

T-1225-85

T-1225-85

Debora Bhatnager (Applicant)

v.

Minister of Employment and Immigration and Secretary of State for External Affairs (Respondents)**INDEXED AS: BHATNAGER v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION)**

Trial Division, Strayer J.—Toronto, December 5 and 6; Ottawa, December 20, 1985.

Practice — Contempt of court — Respondents ordered to direct officials to produce file relating to applicant's husband from India so cross-examination on affidavits could be completed before hearing September 3 — File not produced until August 30 — Contempt of court not established notwithstanding failure to give effective directions to ensure arrival of file well before hearing date — Ministers not personally liable as no personal knowledge of order — Personal service of order or other proof of notice of order required — Solicitor's knowledge insufficient proof of notice — Ministers not vicariously responsible for contempt of court because of superior position — Ministers not corporations sole nor Crown — Ministry of Housing and Local Government v. Sharp, [1970] 2 Q.B. 223 (C.A.) explained — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, RR. 335, 337(8) — Employment and Immigration Reorganization Act, S.C. 1976-77, c. 54, s. 9(2) — Department of External Affairs Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 167, s. 3(2) — Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act, R.S.C. 1970, c. P-34, s. 2 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 2, 18.

Practice — Parties — Standing — Contempt of court proceedings — Respondents ordered to direct officials to produce file in immigration matter from India within certain time — Order not complied with — Show cause order issued October 4 — Mandamus issued October 15 — Spouse of permanent residence applicant having standing to proceed with contempt accusation as civil proceedings not finished when applicant moving for show cause order — Possible prejudice to preparation of case — Contumacious acts may be both civil and criminal at same time: Poje v. A.G. for British Columbia, [1953] 1 S.C.R. 516 — In re O'Brien (1889), 16 S.C.R. 197 explained.

Criminal justice — Evidence — Onus and nature of proof — Contempt of court proceedings — Onus on person alleging contempt to prove it beyond reasonable doubt — R. v. Cohn

Debora Bhatnager (requérante)

c.

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration et Secrétaire d'État aux Affaires extérieures (intimés)**RÉPERTORIÉ: BHATNAGER c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION)**

Division de première instance, juge Strayer—Toronto, 5 et 6 décembre; Ottawa, 20 décembre 1985.

Pratique — Outrage au tribunal — Ordonnance enjoignant aux intimés de sommer leurs fonctionnaires de communiquer de l'Inde le dossier concernant le mari de la requérante afin que soit complété avant l'audition prévue pour le 3 septembre son contre-interrogatoire sur affidavit — Le dossier n'a été communiqué que le 30 août — La preuve qu'il y a eu outrage au tribunal n'a pas été faite même si aucune directive efficace n'a été donnée pour s'assurer que le dossier serait transmis bien avant la date prévue pour l'audition — Les ministres ne sont pas responsables puisqu'ils n'avaient pas une connaissance personnelle de l'ordonnance — Il faut prouver que l'ordonnance leur a été signifiée personnellement ou qu'ils en ont été autrement avisés — Le fait que l'avocat ait eu connaissance de l'ordonnance n'est pas une preuve d'avis suffisant — Les ministres ne sont pas responsables du fait d'autrui des actes de leur préposé parce qu'ils occupent des postes supérieurs — Les ministres ne sont pas des personnes morales d'un seul membre ni la Couronne — Explication de l'arrêt Ministry of Housing and Local Government v. Sharp, [1970] 2 Q.B. 223 (C.A.) — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règles 335, 337(8) — Loi régissant l'emploi et l'immigration, S.C. 1976-77, chap. 54, art. 9(2) — Loi sur le ministère des Affaires extérieures, S.C. 1980-81-82-83, chap. 167, art. 3(2) — Loi sur les remaniements et transferts dans la fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-34, art. 2 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 2, 18.

Pratique — Parties — Qualité pour agir — Procédures en matière d'outrage au tribunal — Ordonnance enjoignant aux intimés d'ordonner à leurs fonctionnaires de transmettre dans un délai prescrit, depuis l'Inde, un dossier en matière d'immigration — Ordonnance non respectée — Ordonnance de justification rendue le 4 octobre — Bref de mandamus délivré le 15 octobre — Le conjoint de l'auteur de la demande de résidence permanente a qualité pour intenter une action pour outrage au tribunal parce que les procédures civiles n'avaient pas pris fin lorsque la requérante a demandé une ordonnance de justification — Défaut susceptible de nuire à la préparation de la cause de la requérante — Des actes de désobéissance peuvent être en même temps de nature civile et criminelle: Poje v. A.G. for British Columbia, [1953] 1 R.C.S. 516 — Explication de l'arrêt In re O'Brien (1889), 16 R.C.S. 197.

Justice criminelle et pénale — Preuve — Charge et nature de la preuve — Action en outrage au tribunal — Il incombe à la personne qui prétend qu'il y a eu outrage au tribunal d'en

(1984), 15 C.C.C. (3d) 150 (Ont. C.A.) explained — Hearsay evidence inadmissible — Affidavits re: knowledge of respondents based on information and belief inadmissible — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 355(4) — Canada Evidence Act, R.S.C. 1970, c. E-10, s. 28.

This is a proceeding under Rule 355 with respect to a show cause order requiring the respondents to attend to hear proof of and to defend themselves against allegations of contempt of court. The respondents were ordered to direct their officials to produce the file relating to the applicant's husband from the Canadian High Commission in New Delhi so that the applicant might complete cross-examination on the affidavits filed in the proceedings in time for the hearing on September 3, 1985. Counsel for the respondents was present in Court when the order was approved and it was formally served on one of the respondents' counsel. The order was not served on either of the respondent ministers. On the same day that the order was made, an employee of Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) informed the Visa Office in India that if the file was not produced at the next hearing scheduled for September 3, the respondents could be cited for contempt. He requested that the file be sent by the next diplomatic bag. The employee had been misinformed by mail room staff at External Affairs that a diplomatic bag leaving India on Friday would be in Ottawa on the following Monday or Tuesday. The file arrived in Ottawa August 28, but did not reach Toronto until August 30.

Held, the allegations of contempt against the two respondents have not been made out.

Whether these proceedings are criminal or civil in nature, there is an onus on the person alleging contempt to prove it beyond a reasonable doubt. *R. v. Cohn* is distinguishable because it involved contempt in the face of the court where the judge himself observed the acts of contempt. Hearsay evidence is not admissible, rendering affidavits of departmental officials as to the state of knowledge of the ministers inadmissible.

The applicant had every right to seek to have the respondents justify their failure to observe the order. The civil proceedings were not finished when the applicant moved for a show cause order. *Poje v. A.G. for British Columbia*, [1953] 1 S.C.R. 516 is authority for the proposition that contumacious acts may be both civil and criminal at the same time. These allegations of contempt incorporate both aspects. In *In re O'Brien* (1889), 16 S.C.R. 197 the contempt occurred after judgment had been delivered. By the time an application had been made for committal for contempt the appeal from that judgment had been abandoned. The alleged contempt was based on interference with the administration of justice, and that possibility had passed before a contempt committal was signed.

faire la preuve hors de tout doute raisonnable — Explication de l'arrêt *R. v. Cohn* (1984), 15 C.C.C. (3d) 150 (C.A. Ont.) — Irrecevabilité de la preuve par ouï-dire — Irrecevabilité des affidavits portant sur ce que savaient les intimés sur la foi de renseignements tenus pour véridiques — Règles de la Cour a fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 355(4) — Loi sur la preuve au Canada, S.R.C. 1970, chap. E-10, art. 28.

Il s'agit d'une procédure engagée en vertu de la Règle 355 à l'égard d'une ordonnance de justification enjoignant aux intimés de comparaître afin d'entendre la preuve et de faire valoir leurs moyens de défense à l'encontre des allégations d'outrage au tribunal. Les intimés avaient reçu ordre d'ordonner à leurs fonctionnaires de remettre le dossier concernant le mari de la requérante, qui se trouvait en la possession du Haut-Commissariat canadien à New Delhi, afin de permettre à la requérante de compléter son contre-interrogatoire sur les affidavits déposés dans les procédures à temps pour l'audition prévue pour le 3 septembre 1985. L'avocat des intimés était présent en Cour lorsque l'ordonnance a été approuvée et celle-ci a été officiellement signifiée à l'un des avocats des intimés. L'ordonnance n'a pas été signifiée à l'un ou l'autre des ministres intimés. Le même jour où l'ordonnance a été rendue, un employé de la Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada (CEIC) a informé le bureau des visas de l'Inde que si le dossier n'était pas produit au cours de la prochaine audition prévue pour le 3 septembre, les intimés pourraient être cités à comparaître pour outrage au tribunal. Il a demandé que le dossier soit expédié par la prochaine valise diplomatique. L'employé, qui avait été mal renseigné par le personnel de la salle du courrier des Affaires extérieures, croyait à tort qu'une valise diplomatique partant de New Delhi le vendredi arrivait à Ottawa le lundi ou mardi suivant. Le dossier est arrivé à Ottawa le 28 août mais ne s'est rendu à Toronto que le 30 août.

Jugement: les allégations d'outrage portées contre les deux intimés n'ont pas été prouvées.

Peu importe que les procédures soient de nature civile ou criminelle, la personne qui prétend qu'il y a eu outrage doit en faire la preuve hors de tout doute raisonnable. L'affaire *R. v. Cohn* est différente parce que l'outrage avait eu lieu en présence de la Cour et que le juge lui-même avait observé les actes d'outrage au tribunal. La preuve par ouï-dire est irrecevable, ce qui fait que les affidavits des fonctionnaires du ministère concernant ce que savaient les ministres ne peuvent être admis.

La requérante a pleinement le droit de demander aux intimés de justifier leur défaut de se conformer à l'ordonnance. Les procédures civiles n'avaient pas pris fin lorsque la requérante a demandé une ordonnance de justification. *Poje v. A.G. for British Columbia*, [1953] 1 R.C.S. 516 a posé le principe que des actes de désobéissance peuvent être en même temps de nature civile et criminelle. En l'espèce, les allégations d'outrage comprennent ces deux aspects. Dans l'affaire *In re O'Brien* (1889), 16 R.C.S. 197, l'outrage au tribunal a eu lieu après que le jugement a été prononcé. Avant que la demande d'incarcération pour outrage au tribunal ne soit présentée, on s'était déjà désisté de l'appel formé contre ce jugement. Le prétendu outrage au tribunal reposait sur une ingérence dans l'administration de la justice, et cette possibilité avait disparu avant que l'ordonnance d'incarcération pour outrage au tribunal ne soit signée.

In contempt proceedings, the order must be construed strictly. The order required that effective directions be given to ensure the arrival of the file in Toronto well before the hearing date. Such directions were not given, nor was there effective follow-up to ensure that the intended objective of the order was achieved. CEIC was responsible for obtaining the file from India. The message of the CEIC employee did not adequately convey the urgency of the matter. It was inaccurate and contained contradictory directions. It is inexplicable why he did not send the already overdue file to Toronto by hand rather than by bus. The Department of External Affairs had control of the file and had the primary responsibility to give the necessary directions for the production of the file. There is no evidence as to what directions were given on behalf of the Secretary of State for External Affairs to ensure prompt delivery of the file.

The respondents did not have personal knowledge of the order and cannot be personally responsible for having failed to carry out the order. A person must have an opportunity to obey the order or to see that it is obeyed. He must have notice of the order. The order was not served personally on the respondents, or otherwise brought to their attention prior to September 3. While the Rules of Court say nothing specific about personal service of an order subsequently relied on as a basis for contempt of court proceedings, common law principles require that the order be served personally. It is not necessary to prove service of the order if notice can otherwise be proved. Knowledge by the solicitor of the order is not sufficient to impute to the client sufficient knowledge to render him guilty of contempt of court.

The ministers are not vicariously responsible for contempt of court arising out of acts of their officers in which they in no way participated.

The respondents are not parties to these proceedings in the role of corporations sole or as the Crown. At issue in the original *mandamus* proceedings was the alleged failure of visa officers to perform an administrative act. The law empowers the ministers to direct that such decisions be taken. The Court can enforce the law by granting *mandamus* against any "federal board, commission or other tribunal". The ministers are within the definition of that term. No statutory provision makes the ministers corporations sole.

