des mesures contre lui. Par la suite, le Ministre écrivit à la Commission pour lui faire savoir qu'il avait l'intention de donner suite à la recommanda-

¹⁰ (1891) 18 R.C.S. 36.

¹¹ Arrêt rendu le 13 février 1975.

sion advising them that he intended to implement the recommendation to the effect that the appellant be evaluated as to his aptitude, apparently with a view to determining to what inferior rank he should be demoted.

At this stage of the proceedings the issue of a writ of evocation was sought. The application of the appellant was granted by the Trial Judge whose decision was reversed by the Court of Appeal of the Province of Quebec and was reinstated by unanimous decision of the Supreme Court of Canada. It is possible that, in contravention of a specific statutory provision in the *Police Act* giving him the right to be heard, the appellant might have been denied that right at the hearing, but this issue was very definitely not before the Supreme Court of Canada, for Pigeon J., who delivered the unanimous decision of that Court, stated quite categorically that no finding as to the merits was being made but that the finding was entirely as to whether the case was a proper one for the issue of a writ if the circumstances warranted it. The matter was decided in favour of the appellant on the sole ground that the Commission was exercising a judicial or quasi-judicial function because it was charged with making an investigation report which "may have important effects on the rights of persons dealt with in it" and because it was one which "impaired" the rights of the appellant.

This decision has caused me great concern, following as it does within four months of the *Howarth* decision (*supra*) of the same Court and having regard to what appears to be the *ratio decidendi* in the *Howarth* decision which in turn followed the *Calgary Power* case (*supra*) and the other cases to which I have referred, which were decided by that same Court. I inquired of all of the counsel at the hearing whether any of them could reconcile the *ratio decidendi* in the *Saulnier* case with that of the *Howarth* case and the other cases which the *Howarth* case followed and no satisfactory solution could be suggested.

Although, as stated by Pigeon J. in the *Saulnier* case, even though the Commission was reporting to the Minister who, strictly speaking, still had the legal right to implement or to refuse to implement the recommendations, and although from a practical standpoint, it must almost be taken for granted

tion d'évaluer les aptitudes de l'appelant, dans le but évident de déterminer à quel grade inférieur il serait réduit.

a

A ce stade de la procédure, l'appelant demanda l'émission d'un bref d'évocation. Le juge de première instance fit droit à la demande; sa décision a été infirmée par la Cour d'appel de la province de Québec et rétablie par une décision unanime de la Cour suprême du Canada. Il est possible que, en violation d'une disposition spéciale de la *Loi de police* lui accordant le droit d'être entendu, l'appelant se soit vu refuser ce droit à l'audition; mais ce point n'a certainement pas été soulevé devant la Cour suprême du Canada, car le juge Pigeon, qui a rendu la décision unanime de cette cour, a catégoriquement déclaré que la Cour ne statuait pas sur le fond de l'affaire et que sa décision portait uniquement sur la question de savoir s'il s'agissait d'une affaire où l'on pouvait émettre un bref si les circonstances le justifiaient. La question a été tranchée en faveur de l'appelant au seul motif que la Commission exerçait une fonction judiciaire ou quasi judiciaire parce qu'elle était chargée de faire un rapport d'enquête qui «peut avoir des conséquences importantes sur les droits des personnes qui en font l'objet» et parce qu'elle «portait atteinte» aux droits de l'appelant.

f

Cette décision m'a beaucoup préoccupé, car elle a été rendue quatre mois après l'arrêt *Howarth* (précité), par la même cour et semble porter sur la *ratio decidendi* de l'arrêt *Howarth* lequel avait suivi l'arrêt *Calgary Power* (précité), et les autres arrêts que j'ai mentionnés, qui avaient été rendus par cette même cour. A l'audience, j'ai demandé aux avocats si l'un d'entre eux pouvait concilier la *ratio decidendi* de l'arrêt *Saulnier* et celle de l'arrêt *Howarth* et des autres arrêts suivis par l'arrêt *Howarth*; ils ne m'ont proposé aucune solution satisfaisante.

i

Comme l'a déclaré le juge Pigeon dans l'arrêt *Saulnier*, la Commission faisait rapport au Ministre qui, strictement parlant, avait encore juridiquement le pouvoir de mettre à exécution les recommandations ou de ne pas le faire, et, d'un point de vue pratique, on doit presque tenir pour acquis

j

that he would follow the recommendation of the Commission which he had set up, yet, it must be remembered that in the *Howarth* case there was no other authority whatsoever capable of dealing with the question of revocation of parole and that the decision was final from every standpoint and did not constitute merely a report to a higher authority. Again in the *Howarth* case, the Board was dealing with the liberty of the subject while in the *Saulnier* case it was concerned with conditions of his employment and his possible demotion.

No previous decision was referred to in the *Saulnier* case except the case of *Guay v. Lafleur* (*supra*) which is distinguished on the basis that the rights of the taxpayer were held to not even be affected by the assessment. Since the *Howarth* case which, as stated before, has followed several previous decisions of the Supreme Court of Canada was in no way mentioned in the *Saulnier* case, I cannot conclude that in the *Saulnier* case the Court intended to change the law or reverse its view of the law as expressed by its majority judgment in the former case. Nor can I subscribe either to the view of counsel for the applicant that the *Saulnier* case can be construed as authority for the proposition that the mere fact that a person is given the statutory right to be heard by a board or a commission makes that proceeding a judicial or quasi-judicial one. The *Saulnier* case does not purport to establish this principle. In this respect, I draw considerable comfort from the decision of my brother Collier J. in the case of *Grauer Estate v. The Queen*¹² where he held that, in hearings under section 18 of the *Expropriation Act*¹³ as to the necessity for the expropriation, where specific provision is made for the parties to be heard, those hearings are still purely administrative proceedings since the hearings result merely in a report being made and since the presiding officer has no power to make a decision.

The principle that a statutory right to be heard does not necessarily constitute the board or person dealing with the matter, a quasi-judicial tribunal

¹² [1973] F.C. 355.

