

T-944-79

T-944-79

Attorney General of Canada (Plaintiff)

v.

Canadian Human Rights Commission (Defendant)

Trial Division, Addy J.—Ottawa, March 22, 1979.

Practice — Motion to strike pleadings — Parties — Application for declaration that statement of claim and action a nullity, or alternatively, striking out the statement of claim — Act creating Canadian Human Rights Commission did not create it a corporation and has no provisions regarding right of Commission to sue or be sued — Whether or not the Commission is a suable entity — Canadian Human Rights Act, S.C. 1976-77, c. 33, ss. 26(2), 28(1), 29(1),(2) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18 — Federal Court Rule 419(1).

Hollinger Bus Lines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board [1952] 3 D.L.R. 162, followed. *Burnell v. The International Joint Commission* [1977] 1 F.C. 269, followed. *“B” v. Department of Manpower & Immigration* [1975] F.C. 602, followed.

APPLICATION.

COUNSEL:

Duff Friesen and Leslie Holland for plaintiff.

Gordon F. Henderson, Q.C., E. S. Binavince and R. Juriansz for defendant.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for plaintiff.

Gowling & Henderson, Ottawa, for defendant.

The following are the reasons for order rendered in English by

ADDY J.: Upon application by the defendant for an order,

(a) declaring the statement of claim and this action a nullity;

(b) or alternatively, striking out the statement of claim and dismissing this action pursuant to Rule 419(1) of the Rules of this Court on the ground that:

Le procureur général du Canada (Demandeur)

c.

La Commission canadienne des droits de la personne (Défenderesse)

Division de première instance, le juge Addy—Ottawa, le 22 mars 1979.

Pratique — Requête en radiation des plaidoiries — Parties — Demande d'ordonnance déclarant nulles la déclaration et l'action du demandeur ou, subsidiairement, radiant cette déclaration — La Loi établissant la Commission canadienne des droits de la personne n'en fait pas une corporation et l'on n'y trouve aucune disposition prévoyant que la Commission peut ester ou être poursuivie en justice — Il échet d'examiner si la Commission est susceptible de poursuite judiciaire — Loi canadienne sur les droits de la personne, S.C. 1976-77, c. 33, art. 26(2), 28(1), 29(1),(2) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 18 — Règle 419(1) des Règles de la Cour fédérale.

Arrêts suivis: *Hollinger Bus Lines Ltd. c. Ontario Labour Relations Board* [1952] 3 D.L.R. 162; *Burnell c. La Commission mixte internationale* [1977] 1 C.F. 269; «B» c. *Le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1975] C.F. 602.

REQUÊTE.

AVOCATS:

Duff Friesen et Leslie Holland pour le demandeur.

Gordon F. Henderson, c.r., E. S. Binavince et R. Juriansz pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour le demandeur.

Gowling & Henderson, Ottawa, pour la défenderesse.

Voici les motifs de l'ordonnance rendus en français par

LE JUGE ADDY: Sur présentation par la défenderesse d'une demande pour une ordonnance

a) déclarant nulles la déclaration du demandeur et l'action intentée par ce dernier;

b) ou, subsidiairement, radiant la déclaration et rejetant cette action, conformément à la Règle 419(1) des Règles de cette Cour, aux motifs que:

- (i) the statement of claim discloses no reasonable cause of action;
- (ii) the statement of claim is scandalous, frivolous or vexatious;
- (iii) the statement of claim is otherwise an abuse of the process of the Court.

REASONS FOR ORDER

The Canadian Human Rights Commission established by the *Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33, is undoubtedly a "federal board, commission or other tribunal" as defined in section 2 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970, (2nd Supp.), c. 10.

One of the main questions raised, however, is whether it is a legal entity capable of being sued in an action.

Nowhere in its Act is the Commission created a corporation or a legal person and nowhere in the Act is there any provision to the effect that it may either sue or be sued.

Counsel for the plaintiff argued that section 26(2), which gives the Commission the right to enter into contracts to hire, for specific projects of the Commission, persons possessing technical or special knowledge of any matter and to determine the remuneration of those persons as prescribed by by-law of the Commission, implies that it is a legal entity capable of being sued.

The fact that it may hire personnel for very specific purposes and fix their remuneration does not create the Commission a legal person. It is no more capable of being sued for that reason than a department or branch of Government. In any legal dispute arising out of any such contracts of hire the proper party to sue or be sued would be the Attorney General of Canada.