A minister is not vicariously liable for torts of public servants, unless he personally participates in them. *Ministry of Housing and Local Government v. Sharp*, [1970] 2 Q.B. 223 (C.A.) is not authority for the vicarious liability of senior officers for their juniors. The judgment of Lord Denning, M.R., relied upon by the applicant was a dissenting judgment. The cases of liability of newspaper owners for contumacious publications turn on the primary responsibility of the proprietor and editor for matters which appear in their publication.

Dans le cadre de procédures d'outrage au tribunal, l'ordonnance doit être interprétée strictement. L'ordonnance exigeait que des directives efficaces soient données pour faire en sorte que le dossier arrive à Toronto bien avant la date prévue pour l'audition. Ces directives n'ont pas été données, pas plus qu'il y a eu de suivi efficace afin de s'assurer que le but visé par l'ordonnance était atteint. La CEIC était responsable d'obtenir le dossier de l'Inde. Le message de l'employé de la CEIC ne traduisait pas adéquatement l'urgence de la question. Il était inexact et contenait des directives contradictoires. Il est inexplicable que le dossier, qui était déjà en retard, n'ait pas été envoyé par messenger plutôt que par autobus. C'est le ministère des Affaires extérieures qui avait le contrôle sur le dossier et qui avait la responsabilité principale d'émettre les directives nécessaires à la production du dossier. La preuve n'indique pas quelles directives ont été émises au nom du secrétaire d'État aux Affaires extérieures pour assurer l'expédition rapide du dossier.

Les intimés n'ont pas eu personnellement connaissance de l'ordonnance et ne peuvent être tenus personnellement responsables de ne pas l'avoir exécuté. Une personne doit avoir l'occasion d'obéir à l'ordonnance ou de voir à ce qu'elle soit respectée. Elle doit en avoir été avisée. L'ordonnance n'a pas été signifiée en mains propres aux intimés ou n'a pas été de quelque autre façon portée à leur attention avant le 3 septembre. Même si les Règles de la Cour ne prévoient rien de précis au sujet de la signification à personne d'une ordonnance sur laquelle on fonde ultérieurement une procédure d'outrage au tribunal, les principes de *common law* exigent que l'ordonnance soit signifiée personnellement. Il n'est pas nécessaire de prouver la signification de l'ordonnance si l'on peut par ailleurs établir que la personne en avait été informée. Le fait que l'avocat ait connaissance de l'ordonnance ne permet pas d'imputer à son client une connaissance telle de l'ordonnance que ce dernier puisse être trouvé coupable d'outrage au tribunal.

Les ministres ne sont pas responsables du fait d'autrui pour l'outrage au tribunal découlant des actes de leurs fonctionnaires, actes auxquels ils n'ont pris part d'aucune façon.

Les intimés ne sont pas parties aux présentes procédures à titre de personne morale d'un seul membre ou comme étant la Couronne elle-même. Ce qui était en litige dans les procédures de *mandamus* initiales, c'était le défaut présumé des agents des visas d'accomplir un acte administratif. La loi permet aux ministres d'ordonner que de telles décisions soient prises. La Cour peut faire respecter la loi en accordant une ordonnance de *mandamus* contre tout «office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral». Les ministres sont visés par cette expression. Aucune disposition législative ne fait des ministres des personnes morales d'un seul membre.

Un ministre n'est pas responsable des délits commis par ses fonctionnaires, à moins d'y avoir lui-même participé. L'arrêt *Ministry of Housing and Local Government v. Sharp*, [1970] 2 Q.B. 223 (C.A.) ne constitue pas un précédent établissant la responsabilité du fait d'autrui des fonctionnaires supérieurs pour les actes de leurs subordonnés. Le jugement du maître des rôles lord Denning, sur lequel s'est fondé le requérant, était dissident. Les cas de responsabilité des propriétaires de journaux pour des publications contrevenant à une ordonnance de la Cour portaient sur la responsabilité principale à titre de propriétaire et de rédacteur en chef pour les sujets qui paraissent dans leur publication.

This decision may give rise to difficulties for private litigants seeking judicial review of administrative decisions. Generally the practice of identifying the minister as the nominal party is a satisfactory means of engaging the response of the relevant officials, although it has some shortcomings in contempt proceedings. Orders might, however, be framed which would engage the responsibility of officials other than the minister, and contempt proceedings taken against officials who knowingly impede compliance with orders issued against the minister.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Poje v. A.G. for British Columbia, [1953] 1 S.C.R. 516.

CONSIDERED:

R. v. Cohn (1984), 15 C.C.C. (3d) 150 (Ont. C.A.); *In re O'Brien* (1889), 16 S.C.R. 197; *Ministry of Housing and Local Government v. Sharp*, [1970] 2 Q.B. 223 (C.A.); *Heatons Transport (St Helens) Ltd v Transport and General Workers' Union*, [1973] A.C. 15 (H.L.).

REFERRED TO:

Glazer v. Union Contractors Ltd. & Thornton (1960), 129 C.C.C. 150 (B.C.C.A.); *Re Bramblevale, Ltd.*, [1969] 3 All E.R. 1062 (C.A.); *Redwing Limited v. Redwing Forest Products Limited* (1947), 177 L.T.R. 387 (Ch.D.); *Northwest Territories Public Service Association et al. v. Commissioner of the Northwest Territories et al.* (1979), 107 D.L.R. (3d) 458 (N.W.T.C.A.); *Ex parte Langley. Ex parte Smith. In re Bishop* (1879), 13 Ch.D. 110 (C.A.); *Regina v. Woodyatt* (1895), 27 O.R. 113 (Q.B.); *Canada Metal Co. Ltd. et al. v. Canadian Broadcasting Corp. et al. (No. 2)* (1974), 4 O.R. (2d) 585 (H.C.); *Regina v. Evening Standard Co. Ltd.*, [1954] 1 Q.B. 578; *Steiner v. Toronto Star Ltd.* (1955), 1 D.L.R. (2d) 297 (Ont. H.C.).

COUNSEL:

Clayton Ruby and Michael Code for applicant.

John E. Thompson and Michael W. Duffy for respondents.

SOLICITORS:

Ruby & Edwardh, Toronto, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondents.

La présente décision est susceptible de créer des difficultés à l'égard des particuliers qui s'adressent aux tribunaux afin d'obtenir le contrôle judiciaire des décisions administratives. Règle générale, la pratique selon laquelle le ministre est nommé partie à la procédure constitue un moyen satisfaisant d'y amener les fonctionnaires concernés, même si cette pratique n'est pas sans quelques inconvénients dans le cadre de procédures pour outrage au tribunal. Toutefois, il est possible de rédiger des ordonnances qui engageraient la responsabilité de fonctionnaires autres que le ministre, et des procédures d'outrage au tribunal pourraient être intentées contre des fonctionnaires qui entravent sciemment le respect des ordonnances rendues contre le ministre.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Poje v. A.G. for British Columbia, [1953] 1 R.C.S. 516.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

R. v. Cohn (1984), 15 C.C.C. (3d) 150 (C.A. Ont.); *In re O'Brien* (1889), 16 R.C.S. 197; *Ministry of Housing and Local Government v. Sharp*, [1970] 2 Q.B. 223 (C.A.); *Heatons Transport (St Helens) Ltd v Transport and General Workers' Union*, [1973] A.C. 15 (H.L.).

DÉCISIONS CITÉES:

Glazer v. Union Contractors Ltd. & Thornton (1960), 129 C.C.C. 150 (C.A.C.-B.); *Re Bramblevale, Ltd.*, [1969] 3 All E.R. 1062 (C.A.); *Redwing Limited v. Redwing Forest Products Limited* (1947), 177 L.T.R. 387 (Ch.D.); *Northwest Territories Public Service Association et al. v. Commissioner of the Northwest Territories et al.* (1979), 107 D.L.R. (3d) 458 (C.A.T.N.-O.); *Ex parte Langley. Ex parte Smith. In re Bishop* (1879), 13 Ch.D. 110 (C.A.); *Regina v. Woodyatt* (1895), 27 O.R. 113 (B.R.); *Canada Metal Co. Ltd. et al. v. Canadian Broadcasting Corp. et al. (No. 2)* (1974), 4 O.R. (2d) 585 (H.C.); *Regina v. Evening Standard Co. Ltd.*, [1954] 1 Q.B. 578; *Steiner v. Toronto Star Ltd.* (1955), 1 D.L.R. (2d) 297 (H.C. Ont.).

AVOCATS:

Clayton Ruby et Michael Code pour la requérante.

John E. Thompson et Michael W. Duffy pour les intimés.

PROCUREURS:

Ruby & Edwardh, Toronto, pour la requérante.

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

STRAYER J.: This is a proceeding under Rule 355 [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663] with respect to a show cause order requiring the respondents to attend personally or by agent to hear proof of the acts with which they were charged and to urge any grounds of defence as to the following allegations of contempt of court put forward by the applicant:

(a) that they disobeyed an order of this Honourable Court, that is the order given by the Associate Chief Justice on Thursday, the 15th day of August, 1985, ordering that the respondents direct their officials to produce the file or a copy of the file relating to the applicant, Debora Bhatnager and her husband, Ajay Kant Bhatnager, from the Canadian High Commission in New Delhi, India to Lou Ditosto, an Immigration Officer of the respondents, so that the applicant might complete cross-examination on the affidavits filed herein, forthwith and in time for the scheduled hearing of this matter of September 3, 1985;

(b) that they acted in such a way as to interfere with the orderly administration of justice and to impair the authority or dignity of the Court by so disobeying the said order.

The applicant filed a notice of motion on June 5, 1985 requesting that a writ of *mandamus* be issued against the Minister of Employment and Immigration to require her to order her officers to process an application for permanent residence in Canada of Ajay Kant Bhatnager, the spouse of the applicant herein. The applicant is a Canadian citizen living in Canada. Her husband at the time the original motion was filed was living in India and was waiting for his application for permanent residence to be processed at the Canadian High Commission in New Delhi. He had been waiting since 1981.

Prior to commencing those proceedings, Ms. Barbara Jackman, counsel for the applicant, had indicated to counsel in the regional office of the Department of Justice in Toronto that she would be bringing such an application.

There was filed on behalf of the Minister of Employment and Immigration, the only respondent in the proceedings at that time, an affidavit of one Lou Ditosto, an immigration officer, such affidavit being dated June 12, 1985. Mr. Ditosto was cross-examined on that affidavit on July 11, 1985. Counsel for the respondent agreed at that

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

LE JUGE STRAYER: Il s'agit en l'espèce d'une procédure engagée en vertu de la Règle 355 [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663] à l'égard d'une ordonnance de justification enjoignant aux intimés de comparaître en personne ou par voie de représentant afin d'entendre la preuve des actes dont ils sont accusés et de faire valoir leurs moyens de défense à l'encontre des allégations d'outrage au tribunal suivantes, formulées par la requérante:

[TRADUCTION] a) ils ont désobéi à une ordonnance de cette Cour, c'est-à-dire à l'ordonnance prononcée par le juge en chef adjoint, le jeudi 15 août 1985, leur enjoignant d'ordonner à leurs fonctionnaires de remettre à Lou Ditosto, un agent d'immigration des intimés, l'original ou une copie du dossier concernant la requérante, Debora Bhatnager, et son mari, Ajay Kant Bhatnager, qui se trouvait en la possession du Haut-Commissariat du Canada à New Delhi (Inde), afin de permettre à la requérante de compléter son contre-interrogatoire sur les affidavits déposés en l'espèce, et ce, sans délai et à temps pour l'audition de ce cas prévue pour le 3 septembre 1985;

b) ils ont agi de façon à gêner la bonne administration de la justice et à porter atteinte à l'autorité et à la dignité de la Cour en désobéissant ainsi à ladite ordonnance.

Le 5 juin 1985, la requérante a déposé un avis de requête dans laquelle elle demandait la délivrance d'un bref de *mandamus* contre la ministre de l'Emploi et de l'Immigration pour la forcer à ordonner à ses préposés de donner suite à la demande de résidence permanente au Canada d' Ajay Kant Bhatnager, l'époux de la requérante aux présentes qui est citoyenne canadienne et demeure au Canada. À l'époque où cette dernière a déposé sa requête initiale, son mari vivait en Inde et attendait que le Haut-Commissariat du Canada à New Delhi donne suite à sa demande de résidence permanente. Il attendait depuis 1981.

Avant le début des procédures susmentionnées, l'avocate de la requérante, M^{me} Barbara Jackman, avait indiqué à l'avocat du bureau régional du ministère de la Justice à Toronto qu'elle présenterait une telle demande.