¹³ R.S.C. 1970, (1st Supp.) c. 16.

qu'il suivrait la recommandation de la Commission qu'il avait créée, mais il faut néanmoins se rappeler que, dans l'affaire *Howarth*, il n'y avait aucune autre autorité compétente pour régler la question de révocation de la libération conditionnelle et que la décision était définitive à tout point de vue et ne représentait pas un simple rapport adressé à une autorité supérieure. En outre dans l'affaire *Howarth* la Commission avait à décider de la liberté d'un sujet alors que dans l'affaire *Saulnier* elle s'occupait des conditions de l'emploi de celui-ci et de son éventuelle rétrogradation.

L'arrêt *Saulnier* n'a cité aucune décision antérieure, à l'exception de l'arrêt *Guay c. Lafleur* (précité), qui se distingue du fait qu'il a établi que les droits d'un contribuable n'étaient pas affectés par la cotisation. Puisque l'arrêt *Saulnier* n'a fait aucune mention de l'arrêt *Howarth* qui, comme je l'ai déjà dit, avait suivi plusieurs décisions antérieures de la Cour suprême du Canada, je ne peux pas conclure que, dans l'arrêt *Saulnier*, la Cour entendait modifier le droit ou reviser l'interprétation qu'elle en avait faite dans ce dernier arrêt majoritaire. Je ne peux non plus souscrire à l'opinion de l'avocat du requérant, selon laquelle l'arrêt *Saulnier* peut être considéré comme un précédent établissant le principe que la procédure est judiciaire ou quasi judiciaire, par le simple fait qu'une loi accorde à une personne le droit d'être entendue par un conseil ou une commission. L'arrêt *Saulnier* n'est pas censé établir ce principe. A ce sujet, je trouve un appui considérable dans la décision de mon collègue le juge Collier dans l'affaire *La succession Grauer c. La Reine*¹² où il a décidé que, dans les auditions tenues en vertu de l'article 18 de la *Loi sur l'expropriation*¹³ en ce qui concerne la nécessité de l'expropriation, lorsqu'une disposition spéciale prévoit que les parties seront entendues, ces auditions revêtent un caractère purement administratif puisqu'elles ne peuvent donner lieu qu'à un simple rapport et que le fonctionnaire qui en est chargé n'a pas le pouvoir de rendre une décision.

Le principe selon lequel le droit, prévu par une loi, d'être entendu ne confère pas à la commission ou à la personne qui s'occupe de l'affaire le caract-

¹² [1973] C.F. 355.

¹³ S.R.C. 1970, (1^{er} Supp.) c. 16.

was also recognized implicitly by Cartwright J., as he then was, in the case of *Guay v. Lafleur* (*supra*) where at page 18 of the report he stated:

Generally speaking, apart from some statutory provision making it applicable, the maxim "*audi alteram partem*" does not apply to an administrative officer whose function is simply to collect information and make a report

My brother Pratte J., sitting as a member of the Trial Division in the case of *Landreville v. The Queen*¹⁴, held that the proper procedure in the case of a commissioner appointed under Part I of the *Inquiries Act* is to sue for a declaratory judgment and that *certiorari* or an order to quash is not available on the grounds that one can only quash a determination or decision. Following this case and relying on the *Howarth* case and more specifically on the *Godson* case (*supra*) as well as the other related decisions of the Supreme Court of Canada, I find no difficulty in coming to the conclusion that in the case at bar, since no right is being in any way determined and since the duties and functions of the Commission are merely to report, it is not exercising a judicial or quasi-judicial function and, therefore, prohibition will not lie against the Commission, notwithstanding the fact that the right of the applicant to his reputation might well be seriously affected by the report and notwithstanding the fact that Part II of the *Inquiries Act* includes a statutory right to be heard. The sole duty under Part II is to "investigate and report." (Refer section 6.)

Having decided that the applicant is not entitled to prohibition, I must now consider whether he is entitled to a declaratory judgment or order against the Commission itself and whether he is entitled to it in the proceedings as presently constituted.

Apart from special statutory provisions, a board, commission or tribunal, which is not performing a judicial or quasi-judicial function, is not itself liable to direct control by the courts in any way; it is not subject to prohibition or *certiorari* because it is not an inferior board or tribunal over which the

tère d'un tribunal quasi judiciaire, a été aussi reconnu d'une manière implicite par le juge Cartwright, tel était alors son titre, dans l'arrêt *Guay c. Lafleur* (précité), où à la page 18 du recueil il déclarait:

[TRADUCTION] D'une manière générale, sauf disposition légale la rendant applicable, la maxime «*audi alteram partem*» ne s'applique pas à un agent d'administration dont la fonction consiste à recueillir des renseignements et à faire un rapport

b

Mon collègue le juge Pratte, siégeant à la Division de première instance dans l'affaire *Landreville c. La Reine*¹⁴, a décidé que la procédure appropriée lorsqu'il s'agit d'un commissaire nommé en vertu de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*, est d'introduire une demande de jugement déclaratoire et qu'un bref de *certiorari* ou une ordonnance d'annulation ne peut être accordé au motif que seule une décision peut être cassée. Suivant cet arrêt et m'appuyant sur l'arrêt *Howarth* et plus spécialement sur l'arrêt *Godson* (précité), et sur les autres décisions de la Cour suprême du Canada sur le sujet, je n'ai aucune difficulté à conclure qu'en l'espèce, puisqu'il ne s'agit, en aucune façon, d'établir un droit et puisque le devoir et les fonctions de la Commission se bornent à faire un rapport, elle n'exerce pas une fonction judiciaire ou quasi judiciaire et que l'on ne peut donc émettre un bref de prohibition contre elle, en dépit du fait que le droit du requérant à sa réputation pourrait être sérieusement affecté et du fait que la Partie II de la *Loi sur les enquêtes* prévoit le droit statutaire de se faire entendre. La seule mission de la Commission, en vertu de la Partie II, consiste à «faire enquête et rapport». (Voir l'article 6.)

Ayant décidé que le requérant n'a pas droit au bref de prohibition, je dois maintenant examiner s'il a droit à un jugement ou ordonnance déclaratoire contre la Commission elle-même et s'il y a droit dans la présente procédure telle qu'elle est engagée.

Sauf dispositions légales spéciales, un conseil, commission ou tribunal, qui ne remplit pas une fonction judiciaire ou quasi judiciaire, n'est pas soumis, en aucune façon, au contrôle direct des cours; il n'est pas soumis au bref de prohibition ou de *certiorari* parce qu'il n'est pas un conseil ou

¹⁴ [1973] F.C. 1223.

