

Marc Andre Duquette (Plaintiff)

v.

George Joseph Belanger and The Queen (Defendants)

Trial Division, Heald J.—Ottawa, October 12, 1972.

Practice—Motion to strike out statement of claim—Action for defamation before Appeals Officer under Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32—Whether Board equivalent to court of justice—Whether statements made thereat absolutely privileged—Substantial issues to be determined at trial.

Plaintiff, a civil servant, brought action for damages against an official of his Department and the Queen claiming damages for defamation by the official whilst testifying at plaintiff's appeal before an Appeals Officer of the Public Service Commission from the refusal of a promotion. Defendants moved to strike out the statement of claim on the ground that the alleged defamation occurred on an occasion of absolute privilege.

Held, the substantial issues raised by the statement of claim should not be disposed of summarily.

MOTION.

K. Binks, Q.C. for plaintiff.

P. McInenly for defendants.

HEALD J.—This is an application by notice of motion on behalf of the defendants for an order striking out plaintiff's statement of claim.

The action herein is one for defamation. The plaintiff is a federal civil servant employed with the Department of National Revenue, Taxation Division. Plaintiff was refused a promotion and appealed this refusal pursuant to the *Public Service Employment Act* and Regulations. His appeal was heard by an Appeals Officer of the Public Service Commission. At this Appeals hearing, the defendant, Belanger, the Personnel Administrator of the Department of National Revenue (Taxation), allegedly made defamatory statements concerning the plaintiff, falsely and with malice. The statement of claim further alleges that the said Appeal Officer's published report of the hearing contains the alleged defamatory statements made by the defendant

Marc André Duquette (Demandeur)

c.

George Joseph Bélanger et Sa Majesté La Reine (Défendeurs)

Division de première instance, le juge Heald—Ottawa, le 12 octobre 1972.

Pratique—Requête en annulation d'une déclaration—Action intentée pour diffamation devant un agent d'appel agissant conformément à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-32—La Commission équivaut-elle à un tribunal judiciaire—Les propos en cause sont-ils couverts par l'immunité absolue—Les questions de fond doivent être tranchées au procès.

Le demandeur, un fonctionnaire fédéral, intente une action en diffamation contre un fonctionnaire de son ministère et Sa Majesté. Il réclame des dommages en alléguant que ce fonctionnaire, au cours de son témoignage devant un agent d'appel de la Commission de la Fonction publique à l'occasion de l'appel interjeté par le demandeur pour refus d'avancement, a tenu à son endroit des propos diffamatoires. Les défendeurs ont présenté une requête pour que soit annulée la déclaration du demandeur, pour ce motif que les prétendus propos diffamatoires ont été tenus alors qu'il y avait immunité absolue.

Arrêt: Les questions de fond soulevées dans la déclaration ne peuvent être rejetées de manière sommaire.

REQUÊTE.

K. Binks, c.r. pour le demandeur.

P. McInenly pour les défendeurs.

LE JUGE HEALD—Par avis de requête les défendeurs demandent que soit rendue une ordonnance annulant la déclaration du demandeur.

Il s'agit d'une action en diffamation. Le demandeur, fonctionnaire fédéral, est employé au ministère du Revenu national, Impôt. Le demandeur s'était vu refuser un avancement et avait fait appel de ce refus en conformité avec la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et ses Règlements. Son appel fut entendu par un agent d'appel de la Commission de la Fonction publique. On prétend qu'à l'audition le défendeur, Bélanger, administrateur du personnel du ministère du Revenu national, Impôt, a tenu à l'encontre du demandeur des propos diffamatoires, faux, et malveillants. En outre, selon la déclaration, le rapport de l'audition qu'a publié l'agent d'appel contient les prétendus propos diffamatoires tenus à l'encontre du défendeur et

Belanger which were circulated amongst plaintiff's supervisors and superiors and have been included in his "personal file" with the Department.

The statement of claim alleges serious injury to the plaintiff's character, credit and reputation and asks for damages for libel and slander in the sum of \$50,000.

No defences to the action have as yet been filed.

The basis of this motion to strike is that the alleged defamation occurred on an occasion of absolute privilege and that accordingly, the statement of claim discloses no cause of action.

The privilege here claimed by the defendants is a judicial privilege and counsel referred me to the case of *O'Connor v. Waldron* [1935] A.C. 76 and more particularly at page 81 where Lord Atkin said:

The law as to judicial privilege has in process of time developed. Originally it was intended for the protection of judges sitting in recognized courts of justice established as such. The object no doubt was that judges might exercise their functions free from any danger that they might be called to account for any words spoken as judges. The doctrine has been extended to tribunals exercising functions equivalent to those of an established court of justice. In their Lordships' opinion the law on the subject was accurately stated by Lord Esher in *Royal Aquarium, etc., Ld. v. Parkinson* ([1892] 1 Q.B. 431, 442), where he says that the privilege "applies wherever there is an authorized inquiry which, though not before a Court of justice, is before a tribunal which has similar attributes . . . This doctrine has never been extended further than to courts of justice and tribunals acting in a manner similar to that in which such Courts act."