Un affidavit en date du 12 juin 1985, d'un certain Lou Ditosto, agent d'immigration, a été déposé au nom du ministre de l'Emploi et de l'Immigration, seul intimé aux procédures à cette époque. Monsieur Ditosto a été contre-interrogé sur cet affidavit le 11 juillet 1985. L'avocat de l'intimé a alors accepté de produire le dossier de

time to produce the file from New Delhi with respect to Mr. Bhatnager's application for admission. Obviously the contents of that file were potentially relevant to assist Mr. Ditosto in answering questions on cross-examination concerning the issues with respect to which his affidavit was filed. On July 17 Jean M. Brisson, an employee of the Canada Employment and Immigration Commission in Hull, sent a telex message to the Visa Office at the Canadian High Commission in New Delhi, India. This message referred to the fact that court action had been commenced by the applicant and concluded as follows:

Please forward your file immediately keeping a photocopy for your needs. Required to prepare defence.

The file was not sent from New Delhi as requested, with the result that on August 15, 1985, the Associate Chief Justice, at the request of the applicant, made an order which read in part as follows:

THAT the Respondents direct their officials to produce the file or a copy of the file relating to the Applicant, Debora Bhatnager and her husband, Ajay Kant Bhatnager, from the Canadian High Commission in New Delhi, India to Lou Distosto, an Immigration Officer of the Respondents, so that the Applicant may complete cross examination on the affidavits filed herein, forthwith and in time for the scheduled hearing of this matter of September 3, 1985.

That order also directed that the Secretary of State for External Affairs be added as a party respondent. The reasoning behind this was that the Visa Office in New Delhi, its officers and files, are under the control of the Department of External Affairs and hence under the Secretary of State for External Affairs, by virtue of an Order in Council adopted March 31, 1981 (SI/81-59) pursuant to the *Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act*, R.S.C. 1970, c. P-34, section 2. This Order in Council transferred to the Department of External Affairs:

... the control and supervision of that part of the public service in the Canada Employment and Immigration Commission known as the Foreign Branch ... [subject to certain exceptions not relevant here].

Counsel for the respondents was present in Court when this order was approved and it was formally served on one of the respondents' counsel

New Delhi concernant la demande d'admission de M. Bhatnager. De toute évidence, le contenu de ce dossier était susceptible d'aider M. Ditosto à répondre aux questions qui lui seraient posées en contre-interrogatoire relativement aux points dont traitait son affidavit. Le 17 juillet, un employé de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada à Hull, Jean M. Brisson, a transmis, par télex, un message au bureau des visas au Haut-Commissariat du Canada à New Delhi (Inde). Ce message faisait allusion à l'action judiciaire intentée par la requérante et concluait de la façon suivante:

[TRADUCTION] Veuillez transmettre votre dossier immédiatement et en conserver une copie pour vos propres besoins. Dossier nécessaire pour préparer une défense.

Le dossier n'a pas été expédié de New Delhi comme on l'avait demandé, ce qui a eu pour conséquence que le 15 août 1985, le juge en chef adjoint a rendu, à la demande de la requérante, une ordonnance qui se lit en partie comme suit:

[TRADUCTION] ... QUE les intimés ordonnent à leurs fonctionnaires de remettre à Lou Ditosto, un agent d'immigration des intimés, l'original ou une copie du dossier concernant la requérante, Debora Bhatnager, et son mari, Ajay Kant Bhatnager, qui se trouve en la possession du Haut-Commissariat du Canada à New Delhi (Inde), afin de permettre à la requérante de compléter son contre-interrogatoire sur les affidavits déposés en l'espèce, et ce, sans délai et à temps pour l'audition de ce cas prévue pour le 3 septembre 1985.

Cette ordonnance intimait également l'ordre d'ajouter le secrétaire d'État aux Affaires extérieures comme intimé. La raison de cette mesure était que le bureau des visas de New Delhi ainsi que les fonctionnaires et les dossiers qui s'y trouvaient, relèvent du ministère des Affaires extérieures et, par le fait même, du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, en vertu d'un décret adopté le 31 mars 1981 (TR/81-59) conformément à la *Loi sur les remaniements et transferts dans la fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-34, article 2. Ce décret a transféré au ministère des Affaires extérieures:

... le contrôle et la direction de la partie de la Fonction publique connue sous le nom de Direction extérieure qui fait partie de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada ... [sous réserve de certaines exceptions qui ne sont pas pertinentes en l'espèce].

L'avocat des intimés était présent en Cour lorsque cette ordonnance a été approuvée. Cette ordonnance a été officiellement signifiée à l'un des

on August 20, 1985. There is no evidence that it was ever served on either of the respondent ministers. On the same day that the order was made, August 15, Mr. Brisson sent a message to the Visa Office in New Delhi which read in part as follows:

AT COURT HEARING THIS A.M. JUDGE ORDERED THAT MINISTER FOR EXTERNAL AFFAIRS BE INCLUDED AS RESPONDENT FOR THE COURT ACTION. IF FILE IS NOT PRODUCED AT NEXT HEARING SCHEDULED FOR SEPT 3 HE AND MINISTER FOR CEIC COULD BE CITED FOR CONTEMPT. PLEASE ENSURE THAT FILE IS SENT BY NEXT DIP BAG TO BE HERE NEXT TUESDAY AUG 20.

According to Mr. Brisson when he sent this telex he understood, from information given to him by staff at the mail room at External Affairs in Ottawa, that a diplomatic bag leaving New Delhi on a Friday (e.g. August 16) would be in Ottawa on the following Monday or Tuesday (e.g. August 19 or 20). When he made inquiries at that mail room on August 20 as to whether the file had arrived, he was told by a Mr. Tessier that a diplomatic bag leaving New Delhi on August 16 would not normally be in Ottawa until about August 26. On August 21 he sent a further telex to the Visa Office in New Delhi which read in part as follows:

EXT AFFAIRS INFORMED ME THAT COURRIER SERVICE DHL INTERNATIONAL EXPRESS LTD. WHICH HAS AN OFFICE IN DELHI COULD DELIVER WITHIN 48 HOURS. IF YOU KEPT COPY OF FILE PLEASE FORWARD A COPY OF IT IMMEDIATELY TO MR. M. DUFFY, DEPARTMENT OF JUSTICE . . . TORONTO . . .

Mr. Duffy was at this point the counsel handling the matter for the respondents. The evidence is uncontroverted that the original file did not arrive by diplomatic bag in Ottawa until August 28. Although there is no admissible evidence as to how the file got to Toronto, it did not reach that city until August 30. I think I can take judicial notice of the fact that a period of some forty-eight hours for conveyance from Ottawa to Toronto, a distance of some 400 kilometers, may be more rapid than the service afforded by Her Majesty's post, but far exceeds the time required by various forms of

avocats des intimés le 20 août 1985. Rien n'indique qu'elle ait été signifiée à l'un ou l'autre des ministres intimés. Le jour où l'ordonnance a été prononcée, c'est-à-dire le 15 août, M. Brisson a fait parvenir au bureau des visas de New Delhi, un message qui se lit en partie comme suit:

[TRADUCTION] À L'AUDIENCE DE LA COUR CET AVANT-MIDI, LE JUGE A ORDONNÉ QUE LE MINISTRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES SOIT NOMMÉ INTIMÉ DANS CETTE ACTION JUDICIAIRE. SI LE DOSSIER N'EST PAS PRODUIT À LA PROCHAINE AUDIENCE PRÉVUE POUR LE 3 SEPTEMBRE, CE DERNIER ET LE MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION POURRAIENT ÊTRE CITÉS À COMPARAÎTRE POUR OUTRAGE AU TRIBUNAL. VEUILLEZ VOUS ASSURER QUE CE DOSSIER EST EXPÉDIÉ PAR LA PROCHAINE VALISE DIPLOMATIQUE QUI DOIT ARRIVER ICI MARDI PROCHAIN LE 20 AOÛT.

Selon M. Brisson, lorsqu'il a expédié ce télex, il était sous l'impression, d'après ce que lui avait dit le personnel de la salle du courrier des Affaires extérieures à Ottawa, qu'une valise diplomatique partant de New Delhi un vendredi (par exemple le 16 août) arrivait à Ottawa le lundi ou mardi suivant (par exemple le 19 ou le 20 août). Le 20 août, lorsqu'il s'est informé auprès du personnel de cette salle du courrier pour savoir si le dossier était arrivé, un certain M. Tessier lui a répondu qu'une valise diplomatique partant de New Delhi le 16 août ne parvenait normalement pas à Ottawa avant le 26 août environ. Le 21 août, M. Brisson a expédié au bureau des visas de New Delhi un autre télex qui est rédigé, en partie, de la façon suivante:

[TRADUCTION] LES AFFAIRES EXTÉRIEURES M'ONT INFORMÉ QUE LE SERVICE DE MESSAGERIE DHL INTERNATIONAL EXPRESS LTD., QUI A UN BUREAU À DELHI, POURRAIT EFFECTUER LA LIVRAISON DANS LES 48 HEURES. SI VOUS AVEZ GARDÉ UNE COPIE DU DOSSIER, VEUILLEZ EN FAIRE PARVENIR UNE COPIE IMMÉDIATEMENT À M. DUFFY, MINISTÈRE DE LA JUSTICE . . . TORONTO . . .

À ce moment-là, c'est M. Duffy qui représentait les intimés. La preuve établissant que le dossier original n'est pas arrivé à Ottawa par valise diplomatique avant le 28 août n'a pas été contredite. Bien qu'il n'y ait aucun élément de preuve recevable indiquant la manière dont le dossier est parvenu à Toronto, on sait qu'il n'y est pas arrivé avant le 30 août. Je pense que je peux prendre connaissance d'office du fait que même s'il est possible que le délai de 48 heures mis pour acheminer le dossier d'Ottawa à Toronto sur une distance de quelque 400 kilomètres soit plus court que le service offert par les postes de Sa Majesté, c'est néanmoins un délai de beaucoup supérieur à celui

transportation available at a not unreasonable cost.

In the meantime, on August 26, counsel for the parties agreed to resume the cross-examination of a representative of the respondents on August 29. While neither the file nor a copy thereof was available in Toronto on the 26, it was anticipated that one or the other would be available before the cross-examination proceeded. In fact what purported to be a copy of the file was received by counsel for the respondents on August 27 in Toronto. Cross-examination did proceed on August 29 and the officer being cross-examined, one Aphrodite Zografos, made reference to that copy. It emerged during cross-examination, however, that this was not a copy of the whole file and that it lacked copies of several relevant documents. Counsel for the applicant did not suggest that there was anything sinister about these omissions and it is probably fair to assume that the Visa Office in New Delhi had simply not retained a copy of all the documents so could not send copies of all of them. Nevertheless the absence of these documents hindered the applicant in her cross-examination of the immigration officer.

On August 30, the day after this final cross-examination, the original file did arrive in Toronto some time during the morning. Mr. Duffy telephoned counsel for the applicant at 11:30 a.m. and discussed the contents of the file. This was the Friday before the long Labour Day weekend with the hearing of the motion for *mandamus* being scheduled for September 3, the day following Labour Day. It had been directed by the Associate Chief Justice that that motion be heard by me together with a number of other motions dealing with similar issues and the hearing proceeded as directed.

During those hearings, which lasted several days, counsel for the applicant indicated that she would be requesting that a show cause order be issued against the respondents with respect to their alleged failure to produce the file in accordance with the order of the Associate Chief Justice of August 15. At the end of the joint hearings she reverted to this matter and outlined what she regarded as the essential facts making out con-

de divers modes de transport disponibles à un coût abordable.

Dans l'intervalle, le 26 août, les avocats des parties ont accepté de reprendre le contre-interrogatoire d'un représentant des intimés le 29 août. Même s'il n'y avait ni original ni copie du dossier à Toronto le 26, on prévoyait que l'un ou l'autre de ces documents serait disponible avant la poursuite du contre-interrogatoire. En fait, le 27 août, l'avocat des intimés a reçu à Toronto un document qui se voulait une copie du dossier. Le contre-interrogatoire a eu lieu le 29 août et le fonctionnaire contre-interrogé, Aphrodite Zografos, a fait allusion à cette copie. Cependant, il est ressorti du contre-interrogatoire qu'il ne s'agissait pas d'une copie de l'ensemble du dossier et qu'il manquait des copies de plusieurs documents pertinents. L'avocat de la requérante n'a pas laissé entendre que ces omissions avaient été faites à dessein et il est probablement raisonnable de supposer que les fonctionnaires du bureau des visas de New Delhi n'avaient tout simplement pas conservé des copies de tous les documents et donc qu'il leur était impossible d'expédier une copie de tous. Il n'en reste pas moins que l'absence de ces documents a gêné la requérante dans son contre-interrogatoire de l'agent d'immigration.