¹⁴ [1973] C.F. 1223.

superior common law courts could exercise powers of supervision, and it is not subject to any of the above-mentioned equitable processes because it is not liable to be sued as a party and is therefore not itself amenable before the courts.

Although there are some isolated decisions to the contrary, the great weight of Canadian jurisprudence follows the long established view that *certiorari* and prohibition are not alternative remedies to an action for injunction or a declaration. In any event, since a judicial tribunal or board is not a suable entity, prohibition or *certiorari* must be used and not a declaratory action (see *Hollinger Bus (supra)* and *Crédit Foncier Franco-Canadien v. Board of Review*¹⁵) unless, of course, there is a special statutory provision to the contrary.

In a case of alleged misuse of power where a public board or commission, such as a labour relations board is about to exercise or has exercised quasi-judicial functions, prohibition or *certiorari* will lie, but where it does not then, the remedy, if there be one, should be by action. In the latter case, the difficulty, of course, arises immediately as to whether the board is an entity amenable before the courts in an action. Besides individuals and corporations, which could be always sued at common law, legislation now permits the Crown either directly or represented by the Attorney General to be sued as of right. It also permits partnerships to be sued and certain boards, commission and officers where a special statute makes them answerable before the courts as party defendants. There are, therefore, five different types of entities which may be sued.

In several cases, unincorporated boards have been made the subject of successful injunctive proceedings. In many of these cases, it appears that the question as to whether the board itself is amenable before the court as a party defendant was not raised, but in the case of *Driver Salesmen, Plant Warehouse and Cannery Employees, Local Union No. 987 of Alberta v. Board of Industrial*

tribunal inférieur sur lequel les cours supérieures de *common law* peuvent exercer leurs pouvoirs de contrôle et il n'est soumis à aucune des procédures d'*equity* susmentionnées, parce qu'il ne peut être assigné en tant que partie et n'est donc pas justiciable des cours.

Quoique certains jugements isolés aient décidé le contraire, l'ensemble de la jurisprudence canadienne suit le principe établi de longue date, selon lequel les brefs de *certiorari* et de prohibition ne sont pas des redressements subsidiaires à une action aux fins d'injonction ou à une déclaration. En tout cas, puisqu'un tribunal ou conseil judiciaire n'est pas susceptible d'être assigné, on doit recourir au bref de prohibition ou de *certiorari* et non à une action déclaratoire (voir *Hollinger Bus (précité)*, et *Crédit Foncier Franco-Canadien c. Board of Review*¹⁵) sauf, bien entendu, disposition légale prévoyant le contraire.

Dans un cas de prétendu abus de pouvoir où une commission ou conseil public, comme un conseil des relations du travail, s'apprête à exercer ou a exercé des fonctions quasi judiciaires, on pourra accorder un bref de prohibition ou de *certiorari*, mais dans le cas contraire, le redressement, si tant est qu'il y en ait un, s'obtient par voie d'action. Naturellement alors le problème se pose immédiatement de savoir si le conseil est un organisme qui peut être traduit devant les tribunaux dans une action. En dehors des personnes physiques et des corporations qui peuvent toujours être assignées en *common law*, la législation permet maintenant d'assigner de plein droit la Couronne soit directement soit par l'intermédiaire du procureur général. Elle permet aussi d'assigner les sociétés, certains conseils, commissions ou fonctionnaires lorsqu'une loi spéciale les rend justiciables des cours en tant que défendeurs. Il y a donc cinq catégories d'organismes susceptibles d'être assignés.

Dans plusieurs affaires, on a réussi à soumettre aux procédures d'injonction un conseil dépourvu de personnalité morale. Dans beaucoup de ces affaires, il semble qu'on n'ait pas soulevé la question de savoir si le conseil lui-même était justiciable de la cour en tant que défendeur, mais dans l'affaire *Driver Salesmen, Plant Warehouse and Cannery Employees, Local Union No. 987 of Alberta c.*

¹⁵ [1940] 1 D.L.R. 182.

¹⁵ [1940] 1 D.L.R. 182.

*Relations*¹⁶, it was held that the unincorporated board was subject to injunctive proceedings in an action.

In other similar cases, where the question was raised as to whether the board could be sued as a party to an action, it was held that, although the statute did not specifically say so, for the purpose of a Labour Relations Act under which the board was constituted, it was in fact a legal entity capable of being sued for that purpose. This narrow body of law, however, seems to be peculiar to labour relations boards and appears to have arisen to some extent, at least, by reason of the confusion between the nature of an injunction and the nature of remedies originally available only through prerogative writs. The better view by far is that the procedure by way of motion requesting *certiorari* or prohibition should be used where the board is exercising a quasi-judicial function. Where the board, on the other hand, is not exercising a judicial or quasi-judicial function, then, the proper proceeding would be by action for equitable declaratory relief and the proper party would normally be the Attorney General unless the statute allows the board to be sued directly in which case other relief as well might also be available such as injunction, mandatory order, etc. See *Joyce and Smith Company Limited v. The Attorney General for Ontario*¹⁷; *Re Brown and Brock and the Rentals Administrator*¹⁸ and the report of the appeal at 565; *Hodge v. Attorney General*¹⁹; and *Dyson v. Attorney General*²⁰ where Farwell L.J. at page 421 of the report stated:

1. In a case like the present the Attorney-General is properly made defendant. It has been settled law for centuries that in a case where the estate of the Crown is directly affected the only course of proceeding is by petition of right, because the Court cannot make a direct order against the Crown to convey its estate without the permission of the Crown, but when the interests of the Crown are only indirectly affected the Courts of Equity, whether the Court of Chancery or the Exchequer on its equity side (see *Deare v. Attorney-General*, 1 Y. & C. Ex. 197 at p. 208), could and did make declarations and orders which

*Board of Industrial Relations*¹⁶, il a été décidé que, dans une action, le conseil dépourvu de personnalité morale était soumis aux procédures d'injonction.