It was also argued that section 28(1) and section 29 render it liable to be sued. Section 28(1) merely states that the head office of the Commission shall be in the National Capital Region. The expression "head office", because it is often used to describe the principal place of business of a corporation, is of no help: separate branches, departments or

- (i) la déclaration ne révèle aucune cause raisonnable d'action;
- (ii) la déclaration est scandaleuse, futile ou vexatoire;
- (iii) la déclaration constitue par ailleurs un emploi abusif des procédures de la Cour.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

La Commission canadienne des droits de la personne constituée en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, c. 33, est sans aucun doute un «office, commission ou autre tribunal fédéral» telle que cette expression est définie à l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10.

Cependant, l'une des principales questions soulevées est de savoir si la Commission est une personne morale qui peut être poursuivie en justice.

Aucune disposition de cette Loi ne constitue la Commission en corporation ou ne fait d'elle une personne morale, et l'on n'y trouve aucune disposition portant que la Commission peut ester ou être poursuivie en justice.

L'avocat du demandeur fait valoir que la Commission est une personne morale qui peut être poursuivie en justice, étant donné que l'article 26(2) permet à cette dernière d'engager à contrat, pour des fins bien précises, des experts dans tous les domaines, et aussi de fixer leur rémunération tel que le prévoit son règlement.

Le fait qu'elle puisse engager du personnel, pour des fins très précises, et fixer leur rémunération n'a pas pour effet de lui attribuer le statut de personne morale. Elle n'est pas plus susceptible de poursuites pour cela qu'un ministère ou une direction du gouvernement. Dans tout litige dérivant de tels contrats de louage de services, c'est le procureur général qui doit être poursuivi ou qui peut entamer des poursuites.

On fait valoir également que l'article 28(1) et l'article 29 rendent la Commission susceptible de poursuites. L'article 28(1) mentionne simplement que le siège de la Commission est situé dans la région de la Capitale nationale. Bien que l'expression «siège» soit souvent utilisée pour décrire le principal établissement d'une corporation, elle

undertaking of a corporation are often referred to as having their head offices at a certain place. Head office means simply the principal place where it carries out its undertaking. Section 29(1) states that the Commission may make by-laws for the conduct of its affairs including calling of meetings, fixing of quorums, conducting meetings, delegating powers to committees, prescribing salaries to be paid to the Human Rights Tribunal and other such administrative matters. Section 29(2), however, states in effect that no by-law covering expenditures shall have any effect without approval of the Treasury Board.

Although the method of exercising the powers of a corporation and its administrative and financial regulations is contained in its by-laws, the term "by-laws" is also used to describe the permanent rules governing non-incorporated bodies such as non-incorporated clubs or associations, partnerships, etc. *Jowitt* in its main definition of "by-laws" describes them as:

The rules made by some authority (subordinate to the legislature) for the regulation, administration or management of a certain district property, undertaking, etc., and binding on all persons who come within their scope. [The underlining is mine.]

I can find nothing in the Act which either constitutes the Canadian Human Rights Commission a legal person or renders it an entity capable of being sued. In many other statutes where public authorities, boards or commissions are created some specific provision is to be found effectively making it amenable to control by the courts by way of ordinary action. The omission of any such provision can only lead one to conclude that Parliament did not intend the Canadian Human Rights Commission subject to be sued as a party in an action. Similar results were found in the case of *Hollinger Bus Lines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board* [1952] 3 D.L.R. 162 and *Burnell v. The International Joint Commission* [1977] 1 F.C. 269.

n'est ici d'aucun secours: les bureaux régionaux, les services ou l'entreprise d'une corporation sont souvent désignés comme ayant leur siège social à un endroit précis. Cette expression ne désigne que le principal établissement où la corporation exploite son entreprise. Quant à l'article 29(1), il mentionne que la Commission peut, par règlement, régir son activité et notamment prévoir la convocation et le déroulement de ses assemblées ainsi que la fixation de leur quorum, la délégation de pouvoirs aux comités, les indemnités à verser aux membres des tribunaux des droits de la personne et d'autres affaires administratives. Cependant, l'article 29(2) prévoit effectivement que tout règlement relatif aux dépenses demeure sans effet s'il n'a pas été ratifié par le Conseil du Trésor.