Le 30 août, le lendemain de ce dernier contre-interrogatoire, l'original du dossier est effectivement parvenu à Toronto au cours de la matinée. M. Duffy a téléphoné à l'avocate de la requérante vers 11 h 30 et a discuté avec elle du contenu de ce dossier. C'était le vendredi précédant le long congé de la Fête du travail et l'audition de la requête en *mandamus* était prévue pour le 3 septembre, le lendemain de la Fête du travail. Le juge en chef adjoint avait ordonné que j'entende cette requête avec un certain nombre d'autres requêtes portant sur des questions similaires et l'audition s'est déroulée comme prévu.

Au cours de ces auditions qui ont duré plusieurs jours, l'avocate de la requérante a signalé qu'elle demanderait qu'une ordonnance de justification soit prononcée contre les intimés étant donné leur défaut de produire le dossier conformément à l'ordonnance en date du 15 août du juge en chef adjoint. Au terme de ces auditions, l'avocate est revenue sur cette question et a exposé ce qu'elle considérait comme étant les faits essentiels établis-

tempt of court. I invited counsel for the respondents to address this issue. As there appeared to be no dispute over the basic facts that production of the file had been ordered in time for cross-examination to be finished before the hearing on September 3, and that the complete file had not arrived in Toronto until August 30, the last normal business day before the hearing, I thought it unnecessary to put the applicant to the cost of making what could be simply an *ex parte* application, accompanied by an affidavit, for a show cause order, as the Court has the power under Rule 355(4) to issue a show cause order *ex proprio motu*. I therefore stated that I would be prepared to issue such an order if counsel for the applicant would submit a draft for my approval. This was not done for several weeks and the order itself was issued on October 4, 1985. Prior to its issue counsel for the respondents made certain representations as to form which I took into account, but I declined to hold a further hearing as to whether the show cause order should issue having regard to the decision which I had already taken in open court.

On October 15 I issued reasons [[1985] 2 F.C. 315] and an order in respect of the application for *mandamus*, granting the application and also ordering costs against the respondents. I directed that the respondents should pay costs incurred by the applicant after July 31 on a solicitor-client basis, on the grounds that whether or not contempt of court was made out, the respondents should respond in costs for departmental delays in making the file available in Toronto. While such delays might be understandable up to the end of July, they could not, as a matter of orderly participation in procedures before the Court, be acceptable thereafter.

I subsequently, at the request of counsel, gave further directions as to the hearing of this matter indicating it was to be on the basis of affidavit evidence with the applicant carrying responsibility for establishing the alleged contempt. Among the affidavits filed by the respondents was one from

sant l'outrage au tribunal. J'ai demandé à l'avocat des intimés d'aborder cette question. Comme il ne semblait pas y avoir de contestation quant aux faits principaux, savoir que la production du dossier avait été demandée à temps pour que le contre-interrogatoire soit complété avant l'audience du 3 septembre et que le dossier complet n'était parvenu à Toronto que le 30 août, dernier jour ouvrable ordinaire avant l'audition, j'ai estimé qu'il était inutile, étant donné le pouvoir qu'a la Cour, en vertu de la Règle 355(4), de rendre une ordonnance de justification de sa propre initiative, d'imposer à la requérante les frais de ce qui pourrait être simplement une demande *ex parte*, à laquelle serait joint un affidavit, en vue d'obtenir une telle ordonnance. J'ai donc déclaré que je serais prêt à rendre une telle ordonnance si l'avocate de la requérante soumettait un projet d'ordonnance à mon approbation. Ce projet ne m'a été présenté que plusieurs semaines plus tard et l'ordonnance elle-même a été prononcée le 4 octobre 1985. Avant que cette ordonnance ne soit rendue, l'avocat des intimés a fait certaines représentations quant à la forme que j'ai prises en considération. J'ai cependant refusé de tenir une autre audition sur l'opportunité de cette ordonnance de justification étant donné la décision que j'avais déjà prise à l'audience.

Le 15 octobre, j'ai prononcé des motifs [[1985] 2 C.F. 315] ainsi qu'une ordonnance relativement à la demande de *mandamus*, accueillant cette demande et condamnant également les intimés aux dépens. J'ai ordonné que les intimés paient les frais engagés par la requérante après le 31 juillet sur la base procureur-client, au motif que, qu'on fasse ou non la preuve de l'outrage au tribunal, les intimés devraient être tenus responsables des frais découlant des retards du ministère à fournir le dossier à Toronto. Même si jusqu'à la fin de juillet de tels délais pouvaient se justifier, il était inadmissible qu'ils se prolongent davantage, si la participation aux procédures de la Cour devait se faire de façon ordonnée.

Par la suite, à la demande des avocats, j'ai formulé des directives supplémentaires relativement à l'audition de cette affaire, indiquant alors que l'on procéderait au moyen de preuve par voie d'affidavits et qu'il incomberait à la requérante de faire la preuve du présumé outrage au tribunal.

the First Secretary of the Canadian High Commission in New Delhi. Counsel for the applicant indicated they wished to cross-examine on this affidavit. To do so this would require the leave of the Court under Rule 333(5), having regard to the fact that the deponent was in New Delhi. The respondents elected to withdraw the affidavit and I permitted them to do so in spite of certain objections by counsel for the applicant. While I am aware that in some other courts it has been held that an affidavit once filed on a motion cannot be withdrawn, I could find no reason in principle why this should be so. It appears to me that the closer analogy is to that of a respondent deciding not to call a witness where *viva voce* evidence is being taken. As far as I am concerned the affidavit never became part of the evidence. The respondents cannot, of course, have it both ways: I cannot take into account any evidence in support of their case which this affidavit might have afforded and can draw any appropriate inferences from the absence of such evidence.

Conclusions

Lest it be obscured by what is to follow, I wish to underline at the outset that in my view the spirit of the order issued by the Associate Chief Justice on August 15 was not observed by the two Departments involved, particularly the Department of External Affairs. I can only conclude, from the evidence made available to me, that the responsible officials did not take this matter sufficiently seriously, thus showing inadequate respect either for the rights of the applicant or for the authority of this Court. I am, however, dealing with a very serious allegation of contempt of court against two ministers of the Crown and this involves several difficult legal and factual issues which will now be considered.

(i) Onus and nature of proof—It is clear that whether these proceedings be regarded as criminal or civil in nature there is an onus on the person alleging contempt to prove it. Rule 355(4) says that the show cause order is to order the person

Parmi les affidavits produits par les intimés, se trouvait celui du premier secrétaire du Haut-Commissariat du Canada à New Delhi. Les avocats de la requérante ont indiqué qu'ils souhaitaient contre-interroger ce dernier sur son affidavit. Pour ce faire, il aurait fallu obtenir de la Cour la permission prévue à la Règle 333(5), étant donné que le déposant se trouvait à New Delhi. Les intimés ont décidé de retirer cet affidavit et je leur ai permis de le faire malgré certaines objections de l'avocat de la requérante. Je sais que certains autres tribunaux ont décidé qu'une fois qu'un affidavit a été déposé dans le cadre d'une requête, il ne peut plus être retiré, mais je ne vois pas pourquoi, en principe, il devrait en être ainsi. Il me semble que la meilleure comparaison qu'on pourrait faire serait avec le cas d'un intimé qui déciderait de ne pas appeler un témoin lorsque des témoignages de vive voix sont rendus. En ce qui me concerne, l'affidavit n'a jamais fait partie de la preuve. Par ailleurs, les intimés ne peuvent évidemment pas jouer sur deux tableaux: je ne peux pas tenir compte de quelque élément de preuve qu'aurait pu fournir cet affidavit à l'appui de leur thèse et je peux tirer toutes les conclusions qui s'imposent de l'absence d'une telle preuve.

Conclusions

De peur que la situation ne soit embrouillée par les propos qui vont suivre, je désire souligner dès le départ que, selon moi, l'esprit de l'ordonnance rendue par le juge en chef adjoint le 15 août n'a pas été respecté par les deux ministères en cause, particulièrement le ministère des Affaires extérieures. À la lumière de la preuve portée à ma connaissance, je ne peux que conclure que les fonctionnaires responsables n'ont pas pris cette affaire suffisamment au sérieux, faisant ainsi preuve d'un manque de respect soit envers les droits de la requérante soit envers l'autorité de cette Cour. Je dois, cependant, examiner de très graves accusations d'outrage au tribunal portées contre deux ministres de la Couronne et cela soulève plusieurs questions de droit et de fait complexes sur lesquelles je vais maintenant me pencher.

(i) Fardeau et nature de la preuve—Il est clair que peu importe que les présentes procédures soient considérées de nature civile ou de nature criminelle, le fardeau de la preuve incombe à la personne qui prétend qu'il y a eu outrage au

accused of contempt to appear before the Court "to hear proof of the acts with which he is charged" Such proof must be beyond a reasonable doubt: see *Glazer v. Union Contractors Ltd. & Thornton* (1960), 129 C.C.C. 150 (B.C.C.A.), at page 156; *Re Bramblevale, Ltd.*, [1969] 3 All E.R. 1062 (C.A.), at page 1063. Counsel for the applicant contended that the recent decision of the Ontario Court of Appeal in *R. v. Cohn* (1984), 15 C.C.C. (3d) 150 had approved a procedure by which the person accused of contempt of court is required to prove his innocence. That case involved an alleged contempt in the face of the Court where the judge had himself observed the alleged acts of contempt. The Court of Appeal makes it quite clear in its decision that the onus of proof beyond a reasonable doubt remains on he who alleges contempt of court even though, as a practical matter, the burden of calling evidence may shift at some point to the alleged contemnor if he is to escape liability.

It is also clear that hearsay evidence is not admissible in such proceedings: see Rule 332(1) and the *Glazer* case *supra*, at page 156. Counsel for the applicant objected at the outset of the hearing to the admission of any evidence on information and belief contained in the affidavits filed on behalf of the respondents. Counsel for the respondents did not contest this objection and I confirmed that I would not consider any such evidence. This meant that affidavits sworn by the Chief of Staff to the Minister of Employment and Immigration and by the Senior Departmental Assistant in the Office of the Secretary of State for External Affairs, purporting to show that their respective ministers were unaware of the order of the Associate Chief Justice until sometime in September, are inadmissible as to the state of knowledge of the respondents. Counsel for the respondents objected that he had been taken by surprise by arguments on behalf of the applicant to the effect that an inference could be drawn that the respondent ministers knew of the order before the alleged contempt occurred. He wanted me either to rule that no such inference could be drawn or

tribunal. La Règle 355(4) énonce qu'une ordonnance de justification sert à enjoindre à celui qui est accusé d'outrage au tribunal de comparaître devant la Cour «pour entendre la preuve des actes dont il est accusé. . .» Cette preuve doit être établie hors de tout doute raisonnable: voir *Glazer v. Union Contractors Ltd. & Thornton* (1960), 129 C.C.C. 150 (C.A.C.-B.), à la page 156; *Re Bramblevale, Ltd.*, [1969] 3 All E.R. 1062 (C.A.), à la page 1063. L'avocate de la requérante a soutenu que la récente décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans *R. v. Cohn* (1984), 15 C.C.C. (3d) 150, avait autorisé une procédure suivant laquelle la personne accusée d'outrage au tribunal doit prouver son innocence. Dans cette affaire, l'outrage en question avait eu lieu en présence de la Cour et le juge lui-même avait pu observer les actes constituant présumément l'outrage au tribunal. La Cour d'appel dit clairement dans sa décision que le fardeau de la preuve hors de tout doute raisonnable demeure sur les épaules de la personne qui allègue l'outrage au tribunal même si, en pratique, la nécessité de rapporter des éléments de preuve peut, à un certain moment, retomber sur la personne accusée si elle ne veut pas être trouvée coupable.