^a Dans d'autres espèces analogues, où on avait soulevé la question de savoir si le conseil pouvait être assigné en tant que partie à une action, il a été décidé que, quoique la loi ne l'ait pas spécialement prévu, aux fins d'une Loi sur les relations du travail en vertu de laquelle le conseil avait été établi, celui-ci était en fait une entité juridique susceptible d'être traduite en justice à cet effet. Cependant, il semble que ces quelques décisions spéciales soient propres aux conseils des relations du travail et s'expliquent, du moins dans une certaine mesure, par la confusion entre la nature d'une injonction et la nature des redressements que l'on ne pouvait obtenir à l'origine que par des brefs de prérogative. La règle, de loin la meilleure, est que l'on doit utiliser la procédure de requête aux fins de *certiorari* ou de prohibition lorsque le conseil exerce une fonction quasi judiciaire. Par contre, si le conseil n'exerce pas une fonction judiciaire ou quasi judiciaire, la procédure appropriée serait alors une action aux fins de jugement déclaratoire en *equity* et la partie à citer serait normalement le procureur général à moins que la loi n'autorise d'assigner directement le conseil, auquel cas on pourrait également obtenir d'autres redressements, tel que l'injonction, le mandement, etc. Voir *Joyce and Smith Company Limited c. Le procureur général de l'Ontario*¹⁷; *Re Brown and Brock and the Rentals Administrator*¹⁸ et le jugement d'appel à la page 565; *Hodge c. Le procureur général*¹⁹; et *Dyson c. Le procureur général*²⁰ où le lord juge Farwell déclarait à la page 421 du recueil:

^h [TRADUCTION] 1. Dans un cas comme celui-ci, on peut, à bon droit traduire le procureur général en justice, en tant que défendeur. Selon une règle bien établie depuis des siècles, lorsque les biens de la Couronne sont directement affectés la seule façon de procéder est par voie de pétition de droit, parce que la Cour ne peut donner à la Couronne l'ordre de transférer ses biens sans l'autorisation de celle-ci; mais quand les intérêts de la Couronne ne sont qu'indirectement affectés, les cours d'*equity*, soit la Cour du chancelier soit la Cour de l'Échiquier dans ses attributions d'*equity*, (voir *Deare c. Le procureur*

¹⁶ (1967) 61 W.W.R. 484.

¹⁷ [1957] O.W.N. 146.

¹⁸ [1945] O.R. 554.

¹⁹ (1839) 3 Y. & C. Ex. 342.

²⁰ [1911] 1 K.B. 410.

¹⁶ (1967) 61 W.W.R. 484.

¹⁷ [1957] O.W.N. 146.

¹⁸ [1945] O.R. 554.

¹⁹ (1839) 3 Y. & C. Ex. 342.

²⁰ [1911] 1 K.B. 410.

did affect the rights of the Crown. The two cases of *Pawlett v. Attorney-General*, Hardres' Rep. 465, and *Hodge v. Attorney-General*, 3 Y. & C. Ex. 342, on the one hand and *Reeve v. Attorney-General*, 2 Atk. 223, on the other are good illustrations of the distinction. [The underlining is mine.]

In the case of *Samuels v. Attorney General for Canada*²¹ Johnson J.A. stated at page 114:

Dealing first with the appeal of the Air Transport Board, it is argued that this Board is not a legal entity and cannot be made a party to this action. Counsel concedes that in *certiorari* or prohibition proceedings such statutory bodies may be made parties for the purpose of permitting them to be heard but that there is no such right in actions such as the present. No authorities were cited in support of this proposition and on principle there appears to be no valid distinction between cases where, for instance, the jurisdiction of a tribunal is questioned on *certiorari* and where it is done by a declaratory judgment. Nor is their right limited to cases where such a Board wishes to appear. Every right carries a corresponding liability. If they have a right to come into Court they have a right to be sued at least for a declaratory judgment of the kind asked for here. A recent example of the statutory Board being sued for a declaratory judgment on a question of jurisdiction is *Barnard v. Nat'l Dock Labour Board*, [1953] 1 All E.R. 1113. [The underlining is mine.]

I respectfully disagree with this statement that there is no valid distinction between cases where the jurisdiction of a tribunal is questioned on *certiorari* or by a declaratory judgment for the simple reason that a judicial tribunal cannot be made the party to an action or the subject of a regular suit and, therefore, cannot be made the subject of a declaratory judgment without special provision authorizing such a procedure, and vice versa, a person or entity capable of being sued in an action cannot be made the subject of a *certiorari* application. Although no authorities to support this were quoted to the learned Judge in the case before him, there does exist, as cited above, a wealth of authorities covering this proposition.

Even without statutory authorization, declaratory judgments are granted in respect of persons holding office under the Crown in the right of Canada when exercising a power not authorized by

²¹ (1956) 1 D.L.R. (2d) 110.

général, 1 Y. & C. Ex. 197 à la p. 208) pouvaient rendre et rendaient des jugements déclaratoires et des ordonnances affectant les droits de la Couronne. Les deux arrêts *Pawlett c. Le procureur général*, Hardres' Rep. 465, et *Hodge c. Le procureur général*, 3 Y. & C. Ex. 342, d'une part, et l'arrêt *Reeve c. Le procureur général*, 2 Atk. 223, d'autre part, illustrent très bien cette distinction. [C'est moi qui souligne.]

Dans l'arrêt *Samuels c. Le procureur général du Canada*²¹, le juge d'appel Johnson, déclarait à la page 114:

[TRADUCTION] Abordant en premier lieu l'appel de la Commission des transports aériens, on soutient que cette commission n'est pas une entité juridique et ne peut être constituée partie à cette action. L'avocat reconnaît que, dans les procédures de *certiorari* ou de prohibition, de tels organismes créés par des lois peuvent être constitués parties pour leur permettre de se faire entendre, mais que ce droit n'existe pas dans des actions comme celle-ci. On n'a cité aucune jurisprudence à l'appui de ce principe et, théoriquement, il ne semble pas y avoir de distinction valable entre les cas où, par exemple, on décline la compétence d'un tribunal par la procédure de *certiorari* et ceux où on le fait par demande de jugement déclaratoire. Ce droit n'est pas non plus limité aux cas où une telle commission désire comparaître. A tout droit correspond une obligation. Si ces organismes ont le droit de comparaître en justice, on a le droit de les assigner, au moins en vue d'obtenir un jugement déclaratoire de la même nature que celui sollicité en l'espèce. L'arrêt *Barnard c. Nat'l Dock Labour Board* [1953] 1 All E.R. 1113, nous fournit un exemple récent où une commission créée par une loi a été assignée en jugement déclaratoire sur une question de compétence. [C'est moi qui souligne.]