Bien que les modalités relatives à l'exercice des pouvoirs d'une corporation ainsi que les règles touchant son administration et ses finances se retrouvent dans ses règlements, l'expression «règlements» est également employée pour décrire les règles permanentes régissant les organismes non constitués en corporation, tels que les clubs ou associations, les sociétés, etc. Dans sa définition générale de cette expression, *Jowitt* la décrit comme suit:

[TRADUCTION] Les règles que peut adopter un organisme (dépendant du pouvoir législatif) en vue de la réglementation, de l'administration ou de la gestion d'une région, d'un bien, d'une entreprise, etc., auxquelles sont assujetties toutes les personnes tombant sous leur empire. [C'est moi qui souligne.]

Je ne vois rien dans la Loi qui fasse de la Commission canadienne des droits de la personne une personne morale ou qui la rende susceptible d'être poursuivie. Notons que plusieurs autres textes de loi créant des organismes publics, des conseils ou des commissions contiennent des dispositions spéciales assujettissant ces organismes au pouvoir de contrôle des tribunaux par la voie d'une action ordinaire. Vu l'absence de dispositions semblables dans la Loi présentement en cause, on ne peut que conclure que le Parlement ne voulait pas que la Commission canadienne des droits de la personne puisse, en tant que partie à une action, faire l'objet de poursuites. Les affaires *Hollinger Bus Lines Ltd. c. Ontario Labour Relations Board* [1952] 3 D.L.R. 162 et *Burnell c. La Commission mixte internationale* [1977] 1 C.F. 269 font état de conclusions semblables.

The plaintiff argued finally that section 18 of the *Federal Court Act* gave this Court jurisdiction in an action against the defendant where relief was requested by way of declaratory judgment. Section 18(a) 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

He argued that that section, although it might not make the Commission amenable to any such action instituted by a member of the general public, gives the Attorney General the right to sue the Commission and request a declaratory judgment where, as in this case, it appears to have exceeded its jurisdiction.

I have never heard of a case where an entity would be liable to be sued at the instance of one party, yet, would be incapable of being sued by others. The question of whether a body is or is not capable of being sued can in no way depend on the identity of the person instituting the action against it, unless of course there were expressed statutory authority to that effect, which is certainly not the case here.

I dealt in some detail with the general effect of the exclusive jurisdiction granted to the Federal Court pursuant to section 18 in the case of "*B*" v. *Department of Manpower & Immigration* [1975] F.C. 602. In that particular case I stated at pages 618-619 of the above-mentioned report:

... 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 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.

After hearing the arguments advanced by counsel, I see no reason to change my view in this regard.

Le demandeur fait valoir en dernier lieu que cette Cour a compétence en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, pour connaître d'une action intentée contre la défenderesse puisque le redressement est sollicité par voie de jugement déclaratoire. L'article 18(a) se lit comme suit:

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

Il soutient que bien que cet article ne rende pas la Commission susceptible d'être ainsi poursuivie par un simple citoyen, il donne néanmoins au procureur général le droit de poursuivre la Commission et de demander un jugement déclaratoire, lorsqu'elle paraît avoir outrepassé sa compétence, comme c'est le cas en l'espèce.

Je n'ai jamais entendu parler d'un cas où une personne morale pourrait être poursuivie à la demande d'une partie, alors qu'elle ne pourrait l'être par d'autres. La question de savoir si un organisme peut être poursuivi ne dépend pas de l'identité de la personne qui lui intente l'action, sauf évidemment le cas où il existe un texte de loi exprès à cet effet, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Dans l'affaire "*B*" c. *Le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1975] C.F. 602, j'ai traité en détail des répercussions générales de la compétence exclusive attribuée à la Cour fédérale par l'article 18. J'y ai d'ailleurs déclaré, aux pages 618 et 619 du recueil, ce qui suit:

... 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 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.

Après avoir entendu l'argumentation de l'avocat, je ne vois pas pourquoi je changerais d'avis à cet égard.

Finally, although the question does not fall within the purview of Rule 419, it is trite law that, where an action is instituted against the person who is not amenable before a court, it may dismiss the action as against that person without any statutory authority to that effect. In view of the fact that both parties draw their funds from the same public purse, there will be no costs.

ORDER

The motion is granted and a judgment will issue dismissing the action without costs.

Finalemment, bien que la question ne soit pas régie par la Règle 419, il est de droit constant qu'une cour peut, lorsqu'une action est intentée contre une personne qui ne peut être poursuivie, rejeter cette action et ce, même en l'absence de dispositions législatives l'autorisant à ce faire. Étant donné que les deux parties tirent leurs fonds à même les deniers publics, il n'y aura aucune adjudication de dépens.

a

ORDONNANCE

La requête est accueillie et un jugement rejetant l'action sans adjudication de dépens sera rendu.

b