Il est également clair que la preuve par ouï-dire est irrecevable dans de telles procédures: voir la Règle 332(1) et l'affaire *Glazer*, précitée, à la page 156. Au début de l'audience, l'avocate de la requérante a contesté la recevabilité de tout élément de preuve reposant sur des renseignements tenus pour avérés qui se trouverait dans les affidavits déposés au nom des intimés. L'avocat des intimés n'a pas contesté cette objection et j'ai confirmé que je ne prendrais en considération aucun élément de preuve du genre. Cela a fait que les affidavits assermentés du chef de cabinet du ministre de l'Emploi et de l'Immigration et de l'adjoint ministériel principal du Cabinet du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, qui prétendaient établir que leur ministre respectif n'était pas au courant de l'ordonnance du juge en chef adjoint avant une date quelconque en septembre, sont irrecevables et ne pourront servir à établir ce que savaient les intimés. L'avocat des intimés a dit qu'il avait été pris par surprise par les arguments présentés au nom de la requérante et selon lesquels il serait possible de déduire que les ministres intimés étaient au courant de l'ordonnance avant que

else to allow him to file admissible evidence as to the state of knowledge of the two respondents. I refused both requests on the basis that he could not reasonably be considered to be taken by surprise by an argument as to the constructive knowledge of the respondents, that presumably counsel for the respondents had this issue in mind in filing the two affidavits (held to be inadmissible as hearsay) on the issue of the state of knowledge of the respondents, and that any inferences to be drawn were a matter for argument. I did not consider it to be just to the applicant to adjourn proceedings further to allow counsel for the respondents to supplement their evidence once the hearsay affidavits filed on their behalf had been rejected.

I have also rejected as inadmissible copies of telexes received from New Delhi and a waybill for the alleged shipment of the file from Ottawa to Toronto, all on the grounds that they are hearsay in so far as the truth of their contents is concerned. They cannot, as variously suggested by counsel, be admitted as "business records" as the procedural requirements of section 28 of the *Canada Evidence Act* [R.S.C. 1970, c. E-10] were not met and neither party waived those requirements.

(ii) *Locus standi* of applicant—The respondents contend that any contempt proceeding based on alleged disobedience of an order of the Court in a civil procedure is itself a civil process, but that once that civil action is completed as between the parties to it any further procedure against a former party who is alleged to have disobeyed the order of the Court during that process is a matter of punishment for the better protection of the administration of justice and is a criminal matter. In such a situation, it was argued, the original private litigant whose case has since been determined has no standing to proceed with the contempt accusation. In support of this proposition counsel cited a very old decision of the Supreme Court of Canada, *In re O'Brien* (1889), 16 S.C.R. 197. I reject this proposition on two grounds. First,

ne se produise le présumé outrage. Il voulait que je statue qu'aucune inférence de ce genre ne pouvait être tirée ou que je lui permette de produire des éléments de preuve recevables relativement à ce que savaient les deux intimés. J'ai rejeté ces deux requêtes aux motifs qu'on ne peut pas raisonnablement considérer qu'il a été pris par surprise par un argument touchant la connaissance implicite des intimés, qu'il y a lieu de croire que l'avocat des intimés avait cette question à l'esprit lorsqu'il a déposé les deux affidavits (que j'ai jugé irrecevables parce qu'ils constituaient du ouï-dire) sur la question de la connaissance des intimés, et que toute inférence qui pourrait être tirée relèverait des débats. J'ai considéré qu'il serait injuste envers la requérante d'ajourner encore les procédures afin de permettre aux avocats des intimés de compléter leur preuve après que les affidavits constitués de ouï-dire produits pour le compte des intimés aient été rejetés.

J'ai également jugé irrecevables les copies des télex reçus de New Delhi ainsi que le récépissé concernant la prétendue expédition du dossier d'Ottawa à Toronto, parce que tous ces documents constituent du ouï-dire en ce qui a trait à la véracité de leur contenu. Ils ne peuvent, comme l'a diversement suggéré l'avocat, être admis en preuve à titre de «pièces commerciales» puisque les exigences procédurales de l'article 28 de la *Loi sur la preuve au Canada* [S.C.R. 1970, chap. E-10] n'ont pas été respectées et que ni l'une ni l'autre des parties n'a renoncé à ces exigences.

(ii) *Qualité pour agir* de la requérante—Les intimés prétendent que toute action en outrage au tribunal reposant sur une prétendue désobéissance à une ordonnance de la Cour rendue dans une procédure civile constitue elle-même une action de nature civile, mais que dès le moment où la procédure civile a pris fin entre les parties en cause, toute procédure ultérieure intentée contre l'une de ces parties pour avoir présumé désobéi à une ordonnance de la Cour prononcée durant la procédure principale devient affaire de sanction en vue de protéger l'administration de la justice et qu'il s'agit alors d'une affaire de nature criminelle. Dans un tel cas, a-t-on prétendu, le particulier plaideur du départ, dont le litige a été tranché depuis, n'a pas l'intérêt nécessaire pour poursuivre l'accusation d'outrage au tribunal. Au soutien de

it is clear from a more recent decision of the Supreme Court of Canada in *Poje v. A.G. for British Columbia*, [1953] 1 S.C.R. 516 that contumacious acts may be both civil and criminal at the same time, having both a civil aspect in the sense of enforcing rights and duties as between two parties and a criminal aspect as involving the public interest. In the present case I believe the allegations of contempt themselves as set out above incorporate both aspects, the public interest involved being that of the maintenance of the authority of this Court and the respect for that authority by the executive branch of government. In my view within the context of the civil proceedings here the applicant had every right to seek to have the respondents justify their apparent failure to observe the order which the applicant had obtained against them. The civil proceedings were not finished when the applicant moved for a show cause order. A show cause order was issued on October 4 whereas the order for *mandamus*, the original relief requested by the applicant, was not issued until October 15. Secondly, I am not satisfied that the case *In re O'Brien, supra* stands for the proposition advanced by the respondents. It appears to me that in that case the real weakness in the applicant's case was that at the time the alleged contempt occurred, through a publication in a newspaper, the judgment had already been delivered in the case and by the time an application had been made for a committal for contempt the appeal from that judgment had already been abandoned. The alleged contempt being based on interference with the administration of justice, that possibility had passed before a contempt committal was signed. In the present case we have an alleged failure to obey a specific order of this Court which failure may not only constitute an affront to the Court but also, in the view of the applicant, was prejudicial to the preparation of her case which was not yet finished when the application was made for contempt. I think this gives her adequate *locus standi*.

cet argument, l'avocat a cité une très vieille décision de la Cour suprême du Canada, *In re O'Brien* (1889), 16 R.C.S. 197. Je rejette cet argument et ce, pour deux motifs. Premièrement, il ressort d'un jugement plus récent de la Cour suprême du Canada, *Poje v. A.G. for British Columbia*, [1953] 1 R.C.S. 516, que de tels actes de désobéissance peuvent être en même temps de nature civile et criminelle, puisqu'ils possèdent à la fois un aspect civil, en ce qu'ils ont trait au respect des droits et obligations réciproques des parties, et un aspect criminel, du point de vue de l'intérêt public. En espèce, je crois que les accusations d'outrage au tribunal elles-mêmes, telles qu'elles sont énoncées plus haut, comprennent ces deux aspects, l'intérêt public en jeu étant le maintien de l'autorité de cette Cour et le respect de cette autorité par le pouvoir exécutif. À mon avis, dans le contexte des procédures civiles en l'espèce, la requérante avait pleinement le droit de demander aux intimés de justifier leur apparent défaut de se conformer à l'ordonnance que la requérante avait obtenue contre eux. Les procédures civiles n'avaient pas pris fin lorsque la requérante a demandé une ordonnance de justification. Une ordonnance de justification a été prononcée le 4 octobre alors que l'ordonnance de *mandamus*, le redressement qui avait d'abord été demandé par la requérante, n'a été prononcée que le 15 octobre. Deuxièmement, je ne suis pas convaincu que l'arrêt *In re O'Brien*, précité, appuie la thèse mise de l'avant par les intimés. Il me semble que dans cette affaire, la véritable faille dans l'argumentation du requérant était qu'à l'époque où a été commis le prétendu outrage au tribunal par la publication d'un texte dans un journal, jugement avait déjà été rendu dans l'affaire et qu'avant que la demande d'incarcération pour outrage au tribunal ne soit présentée, on s'était déjà désisté de l'appel formé contre ce jugement. Comme le prétendu outrage au tribunal reposait sur une ingérence dans l'administration de la justice, cette possibilité avait disparu avant que l'ordonnance d'incarcération pour outrage au tribunal ne soit signée. En l'espèce, nous sommes en présence d'un présumé défaut de se conformer à un ordre précis de cette Cour, défaut susceptible non seulement de constituer un affront à l'endroit de la Cour, mais également, de l'avis de la requérante, de nuire à la préparation de sa cause qui n'était pas encore terminée lorsque la requête pour outrage a été présentée. Je pense que cette situation lui confère la qualité suffisante pour agir.

(iii) Was the order obeyed?—There is, of course, no evidence that the respondents personally did anything to comply with the order. I have concluded, however, that those acting on behalf of the respondents did not carry out either the letter or the spirit of the order. I accept that in contempt proceedings one must construe strictly the order allegedly violated since a question of guilt or innocence is involved: see e.g. *Redwing Limited v. Redwing Forest Products Limited* (1947), 177 L.T.R. 387 (Ch.D.), at page 390; *Northwest Territories Public Service Association et al. v. Commissioner of the Northwest Territories et al.* (1979), 107 D.L.R. (3d) 458 (N.W.T.C.A.), at pages 478-480. Whatever the obligations cast on the officers of their respective departments by this order—and it would not be appropriate for me to make a finding on that in these proceedings—it required the respondents to:

... direct their officials to produce the file or a copy of the file ... so that the Applicant may complete cross examination on the affidavits ... forthwith and in time for the scheduled hearing of this matter on September 3, 1985.

This required that effective directions be given to ensure the arrival of the file in Toronto well before the hearing date. I think any reasonable person familiar with the situation would interpret this to mean that the file should have been in Toronto at least by the beginning of the week preceding the week of the hearing, that is by August 26 at the latest. This would have allowed the witness being cross-examined to familiarize herself with the file so as to be able to answer questions relating to the information; it would have allowed the cross-examination to proceed, to be transcribed and to be submitted to the Court; and would have permitted its analysis by counsel; all prior to the long weekend immediately preceding the hearing.

While counsel for the respondents contended that the Minister of Employment and Immigration had no responsibility under this order since the file was in the control of the Department of External Affairs, it appears from the affidavits that the Canada Employment and Immigration Commission in such circumstances was seen as having the

(iii) L'ordonnance a-t-elle été respectée?—Il n'y a évidemment aucune preuve que les intimés ont personnellement posé quelque geste pour se conformer à l'ordonnance. Toutefois, j'en suis venu à la conclusion que les personnes qui ont agi pour le compte des intimés n'ont exécuté ni la lettre ni l'esprit de l'ordonnance. Je reconnais que dans le cadre de procédures d'outrage au tribunal il faut interpréter strictement l'ordonnance qui a présument été enfreinte, puisqu'une question de culpabilité ou d'innocence est en jeu: voir par exemple *Redwing Limited v. Redwing Forest Products Limited* (1947), 177 L.T.R. 387 (Ch.D.), à la page 390; *Northwest Territories Public Service Association et al. v. Commissioner of the Northwest Territories et al.* (1979), 107 D.L.R. (3d) 458 (C.A.T.N.-O.), aux pages 478 à 480. Peu importe les obligations qui étaient faites aux fonctionnaires de leur ministère respectif par cette ordonnance—et il ne serait pas opportun pour moi de statuer sur cette question en l'espèce—elle intimait aux intimés:

... ordonnent à leurs fonctionnaires de remettre ... l'original ou une copie du dossier ... afin de permettre à la requérante de compléter son contre-interrogatoire sur les affidavits ... et ce, sans délai et à temps pour l'audition de ce cas prévue pour le 3 septembre 1985.

Cela exigeait que des directives efficaces soient données pour faire en sorte que le dossier arrive à Toronto bien avant la date prévue pour l'audition. J'estime que toute personne raisonnable et au fait de la situation déduirait de cette ordonnance que le dossier aurait dû parvenir à Toronto au plus tard au début de la semaine précédant la semaine de l'audition, c'est-à-dire le 26 août. Cela aurait permis au témoin qui était contre-interrogé de se familiariser avec le dossier de manière à pouvoir répondre aux questions se rapportant aux renseignements qui s'y trouvaient; on aurait pu ainsi procéder au contre-interrogatoire, le transcrire et le soumettre à la Cour; les avocats auraient pu l'analyser; et tout cela avant le long week-end précédant immédiatement l'audition.