En toute déférence, je n'approuve pas cette déclaration selon laquelle il n'y a pas de distinction valable entre les cas où on décline la compétence d'un tribunal par la procédure de *certiorari* et ceux où on le fait par demande de jugement déclaratoire, pour la simple raison qu'un tribunal judiciaire ne pouvant pas être partie à une action ou faire l'objet d'un procès régulier, il ne peut donc pas être soumis à un jugement déclaratoire à défaut de disposition spéciale autorisant une telle procédure; et vice versa, une personne ou entité que l'on peut assigner dans une action ne peut faire l'objet d'une demande de *certiorari*. Quoique, devant le juge auquel le cas était soumis, on n'ait cité aucune jurisprudence à l'appui de ce principe, il existe une pléthore de décisions qui l'établissent, je les ai citées plus haut.

Même en l'absence d'autorisation légale, les personnes occupant une fonction relevant de la Couronne du chef du Canada peuvent faire l'objet de jugements déclaratoires, quand elles exercent un

²¹ (1956) 1 D.L.R. (2^e) 110.

statute. (See *Gruen Watch Company of Canada Limited v. The Attorney-General of Canada*²² and *Landreville v. The Queen* (supra).)

A declaratory judgment when no incidental relief is sought is not a judgment which is given as of right in all cases where circumstances warrant it. It is a judgment given in the exercise of a judicial discretion and the discretion must be exercised with the utmost caution. (See *Gruen Watch* (supra); *Markwald v. Attorney-General*²³; and also *Russian Commercial and Industrial Bank v. British Bank for Foreign Trade Limited*²⁴.)

On the other hand, the word "relief" must be given a very broad and liberal interpretation as stated by Bankes L.J. in *Simmonds v. Newport Abercarn Black Vein Steam Coal Company Limited*²⁵ at page 626:

There is also a passage in my judgment which seems appropriate and I therefore repeat it. After saying that in my opinion it is open to the Court to grant a declaration in any case in which the person claiming the declaration can be said to be seeking relief, I went on:—"What is meant by this word "relief"? When once it is established, as I think it is established, that relief is not confined to relief in respect of a cause of action, it seems to follow that the word itself must be given its fullest meaning. There is, however, one limitation which must always be attached to it, that is to say, the relief claimed must be something which it would not be unlawful or unconstitutional or inequitable for the Court to grant or contrary to the accepted principles upon which the Court exercises its jurisdiction. *Subject to this limitation I see nothing to fetter the discretion of the Court in exercising a jurisdiction under the rule to grant relief, and having regard to general business convenience and the importance of adapting the machinery of the Courts to the needs of suitors I think the rule should receive as liberal a construction as possible.*" [The italics are mine.]

As to the right of this Court to interfere, I agree with Warrington L.J. in *Hanson v. Radcliffe Urban District Council*²⁶ at page 508 where he stated:

Here is a public body, entitled under certain circumstances to interfere with the rights of other persons. It does so with no authority. It seems to me it would be nothing short of a disaster if the Court had no power to make a declaration upholding the

pouvoir non autorisé par la loi. (Voir *Gruen Watch Company of Canada Limited c. Le procureur général du Canada*²² et *Landreville c. La Reine* (précité).)

^a Quand aucun redressement accessoire n'est sollicité, un jugement déclaratoire ne sera pas accordé de plein droit dans tous les cas où les circonstances le justifient. Le jugement déclaratoire relève de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire et ce pouvoir doit être exercé avec la plus grande circonspection. (Voir *Gruen Watch* (précité); *Markwald c. Le procureur général*²³; et aussi *Russian Commercial and Industrial Bank c. British Bank for Foreign Trade Limited*²⁴.)

D'autre part, le terme «redressement» doit être interprété d'une manière large et libérale, comme le déclarait le lord juge Bankes, dans l'arrêt *Simmonds c. Newport Abercarn Black Vein Steam Coal Company Limited*²⁵ à la page 626:

[TRADUCTION] Il y a aussi un passage de mon jugement qui semble à propos, je vais donc le citer. Après avoir déclaré qu'à mon avis, la Cour peut accorder un jugement déclaratoire chaque fois que l'on peut dire de la personne qui le sollicite, qu'elle cherche un redressement, j'ai ajouté: «Quelle est la signification du mot «redressement»? Une fois établi—c'est le cas à mon avis,—que le mot redressement ne s'applique pas uniquement à une cause d'action, il s'ensuit, semble-t-il, que le mot lui-même doit être pris dans son acception la plus large. Cependant, à cela il y a une limitation nécessaire, c'est-à-dire que le redressement réclamé doit être quelque chose que la Cour peut accorder sans agir d'une manière illégale, inconstitutionnelle ou inéquitable, et qui n'est pas contraire aux principes reconnus en vertu desquels elle exerce sa compétence. *Sous réserve de cette limitation, je ne vois rien qui puisse restreindre le pouvoir discrétionnaire de la Cour dans l'exercice de sa compétence que lui confère la règle d'accorder redressement, et compte tenu de l'intérêt général et de la nécessité d'adapter l'appareil judiciaire au besoin des plaideurs, je pense que la règle doit recevoir l'interprétation la plus libérale possible.* [Mis en italiques par mes soins.]

^b En ce qui concerne le droit d'intervention de cette cour, j'approuve le lord juge Warrington qui, dans l'arrêt *Hanson c. Radcliffe Urban District Council*²⁶ déclarait à la page 508:

[TRADUCTION] Voici un organisme public, susceptible dans certaines circonstances d'empiéter sur les droits d'autres personnes. Il le fait sans aucun pouvoir. Il me semble que ce serait tout simplement désastreux si la Cour n'avait pas le pouvoir de

²² [1950] O.R. 429.

²³ [1920] 1 Ch. 348 at 357.

²⁴ [1921] 2 A.C. 438 at 445.

²⁵ [1921] 1 K.B. 616.

²⁶ [1922] 2 Ch. 490.

²² [1950] O.R. 429.

²³ [1920] 1 Ch. 348 à la page 357.

²⁴ [1921] 2 A.C. 438 à la page 445.

²⁵ [1921] 1 K.B. 616.