Counsel then referred me to section 21 of the *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1970, c. P-32 which gives the plaintiff his right to appeal to a Board to be set up which Board conducts an inquiry at which the person appealing and the deputy head concerned are given an opportunity to be heard and/or represented. The section further provides that the decision of the Board of Inquiry is binding on the Public Service Commission. It was at this hearing where the alleged defamatory remarks were allegedly made.

ledit rapport a été distribué aux superviseurs et aux supérieurs du demandeur et versé au dossier personnel de ce dernier.

Selon la déclaration, ces actes ont porté un sérieux préjudice au crédit et à la réputation du demandeur et ce dernier demande \$50,000 de dommages-intérêts pour diffamation et libelle.

Aucune défense n'a encore été déposée.

La demande d'annulation est fondée sur l'argument que cette prétendue diffamation s'est produite alors qu'il y avait immunité absolue et que, par conséquent, la déclaration ne révèle aucune cause d'action.

L'immunité dont les défendeurs entendent se prévaloir en l'espèce est une immunité judiciaire et l'avocat m'a mentionné l'affaire *O'Connor c. Waldron* [1935] A.C. 76 et plus particulièrement à la page 81 où Lord Atkin déclare:

[TRADUCTION] En ce qui concerne l'immunité judiciaire, le droit a peu à peu évolué. A l'origine, cette immunité avait pour but de protéger les juges qui siégeaient dans ce qu'il est convenu d'appeler des tribunaux judiciaires. Son objet était sans doute de libérer les juges de la crainte de se voir obligés de justifier les propos qu'ils avaient tenus dans l'exercice de leurs fonctions. Cette doctrine a été étendue aux tribunaux qui remplissaient des fonctions assimilables à celles d'un tribunal judiciaire. Selon leurs Seigneuries, l'état du droit sur ce sujet fut énoncé avec justesse par Lord Esher dans l'affaire *Royal Aquarium, etc., Ld. c. Parkinson* ([1892] 1 Q.B. 431, à la p. 442), où il déclare que cette immunité «s'applique là où est autorisée une enquête qui, bien qu'elle ne soit pas effectuée devant une cour de justice, est menée devant un tribunal qui a une compétence analogue . . . Cette doctrine n'a jamais été étendue au-delà des tribunaux judiciaires et des tribunaux ayant des fonctions semblables à celles des tribunaux judiciaires.»

L'avocat m'a ensuite cité l'article 21 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-32 qui donne au demandeur le droit d'interjeter appel à un comité à établir. Ce comité effectue une enquête au cours de laquelle, l'appelant et le sous-chef en cause ont l'occasion de se faire entendre et, le cas échéant, représenter. L'article prévoit également que la Commission de la Fonction publique est tenue de se conformer à la décision du comité d'enquête. C'est au cours d'une audition de ce genre qu'apparemment les prétendus propos diffamatoires ont été tenus.

Counsel's argument is that this "Board of Inquiry" has "similar attributes" to a court of justice and "exercises functions equivalent to those of an established court of justice".

Counsel did concede, however, that subject Board of Inquiry had no authority to subpoena witnesses or to administer oaths. It thus seems to me to be seriously arguable whether this Board has similar attributes to a court of justice. In any event, I should think that the whole question of the nature of the Board and the proceedings before it is an issue to be determined at the trial. The Court will refuse to strike out a statement of claim that raises substantial issues (see *Joyce & Smith Co. v. Attorney General of Ontario* [1957] O.W.N. 146). The Court will also refuse to strike out a statement of claim where, at that stage of litigation, the Court could not conclude that the plaintiff's action could not possibly succeed and beyond all doubt no reasonable cause of action had been shown (see *Gilbert Surgical Supply Co. v. F. W. Horner Ltd.* [1960] O.W.N. 289).

It seems to me that the statement of claim in this case does raise substantial issues which are, at the very least, triable and which should not be disposed of in a summary way on a motion of this kind.

The motion is therefore dismissed with costs to the plaintiff, in any event of the cause.

L'avocat affirme que ce «comité d'enquête» a des [TRADUCTION] «fonctions semblables» à celles d'un tribunal judiciaire et qu'il [TRADUCTION] «remplit des fonctions assimilables à celles d'un tribunal judiciaire».

L'avocat a cependant admis que ce comité d'enquête n'était pas habilité à citer des témoins ou à faire prêter serment. Aussi me semble-t-il très discutable d'affirmer que la compétence dudit comité est semblable à celle d'un tribunal judiciaire. En tout cas, je pense que tout le débat sur la nature de ce comité et sur la procédure à suivre devant ce dernier doit être tranché à l'audience. La Cour se refuse à annuler une déclaration qui soulève des questions importantes (voir *Joyce & Smith Co. c. Attorney General of Ontario* [1957] O.W.N. 146). La Cour se refuse également à annuler une déclaration qui, à ce stade de l'instruction, ne lui permet pas de conclure que l'action du demandeur n'a pas la moindre chance de succès ou qu'elle n'a pas le moindre fondement (voir *Gilbert Surgical Supply Co. c. F. W. Horner Ltd.* [1960] O.W.N. 289).

Il me semble que, dans le présent litige, la déclaration soulève des questions importantes qui méritent au moins d'être tranchées par un jugement. On ne doit pas les rejeter de manière sommaire au moyen d'une requête de ce genre.

La requête est donc rejetée avec dépens au demandeur quelle que soit l'issue de la cause.