Bien que l'avocat des intimés ait prétendu que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration n'avait aucune responsabilité en vertu de cette ordonnance puisque le dossier se trouvait sous le contrôle du ministère des Affaires extérieures, il ressort des affidavits qu'on considérait que c'était la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada qui

responsibility within the government for obtaining the file from the Visa Office in New Delhi. While Mr. Brisson on behalf of the Commission did make a considerable effort to get the file, even his message of August 15 as quoted above did not adequately convey the urgency of the matter. It leaves the impression that it will be sufficient if the file is produced at the time of the hearing, that is by September 3. This was not a reasonable interpretation of the order of the Associate Chief Justice. It may be that Mr. Brisson was not adequately briefed on the matter by those who should have informed him, but the information which he conveyed to New Delhi was not accurate. Furthermore, he gave what proved to be a contradictory direction in requesting that the file be sent "by next dip bag to be here next Tuesday Aug 20". It later emerged that anything put in the "next dip bag" would not be in Ottawa by August 20 but, at the earliest, by August 26. Further, when the original file did arrive, it is clear from Mr. Brisson's affidavit that he had it at some time before 10:00 on the morning of August 28 and in spite of the fact that it was already well overdue he decided to send it by bus to Toronto. While there is no direct evidence as to how the file did travel to Toronto, it is common ground that it did not arrive there until the morning of August 30, some two days after Mr. Brisson had retrieved it from the mail room at External Affairs in Ottawa. That he did not think it sufficiently important to ensure the immediate delivery of the file to Toronto by hand if necessary, I find completely inexplicable.

As for the Department of External Affairs, it appears that its mail room staff misinformed Mr. Brisson of the CEIC as to how long the diplomatic bag would normally take coming from New Delhi to Ottawa with the result that his telex of August 15 was contradictory; and it is also apparent that notwithstanding the telex of July 17, and the telex of August 15, from Mr. Brisson, External Affairs officers in New Delhi chose to send the file from there in a manner which they must have known would take at a minimum ten days, this without

était, dans les circonstances, l'organisme ayant la responsabilité, au sein du gouvernement, d'obtenir le dossier du bureau des visas de New Delhi. Bien que M. Brisson ait déployé, pour le compte de la Commission, des efforts considérables en vue d'obtenir le dossier, même son message du 15 août, cité plus haut, ne traduisait pas adéquatement l'urgence de la question. Ce message donne l'impression qu'il était suffisant de produire le dossier à temps pour l'audition, c'est-à-dire le 3 septembre. Ce n'était pas une interprétation raisonnable de l'ordonnance du juge en chef adjoint. Peut-être M. Brisson n'a-t-il pas été renseigné adéquatement sur la question par ceux qui auraient dû le faire, mais il n'en reste pas moins que l'information qu'il a transmise à New Delhi était inexacte. Qui plus est, il a donné ce qui s'est avérée une directive contradictoire en demandant que le dossier soit expédié [TRADUCTION] «par la prochaine valise diplomatique qui doit arriver ici mardi prochain le 20 août». On s'est aperçu par la suite que tout envoi placé dans «la prochaine valise diplomatique» ne pourrait être à Ottawa pour le 20 août et n'arriverait pas avant le 26 août. En outre, lorsque le dossier original est effectivement arrivé, il ressort clairement de l'affidavit de M. Brisson que ce dernier l'a reçu un peu avant 10 h le matin du 28 août et qu'en dépit du fait que ce dossier était déjà très en retard, M. Brisson a décidé de l'expédier à Toronto par autobus. Bien qu'il n'y ait pas d'élément de preuve direct sur la façon dont le dossier a été acheminé à Toronto, il est établi qu'il n'y est pas arrivé avant la matinée du 30 août, c'est-à-dire deux jours après que M. Brisson l'ait récupéré à la salle du courrier des Affaires extérieures à Ottawa. Je trouve absolument inexplicable que M. Brisson n'ait pas jugé l'affaire suffisamment importante pour veiller à ce que le dossier soit expédié sur-le-champ à Toronto, par messenger si nécessaire.

Pour ce qui est du ministère des Affaires extérieures, il semble que le personnel de la salle du courrier ait mal renseigné M. Brisson de la CEIC sur le temps qu'il faut normalement pour qu'une valise diplomatique en provenance de New Delhi arrive à Ottawa, ce qui a entraîné la contradiction que contient son télex du 15 août. En outre, il est évident que malgré le télex du 17 juillet et celui de M. Brisson en date du 15 août, les fonctionnaires des Affaires extérieures en poste à New Delhi ont choisi d'expédier le dossier par un moyen qui, ils

regard to what they should have understood to be the urgency of the matter. As the only evidence from anyone in New Delhi was withdrawn by counsel for the respondents, I am left with no explanation as to what directions, if any, were given to officers there on behalf of their minister, the Secretary of State for External Affairs, with respect to compliance with the order of the Court. There is certainly no evidence to indicate if any senior officer of the Department of External Affairs gave directions on behalf of the Minister, as required by the order of the Associate Chief Justice, to ensure the prompt delivery of the file. Yet, as pointed out by counsel for the respondents, it is the Department of External Affairs which has the ultimate control of these files and therefore had the primary responsibility to give the necessary directions for the production of the file. If any direction were given on behalf of the Secretary of State for External Affairs the Court has not been made privy to such order.

I am therefore obliged to conclude, on the basis of the results achieved with respect to the production of this file, the evidence as to the inadequate directions given by Mr. Brisson, and the lack of any evidence of directions having been given on the behalf of the Department with control of the file, that directions were not given on behalf of the respondents in the manner required by the order of August 15. Nor was there effective follow-up to ensure that the intended objective of the order was achieved.

Nor can I accept the contention of counsel for the respondents that counsel for the applicant acquiesced in the non-production of the file by agreeing to proceed with further cross-examination before it arrived, or by failing to resume cross-examination after its arrival. I believe these were simply acts of necessity, taken by her when faced with the situation and the desirability of having the application for *mandamus* heard with other similar ones on the date ordered by the Associate Chief Justice. Nor can I see that her acts in any way induced the respondents to fail to take steps they might otherwise have taken to have the

devaient le savoir, demanderait au minimum 10 jours et ce, sans égard à ce qu'ils auraient dû considérer comme une question urgente. Comme le seul élément de preuve provenant d'une personne en poste à New Delhi a été retiré par l'avocat des intimés, je me retrouve donc sans aucune explication sur les directives qui ont été fournies, le cas échéant, aux fonctionnaires en poste à New Delhi au nom de leur ministre, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, quant au respect de l'ordonnance du tribunal. Certes, rien n'indique qu'un fonctionnaire supérieur du ministère des Affaires extérieures ait donné des directives au nom du Ministre, comme l'exigeait l'ordonnance du juge en chef adjoint, pour assurer l'expédition rapide du dossier. Pourtant, comme l'a souligné l'avocat des intimés, c'est le ministère des Affaires extérieures qui a le contrôle ultime sur ces dossiers et qui avait, par conséquent, la responsabilité principale d'émettre les directives nécessaires à la production du dossier. Si une directive a été donnée au nom du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, la Cour n'en a pas été informée.

Par conséquent, je suis tenu de conclure, compte tenu de la façon dont s'est soldée la production de ce dossier, de la preuve concernant les directives inadéquates données par M. Brisson et de l'absence de quelque élément de preuve établissant que des directives auraient été données au nom du ministère qui exerçait le contrôle sur le dossier, qu'aucune directive n'a été donnée au nom des intimés de la manière requise par l'ordonnance du 15 août. Il n'y a pas eu non plus de suivi efficace afin de s'assurer que le but visé par l'ordonnance était atteint.

Je ne peux non plus accepter la prétention de l'avocat des intimés selon laquelle l'avocate de la requérante a accepté que le dossier ne soit pas produit en acquiesçant à la poursuite du contre-interrogatoire avant l'arrivée du dossier ou en faisant défaut de reprendre le contre-interrogatoire après qu'il soit arrivé. J'estime qu'il s'agissait tout simplement d'actes dictés par la nécessité, auxquels elle s'est résolue lorsqu'elle a été confrontée à la situation et en pensant à l'avantage qu'il y avait à ce que sa demande de *mandamus* soit entendue avec d'autres requêtes du même genre à la date prescrite par le juge en chef adjoint. Je ne

August 15 order modified. It was too late for that after August 26.

(iv) Are the respondent ministers personally responsible?—It is unquestionably one of the strengths of our governmental system that ministers are not above the law and are answerable in Court if they fail to abide by the law in the conduct of their official functions. It is equally true that they are entitled to the same defences in law as are ordinary citizens.

As noted earlier, contempt of court must be strictly proven. This means that for a person to be held personally responsible for his own contumacious acts, he must have had some opportunity to obey the court order in question or to see that it was obeyed. In my view this means that he or she must have had notice of the order allegedly disobeyed.

Several cases were brought to my attention in which contempt proceedings have failed because of lack of notice to the accused of the order allegedly violated: see e.g. *Ex parte Langley. Ex parte Smith. In re Bishop* (1879), 13 Ch.D. 110 (C.A.), at pages 117 and 119; *Regina v. Woodyatt* (1895), 27 O.R. 113 (Q.B.), at pages 114-115; and the *Redwing* case *supra* at page 388. The applicant did refer to cases where notice had been given other than by service of the order, such as by telegram (*Glazer* case *supra*) or by telephone (*Canada Metal Co. Ltd. et al. v. Canadian Broadcasting Corp. et al. (No. 2)* (1974), 4 O.R. (2d) 585 (H.C.)). But at least the alleged contemnors in those cases had been made aware that an order had been issued and could govern themselves accordingly.

In the present case there was no suggestion that the order of the Associate Chief Justice of August 15 had ever been served personally on the respondents or otherwise brought to their attention prior to September 3. As noted earlier, the order was

peux non plus voir en quoi les gestes qu'elle a posés ont incité les intimés à ne pas prendre les mesures qu'ils auraient pu par ailleurs prendre pour faire modifier l'ordonnance du 15 août. Il était trop tard pour le faire après le 26 août.

(iv) Les ministres intimés sont-ils personnellement responsables?—Il ne fait aucun doute que l'une des grandes qualités de notre système gouvernemental est que les ministres ne sont pas au-dessus des lois et qu'ils doivent répondre de leur conduite devant les tribunaux s'ils ne respectent pas la loi dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Il est tout aussi vrai qu'ils ont droit aux mêmes moyens de défense en droit que les simples citoyens.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, l'outrage au tribunal doit être établi de manière stricte. Cela signifie que pour qu'une personne soit tenue personnellement responsable de ses propres actes de désobéissance, elle doit avoir eu l'occasion d'obéir à l'ordonnance en question de la cour ou de voir à ce qu'elle soit respectée. À mon avis, cela veut dire qu'elle doit avoir été avisée de l'ordonnance à laquelle on lui reproche d'avoir désobéi.

On a porté à mon attention plusieurs arrêts dans lesquels les procédures d'outrage au tribunal ont échoué parce que l'accusé n'avait pas été avisé de l'ordonnance qui aurait été violée: voir par exemple *Ex parte Langley. Ex parte Smith. In re Bishop* (1879), 13 Ch.D. 110 (C.A.), aux pages 117 et 119; *Regina v. Woodyatt* (1895), 27 O.R. 113 (B.R.), aux pages 114 et 115; et l'arrêt *Redwing*, précité, à la page 388. La requérante a bien mentionné des arrêts où l'avis avait été donné par d'autres moyens que la signification de l'ordonnance, par exemple, au moyen d'un télégramme (*Glazer*, précité) ou par téléphone (*Canada Metal Co. Ltd. et al. v. Canadian Broadcasting Corp. et al. (No. 2)* (1974), 4 O.R. (2d) 585 (H.C.)), mais au moins, dans ces affaires, les personnes accusées d'outrage au tribunal avaient été informées que des ordonnances avaient été rendues et elles pouvaient agir en conséquence.