²⁶ [1922] 2 Ch. 490.

rights of those other parties and restraining that wrongful interference.

Past jurisprudence seems to make it clear that, where no other remedy is available, the Court should not hesitate to give declaratory relief in a truly deserving case, merely because there appears to be a lack of precedent and the law seems clear that the power to grant such a relief is a broad one, although it is a discretionary power which must be very carefully and prudently exercised.

In the light of the above, one may now consider section 18 of the *Federal Court Act* in so far as it applies to a claim for declaratory relief. The section reads as follows:

18. The Trial Division has exclusive original jurisdiction

(a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto* or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

One must consider whether in paragraph (a) the words "grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal" mean that a declaratory order or judgment can be granted against any federal board, commission or tribunal regardless of whether it acts in a judicial capacity or not or whether they mean that a declaratory order or judgment can be granted only against those exercising non-judicial functions. The answer depends to a large extent on the meaning which is to be given to the words "any federal board, commission or other tribunal" as they might apply to other forms of relief mentioned in the paragraph. Since the forms of relief are quite distinct in their nature and purpose, I cannot subscribe to the view that, in using the words "any board, etc." in an enactment such as this which grants jurisdiction to a court, Parliament intended also to make such substantial and extensive changes to the law as to make all of the forms of relief mentioned applicable as such, against all and every federal

rendre un jugement déclaratoire confirmant les droits de ces personnes et empêchant cet empiétement injustifié.

Il semble que, dans le passé, la théorie générale du droit reconnaissait clairement que, lorsque aucun autre redressement ne pouvait être octroyé, la Cour ne devait pas hésiter à accorder un redressement déclaratoire dans les cas qui le justifiaient réellement, en raison de la simple absence de précédent et le droit semble postuler clairement que le pouvoir d'accorder un tel redressement est assez étendu, quoiqu'il s'agisse d'un pouvoir discrétionnaire qui doit s'exercer avec beaucoup de prudence et de prudence.

A la lumière de ce qui précède, on peut maintenant examiner l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* dans la mesure où il s'applique à une demande de jugement déclaratoire. Cet article est ainsi libellé:

18. La Division de première instance a compétence exclusive en première instance

a) pour émettre une injonction, un bref de *certiorari*, un bref de *mandamus*, un bref de prohibition ou un bref de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire, contre tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral; et

b) pour entendre et juger toute demande de redressement de la nature de celui qu'envisage l'alinéa a), et notamment toute procédure engagée contre le procureur général du Canada aux fins d'obtenir le redressement contre un office, une commission ou à un autre tribunal fédéral.

Il faut maintenant examiner si, dans l'alinéa a), le membre de phrase «rendre un jugement déclaratoire, contre tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral» signifie qu'une ordonnance ou jugement déclaratoire peut être accordé contre tout office, commission ou tribunal fédéral, exerçant ou non des fonctions judiciaires, ou s'il signifie qu'une ordonnance ou jugement déclaratoire ne peut être accordé que contre les organismes qui exercent des fonctions non judiciaires. La réponse, dans une large mesure, dépend de la signification que l'on doit donner aux mots «tout office, toute commission ou tout autre tribunal», car ils pourraient s'appliquer aux autres types de redressements mentionnés dans l'alinéa. Puisque les redressements sont très différents par leur nature et leur but, je ne peux pas souscrire à la thèse selon laquelle, en utilisant les mots «tout office, etc.» dans une loi comme celle-ci qui définit la compétence d'une cour, le législateur voulait aussi apporter des modifications substantielles et profondes au

board, etc., regardless of their respective functions. Jurisdiction is given to the Court over any federal board or tribunal and the relief mentioned may be granted by the Federal Court against any such board, etc., in so far as the latter is subject to control, having regard to the fundamental nature of the relief sought and to the character and function of the Board against whom relief is sought. The Federal Court, being a statutory tribunal, does not possess the inherent right of supervision which the superior courts of the provinces possess and, for it to exercise any jurisdiction whatsoever, that jurisdiction must be granted to it by statute. I certainly cannot envisage section 18 as creating the members of the Trial Division as some sort of federal ombudsmen nor can I see it as creating new rights of action against all federal boards and tribunals which would be the case if, for instance, injunction and *mandamus* were considered as being available indiscriminately against all such boards and tribunals, regardless of their functions.

In the case of a declaratory order, since a board or commission, exercising judicial or quasi-judicial powers, was never subject to court action or to equitable remedies or processes, and since the required relief against any such body is available by prohibition or by judicial review by the Court of Appeal under section 28, I cannot envisage section 18 as creating a new remedy by way of declaratory order in such case. Declaratory judgments are not available in the case of decisions or actions of any such body. However, since some meaning must be given to the words, they must therefore be taken to grant jurisdiction in the case of a federal board, etc., exercising non-judicial functions.

The next question is whether the board, etc., should be sued as a party to the proceedings or whether the Attorney General should be sued as a party. Statutes granting jurisdiction should be restrictively interpreted and, where a restricted interpretation will give full effect to the legislation, there can be no possible justification whatsoever

droit de telle manière que tous les types de redressements mentionnés soient applicables, en tant que tels, à tout office fédéral, etc., sans tenir compte de leurs fonctions respectives. La Cour fédérale est compétente en ce qui concerne tout office ou tribunal fédéral et peut accorder le redressement mentionné contre lesdits offices, etc., dans la mesure où ils sont soumis au contrôle, compte tenu de la nature fondamentale du redressement demandé et du caractère et de la fonction de l'office contre lequel on le demande. La Cour fédérale, tribunal établi par la loi, ne possède pas le pouvoir inhérent de contrôle qu'ont les cours supérieures des provinces et toute compétence qu'elle peut exercer doit lui avoir été accordée par une loi. Je ne peux certainement pas considérer que l'article 18 a institué les juges de la Division de première instance comme des *ombudsmen* fédéraux en quelque sorte ni qu'il crée de nouveaux droits d'action contre tous les offices et tribunaux fédéraux, ce qui serait le cas si, par exemple, on pouvait obtenir au choix l'injonction ou le bref de *mandamus* contre de tels offices ou tribunaux, sans tenir compte de leurs fonctions.