En l'espèce, on n'a aucunement laissé entendre que l'ordonnance du juge en chef adjoint du 15 août avait à quelque moment été signifiée en mains propres aux intimés ou qu'elle avait été de quelque autre façon portée à leur attention avant le 3

announced in the presence of counsel for the respondents and a copy of the order was personally served on one of those counsel on August 20. According to the Court file a certified copy of the judgment was sent on August 15 by the Court by hand to counsel, pursuant to Rule 337(8). The applicant contends that by virtue of the rules of court service on the solicitor of record is sufficient to fix the party represented by that solicitor with notice of an order. No authority was cited to me in support of this proposition in so far as contempt of court proceedings are concerned and I believe it is wrong in principle. It is true that paragraph 311(1)(a) of the rules of court of the Federal Court provides that service of a document, not being a document that is required to be served personally, may be effected by leaving a copy of it at the address for service of the person to be served. By virtue of the definition of "address for service" in Rule 2(1), this term in the case of a party who has an attorney or solicitor on the record means the business address of that solicitor. While the rule seemingly says nothing specific as to personal service of an order subsequently relied on as a basis for a proceeding in contempt of court, I believe that from the common law principles it must be deduced that in such cases the order must be served personally on the party if service is later to be relied on as the basis for knowledge by that party of the order which he is alleged to have violated. It is not, of course, necessary to prove service of the order at all if one can otherwise prove that he had notice. But I do not accept that mere knowledge by the solicitor alone of the order is sufficient to affix his client with such knowledge of the order as to render that client guilty of the quasi-criminal offence of contempt of court. I believe it would be unjust to find any party guilty of contempt where he had not been informed by his solicitor that certain conduct otherwise lawful had been enjoined by the court.

septembre. Comme je l'ai mentionné précédemment, l'ordonnance a été prononcée en présence des avocats des intimés et une copie de l'ordonnance a été personnellement signifiée à l'un de ces avocats le 20 août. D'après le dossier de la Cour, cette dernière a expédié par messenger, le 15 août, une copie certifiée du jugement à l'avocat, conformément à la Règle 337(8). La requérante prétend qu'en vertu des règles de la Cour, la signification au procureur inscrit au dossier suffit pour aviser de l'ordonnance la partie représentée par ce procureur. Aucun précédent ne m'a été cité à l'appui de cette proposition en ce qui concerne les procédures d'outrage au tribunal et je crois qu'elle n'est pas fondée en droit. Il est vrai que l'alinéa 311(1)a) des Règles de la Cour fédérale prévoit que la signification d'un document, autre qu'un document pour lequel la signification à personne est requise, peut se faire en laissant une copie du document à l'adresse aux fins de signification de la personne à laquelle il doit être signifié. Selon la définition d'«adresse aux fins de la signification» de la Règle 2(1), cette expression, dans le cas d'une partie qui a un procureur ou un *solicitor* inscrit au dossier, désigne l'adresse professionnelle de ce *solicitor*. Même si, apparemment, la règle ne prévoit rien de précis au sujet de la signification à personne d'une ordonnance sur laquelle on fonde ultérieurement une procédure d'outrage au tribunal, je crois que d'après les principes de *common law* il faut en déduire que, dans de tels cas, l'ordonnance doit être signifiée personnellement à la partie si l'on veut par la suite pouvoir invoquer cette signification pour affirmer que la partie avait pris connaissance de l'ordonnance à laquelle elle est accusée d'avoir contrevenu. Il n'est évidemment pas nécessaire de prouver la signification de l'ordonnance si l'on peut par ailleurs établir que la personne visée en avait été informée. Cependant, je refuse d'accepter que du seul fait que le *solicitor* ait connaissance de l'ordonnance, on puisse imputer à son client une connaissance telle de l'ordonnance que ce dernier puisse être trouvé coupable de l'infraction quasi criminelle d'outrage au tribunal. J'estime qu'il serait injuste de déclarer une partie coupable d'outrage au tribunal parce qu'elle n'a pas été informée par son *solicitor* qu'une conduite donnée, par ailleurs légale, avait été interdite par le tribunal.

It is not my function to comment on the fact that their counsel did not inform the respondents of the order, nor did counsel for the applicant. It would appear that a telegram would have sufficed in the circumstances. (see: *Glazer case supra*). The fact remains that there is nothing to show that the respondents ever had personal knowledge of the order and therefore they cannot be personally responsible for having failed to carry out the order.

(v) Are the respondent ministers vicariously responsible?—There was considerable argument as to the capacity in which the respondent ministers are proceeded against here. Counsel for the applicant contended that each minister appears in this proceeding as a “corporation sole” “in whom the duties and the powers of the Crown are vested by Parliament in relation to this matter”. On this basis they contended that as corporations are vicariously liable for contempt of court committed by their employees, therefore a minister as a corporation sole is equally liable. In response, counsel for the respondents contended that if the ministers are sued here as corporations sole “in whom the duties and the powers of the Crown are vested” then they appear as the Crown itself and the Crown is not subject to either *mandamus* or contempt.

I do not accept that the respondents are parties to these proceedings in the role of corporations sole or as the Crown. The original proceedings here were for a *mandamus* and must be taken to have been brought under section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] which gives the Trial Division jurisdiction over granting *mandamus* against any “federal board, commission or other tribunal”. The ministers here are each within the definition of a “federal board, commission or other tribunal” in section 2 of the *Federal Court Act* as a

Il ne m'appartient pas de commenter le fait que les intimés n'ont pas été informés de l'ordonnance ni par leurs propres avocats ni par ceux de la requérante. Il semble qu'un télégramme aurait suffi dans les circonstances (voir l'arrêt *Glazer*, précité). Il n'en reste pas moins que rien ne démontre que les intimés ont, à quelque moment, eu personnellement connaissance de l'ordonnance et, par conséquent, ils ne peuvent être tenus personnellement responsables de ne pas l'avoir exécutée.

(v) Les ministres intimés sont-ils responsables du fait d'autrui des actes de leurs préposés?—Les avocats ont longuement débattu la question de savoir en quelle qualité les ministres intimés sont poursuivis en l'espèce. Les avocats de la requérante ont prétendu que chacun des ministres comparait dans cette procédure à titre de [TRADUCTION] «personne morale d'un seul membre» [TRADUCTION] «investie des devoirs et des pouvoirs de la Couronne par le Parlement à l'égard de cette question». S'appuyant sur cet argument, ils ont prétendu que tout comme les sociétés sont responsables de l'outrage au tribunal commis par leurs employés, un ministre est donc lui aussi responsable, en sa qualité de personne morale d'un seul membre. L'avocat des intimés a répondu à cet argument en soutenant que si les ministres sont poursuivis en qualité de personnes morales d'un seul membre [TRADUCTION] «investies des devoirs et des pouvoirs de la Couronne», ils comparaissent donc pour la Couronne elle-même et celle-ci ne peut faire l'objet d'un *mandamus* ni être trouvée coupable d'outrage au tribunal.

Je ne retiens pas l'argument voulant que les intimés soient parties aux présentes procédures à titre de personnes morales d'un seul membre ou comme étant la Couronne elle-même. En l'espèce, les procédures initiales visaient la délivrance d'une ordonnance de *mandamus* et on doit considérer qu'elles ont été intentées en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] qui confère à la Division de première instance compétence pour accorder une ordonnance de *mandamus* contre tout «office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral». En l'espèce, chacun des ministres est visé par la définition d'«office, commission ou autre tribunal fédéral» de l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale* puisqu'il est une

2. ...

... person ... having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of the Parliament of Canada ...

The Minister of Employment and Immigration, pursuant to the *Employment and Immigration Reorganization Act*, S.C. 1976-77, c. 54, especially subsection 9(2), has the power to direct the Canada Employment and Immigration Commission with respect to the performance of its powers, duties and functions, and the Secretary of State for External Affairs by virtue of the *Department of External Affairs Act*, enacted S.C. 1980-81-82-83, c. 167, especially subsection 3(2) and subsection 11(2), has the management and control of that Department including its foreign missions. What was at issue in the *mandamus* proceedings was the alleged failure of visa officers to perform an administrative act, namely to take steps to ensure that a decision is made with respect to an application for permanent resident status of the applicant husband. It was that act which was required to be performed by the order of *mandamus* which I issued. The Crown is not impleaded in these proceedings and section 18 does not give me the power to issue *mandamus* against the Crown. Instead, what is at issue is the exercise of a power given to the respondents by Parliament as *persona designata* and *mandamus* may issue against them even though it could not issue against the Crown: see Hogg, *Liability of the Crown* (1971), at page 13. There is no magic in the words "*persona designata*". The situation simply is that the law empowers visa officers to make such decision as they see fit, but it does not authorize them to refuse, by inaction, to make any decision. It also enables their ministers to direct that decisions be taken. Where there is a failure to make such a decision this Court is able to enforce the law enacted by Parliament requiring that a decision be made.

No statutory provision has been brought to my attention making these ministers corporations sole and for the above reasons I am satisfied that they do not appear as such in these proceedings. What-

2. ...

... personne [...] ayant, exerçant ou prétendant exercer une compétence ou des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada, ou sous le régime d'une telle loi ...

^a Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a, conformément à la *Loi régissant l'emploi et l'immigration*, S.C. 1976-77, chap. 54, plus particulièrement son paragraphe 9(2), le pouvoir de donner des directives à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada relativement à l'exécution de ses pouvoirs, devoirs et fonctions. Pour sa part, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures assure, en vertu de la *Loi sur le ministère des Affaires extérieures*, édictée par S.C. 1980-81-82-83, chap. 167, et plus particulièrement des paragraphes 3(2) et 11(2), la gestion et la direction de ce Ministère, y compris des missions à l'étranger. Ce qui était en litige dans les procédures de *mandamus*, c'était le défaut présumé des agents des visas d'accomplir un acte administratif, c'est-à-dire de prendre les mesures propres à assurer qu'une décision soit rendue relativement à la demande de statut de résident permanent présentée par l'époux de la requérante. C'était là l'acte dont l'accomplissement était exigé dans l'ordonnance de *mandamus* que j'ai rendue. La Couronne n'est pas poursuivie dans ces procédures et l'article 18 ne m'accorde pas le pouvoir de prononcer un *mandamus* contre la Couronne. Au contraire, le litige porte sur l'exercice d'un pouvoir conféré aux intimés par le Parlement en qualité de *persona designata* (personnes désignées) et un *mandamus* peut être prononcé contre eux et ce, même s'il ne peut l'être contre la Couronne: voir Hogg, *Liability of the Crown* (1971), à la page 13. Les mots «*persona designata*» n'ont rien de magique. La situation est simple, la loi autorise les agents des visas à prendre la décision qu'ils estiment indiquée, mais elle ne les autorise pas, par leur inaction, à refuser de rendre quelque décision que ce soit. La loi permet également les ministres de qui ils relèvent d'ordonner que des décisions soient rendues. Lorsqu'il y a défaut de prendre une telle décision, cette Cour est habilitée à faire respecter la loi adoptée par le Parlement en exigeant qu'une décision soit prise.

On ne m'a soumis aucune disposition législative faisant de ces ministres des corporations d'un seul membre et, pour les motifs énoncés plus haut, je suis convaincu qu'ils ne comparaissent pas à ce

ever the state of the law may be with respect to the vicarious liability of corporations for contempt of court committed by their employees, it is not relevant to the situation of the respondent ministers here.

A better analogy would appear to be that of the lack of vicarious liability of ministers for torts committed by public servants within their department. It is clear that neither a senior public servant nor a minister is vicariously liable for such torts unless he personally participates in them: see e.g. *Canadian Encyclopedic Digest (Ontario)* (3d ed., 1984), Vol. 8, Title 40, section 397; Hogg, *supra* at page 109. The rationale for this is that both the minister and the officer are fellow servants of the Crown and it is the Crown alone which is vicariously liable. This of course does not protect the senior officer or minister from personal liability if he directly participates, along with the subordinate officer, in the commission of the tort by ordering it or failing to take the proper steps to avoid it. Nor does it mean that the minister is not politically responsible in Parliament, even for action or inaction occurring in his department without his knowledge. What it means is that he is not vicariously liable in damages just because he happens to hold a superior office under the Crown to that of the officer actually committing the tort.

What the applicant is seeking to do here, in claiming vicarious liability of the respondents for the alleged contempt, is to make them culpable, just because of their position, for the apparent failure of their officers to give or carry out the directions contemplated by the order of the Associate Chief Justice. I believe this to be contrary to the principles which have been applied in the case of torts liability and which, in my view, should apply *a fortiori* to quasi-criminal liability.