En ce qui concerne l'ordonnance déclaratoire, puisqu'un office ou une commission, exerçant des pouvoirs judiciaires ou quasi judiciaires, ne pouvait jamais faire l'objet d'une action en justice ou de redressements ou procédures en *equity*, et puisque le redressement approprié contre un tel organisme s'obtient par voie de bref de prohibition ou d'examen judiciaire par la Cour d'appel en vertu de l'article 28, je ne peux pas considérer que l'article 18 a ainsi créé un nouveau redressement par voie d'ordonnance déclaratoire. En ce qui concerne les décisions ou actions d'un tel organisme, on ne peut obtenir de jugements déclaratoires. Cependant, puisqu'il faut donner un sens aux mots, ils doivent donc être entendus comme accordant la compétence sur un office fédéral, etc., exerçant des fonctions non judiciaires.

L'autre question à résoudre est celle de savoir qui de l'office, etc. ou du procureur général doit être assigné comme partie au procès. Les lois conférant une compétence doivent être interprétées de façon restrictive et quand une interprétation restrictive donne son plein effet à une loi, il n'y a aucunement lieu d'interpréter celle-ci d'une

for a more liberal interpretation of the enactment from a jurisdictional standpoint.

For many years now, the Attorney General has been answerable as a defendant in declaratory actions where the matters concern the improper use of authority by officers of the Crown or bodies exercising powers under the Crown. It must also be borne in mind that declaratory judgments, as opposed to executory judgments, cannot be enforced against the unsuccessful party by execution or other coercive process or decree such as fine or imprisonment for contempt, but, as the name implies, merely declare or proclaim the existence of a legal relationship, duty or state of affairs in the circumstances of the case. Although the judgment itself is not executory, if any person acts against the declaration the subsequent acts become unlawful and might well entitle the aggrieved party subsequently to claim damages or some other relief. It therefore follows that any declaratory judgment against the Attorney General would have the same legal effect as one against the Board itself and I can see no valid reason why section 18(a) should be interpreted as now extending the jurisdiction to the making of a declaratory order in an action where a board, not normally capable of being sued, would be the defendant rather than the Attorney General.

Section 18(b), in so far as the present case is concerned, does not assist the applicant as it specifically refers to "relief in the nature of that contemplated by paragraph (a)." The relief has to be of the same nature and, for example, would include such matters as mandatory injunction or equitable mandatory relief which are of the same nature as injunctive relief and are distinct from yet similar in some respects to legal *mandamus*.

It has often been said that Parliament is presumed to be aware of the existing law when enacting a statute and, for that reason also, I feel that declaratory relief described in section 18(a) of the *Federal Court Act* must be taken to mean declaratory relief where bodies are not exercising judicial or quasi-judicial functions but are merely persons

manière plus libérale, en matière de compétence.

Depuis plusieurs années déjà, on peut citer le procureur général comme défendeur dans les actions déclaratoires relatives à l'abus de pouvoir de la part des fonctionnaires de la Couronne ou d'organismes exerçant des pouvoirs au nom de la Couronne. On ne doit pas non plus perdre de vue que les jugements déclaratoires, contrairement aux jugements exécutoires, ne peuvent être exécutés contre la partie qui succombe par les voies normales d'exécution ou par d'autres mesures coercitives telles que l'amende ou l'emprisonnement pour outrage au tribunal; mais comme le nom l'indique, ils se bornent à déclarer ou proclamer l'existence d'un rapport, d'une obligation juridique ou d'un état de choses dans les circonstances de l'espèce. Quoique le jugement lui-même ne soit pas exécutoire, en cas de violation de la déclaration qu'il comporte, les actes qui en découlent deviennent illicites et pourront bien conférer à la partie qui en est victime le droit de réclamer ultérieurement des dommages ou un autre redressement. Il s'ensuit donc que tout jugement déclaratoire contre le procureur général aurait le même effet juridique que s'il avait été rendu contre l'office lui-même et je ne vois aucune raison valable d'interpréter l'article 18(a) comme élargissant la compétence de la Division de première instance pour lui permettre de rendre une ordonnance déclaratoire dans une action où un office, qui normalement n'est pas susceptible d'être assigné, serait le défendeur à la place du procureur général.

En l'espèce, l'article 18(b) n'offre aucun secours au requérant puisqu'il vise spécialement un «redressement de la nature de celui qu'envisage l'alinéa a)». Le redressement doit être de la même nature et, par exemple, engloberait les recours tels que le mandement ou le redressement péremptoire en *equity*, qui, étant de la même nature que l'injonction, sont, malgré des similitudes sur certains points, différents du *mandamus* de la *law*.

On a souvent dit que le législateur est censé connaître le droit existant quand il adopte une loi et, pour cette raison aussi, j'estime que l'on doit considérer le jugement déclaratoire dont il est question à l'article 18(a) de la *Loi sur la Cour fédérale* comme visant les cas où les organismes n'exercent pas de fonctions judiciaires ou quasi

or bodies exercising powers of a non-judicial character. Such bodies are undoubtedly one of the types of entities defined as constituting a federal board, commission or other tribunal pursuant to section 2 of the Act. This is all the more evident if one is of the view that the remedy by way of injunction, which is mentioned in section 18(a), can only avail against the person or legal body which is not exercising a judicial or quasi-judicial function while *certiorari* and prohibition can only avail against the body that is doing so.

Although they are not required to be considered in deciding the present case, several interesting questions do arise in section 18 as to injunction and *mandamus* regarding who should be sued and to what extent and against whom the remedies are available. These remedies would not be available against any board, etc., exercising judicial powers nor is the Crown subject to injunction or *mandamus*. It would seem, therefore, that in such a case, if subject to any such action, the board or commission itself would have to be the named party defendant and not the Attorney General. A further question arises as to whether the jurisdiction can be exercised only where a particular law or statute authorizes the body to be sued or whether section 18 itself creates on the part of all federal boards exercising non-judicial powers a general liability to be sued for those remedies. As previously stated, I am of the view that the section merely grants the Court a jurisdiction which may be exercised if and to the extent that any particular board, commission, etc., is subject to judicial control.