Two of the cases relied on by the applicant in support of vicarious liability for contempt require comment. In *Ministry of Housing and Local Government v. Sharp*, [1970] 2 Q.B. 223 (C.A.) cer-

titre dans les présentes procédures. Quel que soit l'état du droit en matière de responsabilité du fait d'autrui des sociétés en cas d'outrage au tribunal commis par leurs employés, cela n'a aucune pertinence quant à la situation des ministres intimés en l'espèce.

La situation qui offre, semble-t-il, une meilleure analogie est le cas d'absence de responsabilité du fait d'autrui des ministres à l'égard des délits commis par les fonctionnaires au sein de leur ministère. Il est évident que ni un fonctionnaire supérieur ni un ministre ne peuvent être tenus responsables de tels délits à moins d'y avoir eux-mêmes participé: voir par exemple *Canadian Encyclopedic Digest (Ontario)* (3d éd., 1984), Vol. 8, Title 40, section 397; Hogg, précité, à la page 109. La raison en est que tant le ministre que l'agent sont des fonctionnaires de la Couronne et que seule celle-ci est tenue responsable du fait d'autrui. Il va de soi que cela n'empêche pas les fonctionnaires supérieurs ou les ministres d'engager leur responsabilité personnelle s'ils participent directement avec leur subalterne à la perpétration du délit soit en l'ordonnant soit en faisant défaut de prendre les mesures appropriées pour l'éviter. Il n'en découle pas non plus que le ministre n'est pas politiquement responsable devant le Parlement, même en cas d'action ou d'inaction survenues dans son ministère sans qu'il ne le sache. Cela veut dire qu'il ne peut être condamné à des dommages-intérêts pour responsabilité du fait d'autrui du seul fait qu'il occupe un poste supérieur, sous la Couronne, à celui du fonctionnaire qui, dans les faits, a commis le délit.

En l'espèce, ce que la requérante cherche à faire en invoquant la responsabilité du fait d'autrui des intimés pour l'outrage reproché, c'est de les rendre responsables, du seul fait de leur poste, du défaut évident de leurs agents de donner ou d'exécuter les directives envisagées dans l'ordonnance du juge en chef adjoint. J'estime que cela est contraire aux principes qui sont appliqués en matière de responsabilité délictuelle et qui, à mon avis, doivent à plus forte raison s'appliquer en matière de responsabilité quasi criminelle.

Deux des arrêts sur lesquels s'appuie la requérante pour alléguer la responsabilité du fait d'autrui pour l'outrage au tribunal appellent des commentaires. Dans l'arrêt *Ministry of Housing and*

tain findings by Lord Denning M.R. were relied on by counsel for the applicant in support of vicarious liability for damages of a senior officer for the acts of a junior officer. In that case Lord Denning held that a local land charges registrar was liable for the mistake of his clerk who, after making a search of the registry for the charges against a piece of land, neglected to mention in the certificate he prepared the existence of a particular charge. Several points must be made with respect to Lord Denning's decision. Firstly, this action, as the Trial Judge makes clear, did not turn on vicarious liability but rather the personal liability of the registrar. Secondly, in Lord Denning's view he was personally responsible for the issue of the certificate which, indeed, he signed in each case. Thirdly, and most importantly, the judgment of Lord Denning cited to me was, on this point, a dissenting judgment. The other two Judges of the Court of Appeal sitting on this case held that the registrar was not liable. The case is therefore not an authority for the vicarious liability of senior officers for the acts of their juniors and of course it has no direct relationship to the question of liability for contempt.

Another case actually involving contempt of court, frequently referred to by counsel for the applicant, was *Heatons Transport (St Helens) Ltd v Transport and General Workers' Union*, [1973] A.C. 15 (H.L.). In this case a union was found guilty of contempt of court for disobedience of an injunction restraining the union from "blacking" the appellant's lorries. The "blacking" nevertheless continued, apparently with the approval of the local shop stewards, notwithstanding messages sent out from union headquarters drawing to the attention of the shop stewards the terms of the injunction. Apart from the fact that this involved the particular situation of a union, it appears to me that the judgment of the Law Lords delivered by Lord Wilberforce really treats the offending activities of the shop stewards as being authorized by the union. According to the union constitution

Local Government v. Sharp, [1970] 2 Q.B. 223 (C.A.), certaines conclusions du maître des rôles lord Denning ont été invoquées par l'avocat du requérant au soutien de sa conclusion en dommages-intérêts pour la responsabilité du fait d'autrui d'un fonctionnaire supérieur pour les actes d'un fonctionnaire subalterne. Dans cet arrêt, lord Denning a statué qu'un registraire local des charges foncières était responsable de l'erreur de son clerk qui, au terme d'une recherche sur les charges grevant un lopin de terre, avait négligé de mentionner dans le certificat qu'il avait rédigé l'existence d'une charge particulière. Plusieurs remarques s'imposent relativement à la décision de lord Denning. Premièrement, cette action, comme le juge de première instance le dit clairement, ne portait pas sur la responsabilité du fait d'autrui mais sur la responsabilité personnelle du registraire. Deuxièmement, de l'avis de lord Denning, le registraire était personnellement responsable de la délivrance du certificat sur lequel il apposait effectivement chaque fois sa signature. Troisièmement, fait le plus important, le jugement de lord Denning qui m'a été cité était dissident sur ce point. Les deux autres juges de la Cour d'appel ayant entendu cette affaire ont statué que le registraire n'était pas responsable. Par conséquent, l'arrêt ne constitue pas un précédent établissant la responsabilité du fait d'autrui des fonctionnaires supérieurs pour les actes de leurs subordonnés et il n'a évidemment aucun rapport direct avec la question de la responsabilité pour outrage au tribunal.

L'avocate de la requérante s'est référée à plusieurs reprises à l'arrêt *Heatons Transport (St Helens) Ltd v Transport and General Workers' Union*, [1973] A.C. 15 (H.L.), une affaire où il est effectivement question d'un outrage au tribunal. Dans cette affaire, un syndicat a été trouvé coupable d'outrage au tribunal pour avoir désobéi à une injonction lui interdisant de «boycotter» les camions de l'appelante. Ce «boycottage» s'est néanmoins poursuivi, avec l'approbation, semble-t-il, des délégués syndicaux et ce, en dépit des messages de l'administration centrale du syndicat attirant l'attention des délégués sur les modalités de l'injonction. Outre le fait que cette affaire mettait en cause la situation particulière d'un syndicat, il m'apparaît que le jugement des lords juges, rendu par lord Wilberforce, considère, dans les faits, les actes répréhensibles des délégués comme étant

shop stewards had certain authority to carry out union policy through local union action unless that authority was clearly taken away from them which it had not been here. The shop stewards were held to have been carrying out union policy. While other interpretations of the judgment were brought to my attention (see e.g. Miller, *Contempt of Court* (1976), at page 173) I am unable to find any clear indication that the union was held responsible purely through vicarious liability.

Particular reference was also made to what was contended to be a recognized vicarious liability of proprietors of newspapers for contumacious publications. Examples were cited such as *Regina v. Evening Standard Co. Ltd.*, [1954] 1 Q.B. 578 and *Steiner v. Toronto Star Ltd.* (1955), 1 D.L.R. (2d) 297 (Ont. H.C.). Again, the better view would seem to be that liability has been imposed for contempt in such cases because of the primary responsibility of the proprietor and the editor for matters which appear in their publications: they are the publishers even though someone else has prepared the material. This primary responsibility appears to have more affinity to the law with respect to criminal libel. See generally *Borrie and Lowe's Law of Contempt* (2d ed., 1983), at pages 252-258.

I therefore find no compelling authority for holding that the two ministers here are vicariously responsible for contempt of court arising out of acts of their officers in which they in no way participated either through direct action or a knowing failure to act.

For these reasons I find that the allegations of contempt against the two respondents have not been made out.

(vi) Costs—At the request of counsel I am making no direction as to costs at this time but instead invite counsel to address the Court on this issue before the formal order is entered. A suitable time and place for a hearing on this matter will be

autorisés par le syndicat. La constitution du syndicat conférerait aux délégués le pouvoir de prendre certaines initiatives à l'échelle locale pour assurer l'exécution de la politique syndicale, à moins que ce pouvoir ne leur ait été clairement retiré, ce qui n'avait pas été le cas dans l'espèce. On a jugé que les délégués mettaient à exécution la politique du syndicat. Bien que d'autres interprétations du jugement m'aient été soumises (voir par exemple Miller, *Contempt of Court* (1976), à la page 173) je ne peux trouver d'indication claire que le syndicat a été reconnu coupable uniquement par le biais de la responsabilité du fait d'autrui.

On a référé particulièrement à ce qu'on prétend être un cas établi de responsabilité du fait d'autrui de propriétaires de journaux pour des publications contrevenant à une ordonnance de la Cour. À titre d'exemples, on a cité des arrêts tels que *Regina v. Evening Standard Co. Ltd.*, [1954] 1 Q.B. 578 et *Steiner v. Toronto Star Ltd.* (1955), 1 D.L.R. (2d) 297 (H.C. Ont.). Encore une fois, il semble que la meilleure interprétation serait que, dans ces affaires, les personnes ont été trouvées coupables d'outrage au tribunal en raison de leur responsabilité principale à titre de propriétaire et de rédacteur en chef pour les sujets qui paraissent dans leurs publications: ce sont eux les éditeurs, même si quelqu'un d'autre prépare le matériel qui est publié. Cette responsabilité principale semble avoir davantage d'affinités avec le droit concernant le libelle diffamatoire. Voir, de façon générale, *Borrie and Lowe's Law of Contempt* (2^e éd., 1983), aux pages 252 à 258.

Je ne trouve donc aucun précédent qui m'obligerait à conclure que les deux ministres en l'espèce sont responsables du fait d'autrui pour l'outrage au tribunal découlant des actes de leurs fonctionnaires, actes auxquels ils n'ont pris part d'aucune façon, soit par une action directe soit par un défaut d'agir délibéré.

Pour ces motifs, je conclus que les accusations d'outrage au tribunal portées contre les deux intimés n'ont pas été prouvées.

(vi) Dépens—À la demande des avocats je ne formule aucune directive relativement aux dépens à ce moment-ci, mais j'invite plutôt les avocats à présenter leurs arguments sur cette question à la Cour avant que l'ordonnance formelle ne soit

arranged by the Administrator of the Court in consultation with counsel.

(vii) General observations—I am not unaware of the difficulties for private litigants to which this decision may give rise. Very often when an individual wishes to seek judicial review of an administrative decision it is much more feasible to name as respondent the minister ultimately responsible because of the difficulties of identifying the name and location of the relevant officials of whose action or inaction complaint is to be made. Generally the practice of identifying the minister as the nominal party is a satisfactory means of engaging the response of the relevant officials. The present case demonstrates that this practice has some shortcomings where orders of the Court are not respected in letter or spirit. This decision does not mean, however, that orders might not be framed which would engage the responsibility of officials other than the minister, nor that contempt proceedings cannot be taken against officials who knowingly impede compliance with orders issued against the minister or someone else in the department. Such issues are not before me in this proceeding, however.

rendue. L'Administrateur de la Cour fixera, de concert avec les avocats, la date et le lieu de l'audition de cette question.

(vii) Remarques d'ordre général—Je suis conscient des difficultés que la présente décision est susceptible de créer à l'égard des particuliers qui s'adressent aux tribunaux. Très souvent lorsqu'un particulier sollicite le contrôle judiciaire d'une décision administrative par les tribunaux, il est beaucoup plus pratique de nommer comme intimé le ministre qui en est responsable en dernier ressort, vu les difficultés que posent l'identification et la localisation des fonctionnaires responsables de l'action ou de l'inaction dont on se plaint. Règle générale, la pratique selon laquelle le ministre est nommé partie à la procédure constitue un moyen satisfaisant d'y amener les fonctionnaires concernés. La présente espèce révèle que cette pratique n'est pas sans quelques inconvénients lorsque ni la lettre ni l'esprit des ordonnances de la Cour n'ont été respectés. Toutefois, cette décision ne signifie pas qu'il est impossible de rédiger des ordonnances qui engageraient la responsabilité de fonctionnaires autres que le ministre, ou que les procédures d'outrage au tribunal ne peuvent être intentées contre des fonctionnaires qui entravent sciemment le respect des ordonnances rendues contre le ministre ou quelqu'un d'autre dans le ministère. Toutefois, il ne s'agit pas là de questions qui me sont soumises en l'espèce.