Rule 603 of the Federal Court, in stating that a proceeding for declaratory relief must be instituted by means of an action, is thus merely conforming to the law and procedure as it has always existed. It might be said, however, that, in authorizing prohibition and *certiorari* to be instituted by way of action, Rule 603 provides a rather novel departure from long-established precedent since, for the reasons I have stated already at some length, tribunals, courts and bodies exercising quasi-judicial functions which are subject to prohibition and *certiorari* are not amenable to an action. However,

judiciaires mais sont simplement des personnes ou organismes exerçant des pouvoirs revêtant un caractère non judiciaire. De tels organismes appartiennent indubitablement à l'une des catégories d'entités définies comme constituant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral conformément à l'article 2 de la Loi. Cela est d'autant plus évident si l'on considère que le recours par voie d'injonction, mentionné à l'article 18(a), ne peut s'appliquer qu'à la personne ou organisme qui n'exerce pas de fonctions judiciaires ou quasi judiciaires alors que les brefs de *certiorari* et de prohibition ne s'appliquent qu'à l'organisme qui exerce de telles fonctions.

Plusieurs questions intéressantes, qu'il n'est pas nécessaire d'examiner pour statuer en l'espèce, se posent à propos de l'article 18, en matière d'injonction et de *mandamus*: qui doit-on assigner, dans quelle mesure et contre qui peut-on obtenir les redressements? Ces redressements ne s'appliquent pas à un office, etc., exerçant des fonctions judiciaires, et la Couronne n'est pas soumise à l'injonction ou au *mandamus*. Il semblerait donc, dans un tel cas, que c'est l'office ou la commission mêmes s'ils étaient soumis à une telle action, qu'on devrait citer comme partie défenderesse et non le procureur général. Il y a également la question de savoir si cette compétence ne peut s'exercer que si une loi spéciale permet de citer l'organisme en justice ou si l'article 18 lui-même soumet tous les offices fédéraux exerçant des fonctions non judiciaires au contrôle des tribunaux pour ces redressements. Comme je l'ai déjà dit, j'estime que cet article accorde simplement à la Cour une compétence qu'elle peut exercer si et dans la mesure où un office, une commission, etc. est soumis au contrôle judiciaire.

La Règle 603 de la Cour fédérale, en disposant qu'une procédure aux fins de jugement déclaratoire doit s'introduire par voie d'action, ne fait que se conformer au droit et à la procédure tels qu'ils ont toujours existé. Cependant, on pourrait dire qu'en permettant d'introduire par voie d'action les procédures aux fins de prohibition et de *certiorari*, la Règle 603 s'écarte d'un précédent établi depuis longtemps puisque, pour les raisons que j'ai déjà exposées en détail, les tribunaux les cours et les organismes exerçant des fonctions quasi judiciaires qui sont soumis aux brefs de prohibition et de

this provision in Rule 603 must be considered merely a procedural matter giving the person claiming the relief the right to avail himself in normal circumstances of the procedure of pleadings, discoveries, etc., before proceeding to have the claim for relief heard and does not, in my view, in any way attempt to change the general law to the effect that such tribunals are not amenable to court action, for, if it did, it would almost certainly be considered *ultra vires* since liability for court action is not created by rules of court but by statute.

Since the respondents do not consent, the procedure adopted in *Radio-CHUM 1050 Ltd. v. Toronto Board of Education*²⁷ and in *Dundurn Foods Ltd. v. Allen*²⁸, of considering the present application as if it were an action, is not available to the applicant.

There was no application made to the Court to waive the provisions of Rule 603 but, even if there had been, it would have been refused for, when a rule of court is merely re-stating a basic principle of procedure, especially one involving the initiation of proceedings, which has been in effect for centuries and which, except on consent of the parties, has never been deviated from, then, the Court should abide by the established procedure.

Therefore, since no action has been instituted and also since the Attorney General has not been made a defendant to any such action, the request for a declaratory relief is denied.

As I am dismissing the motion on the basis of the preliminary objections by the respondents, I am deliberately refraining from expressing any views as to the merits, although they were extensively argued before me. Any expression of opinion on the merits, whether favourable or unfavourable to the applicant, might well have the same effect as if the Court had in fact made a declaration and I have already decided that I must not do so in these proceedings.

²⁷ [1964] 1 O.R. 598.

²⁸ [1964] 2 O.R. 75.

certiorari ne peuvent pas être traduits en justice par voie d'action. Mais on doit considérer cette disposition de la Règle 603 comme une simple matière de procédure accordant à la personne qui réclame le redressement, le droit de se prévaloir, dans des circonstances normales, de la procédure des plaidoiries, de communication de pièces, etc., avant l'audition de sa demande de redressement et n'essaye nullement à mon avis, de modifier le principe général que ces tribunaux ne peuvent être traduits en justice, car, si tel était le cas, cette disposition constituerait certainement un abus de pouvoir puisque c'est la loi, et non les règles d'une cour, qui crée l'action en justice.

En raison du refus des intimées, le requérant ne peut pas bénéficier de la procédure adoptée dans les arrêts *Radio-CHUM 1050 Ltd. c. Toronto Board of Education*²⁷ et *Dundurn Foods Ltd. c. Allen*²⁸, qui permettrait de considérer la présente requête comme une action.

On n'a pas demandé à la Cour d'écarter les dispositions de la Règle 603 mais, si une telle demande avait été faite, elle serait rejetée, car lorsque la règle d'une cour se contente de reformuler un principe important de procédure—spécialement un principe relatif à l'introduction des procédures—qui a été en vigueur pendant des siècles et dont, sauf avec l'accord des parties, on ne s'est jamais écarté, la Cour doit se conformer à la procédure établie.

Puisque aucune action n'a été introduite et que le procureur général n'a été constitué défendeur dans aucune action, la requête aux fins de jugement déclaratoire est donc rejetée.

Comme je rejette la requête sur les exceptions préliminaires soulevées par les intimées, je m'abstiens intentionnellement d'exprimer une opinion sur le fond de l'affaire quoique les parties aient longuement plaidé au fond. Toute expression d'opinion sur le fond, favorable ou défavorable au requérant, pourrait bien avoir le même effet qu'une déclaration effective de la Cour, et j'ai déjà décidé que je ne dois faire aucune déclaration en l'espèce.

²⁷ [1964] 1 O.R. 598.

²⁸ [1964] 2 O.R. 75.

The motion is dismissed. The respondents will be entitled to their costs but the intervener will not.

La requête est rejetée. Les intimées, et non l'intervenant, auront droit à leurs frais.