

T-4668-77

T-4668-77

Inuit Tapirisat of Canada and The National Anti-Poverty Organization (Plaintiffs)

v.

His Excellency the Right Honourable Jules Léger, the Right Honourable P. E. Trudeau, the Honourable A. Abbott, W. Allmand, R. Andras, S. R. Basford, M. Bégin, J. J. Blais, J. J. Buchanan, I. Campagnolo, J. Chrétien, F. Fox, A. Gillespie, J. P. Goyer, J. Guay, J. H. Horner, D. Jamieson, M. Lalonde, O. E. Lang, R. Leblanc, M. Lessard, D. J. Macdonald, D. S. Macdonald, A. J. MacEachen, J. Munro, L. S. Marchand, A. Ouellet, R. Perrault, J. Roberts, J. Sauvé, E. F. Whelan (collectively referred to as the Governor in Council), Attorney General of Canada and Bell Canada (Defendants)

Trial Division, Marceau J.—Ottawa, February 14 and March 9, 1978.

Practice — Application to strike out — Statement of claim alleging breaches of natural justice when Governor in Council considered plaintiffs' petition — Plaintiffs seeking certiorari to set aside decisions of Governor General in Council found in two Orders in Council, and alternatively, declaration that Orders in Council invalid because Governor General in Council could not make them without giving plaintiffs a hearing according to the principles of natural justice — Whether or not a reasonable cause of action — Federal Court Rule 419(1)(a) — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 320(2) — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 64(1).

This is an application to strike out plaintiffs' statement of claim on the ground that it discloses no reasonable ground of action. Shortly after the CRTC approved a new rate structure for Bell Canada, plaintiffs filed petitions with the Clerk of the Privy Council, pursuant to section 64(1) of the *National Transportation Act*, requesting defendants to set aside portions of the CRTC's decision relevant to their objections, and to substitute a new order. Plaintiffs, in their statement of claim, alleged that breaches of the rules of natural justice occurred when the Governor General in Council was considering the plaintiffs' petition and sought a writ of *certiorari* to set aside decision as found in two Orders in Council, and alternatively, a declaration that the Orders in Council were invalid because the Governor General in Council could not make them without giving plaintiffs a hearing in accordance with the principles of natural justice.

Held, the application is granted. The orders of the Governor General in Council are not amenable to *certiorari*; the plaintiffs are not entitled to the first remedy they pray for. The Governor General in Council in exercising the authority conferred by

Inuit Tapirisat of Canada et l'Organisation nationale d'anti-pauvreté (Demandereses)

a c.

Son Excellence le très honorable Jules Léger, le très honorable P. E. Trudeau, les honorables A. Abbott, W. Allmand, R. Andras, S. R. Basford, M. Bégin, J. J. Blais, J. J. Buchanan, I. Campagnolo, J. Chrétien, F. Fox, A. Gillespie, J. P. Goyer, J. Guay, J. H. Horner, D. Jamieson, M. Lalonde, O. E. Lang, R. Leblanc, M. Lessard, D. J. Macdonald, D. S. Macdonald, A. J. MacEachen, J. Munro, L. S. Marchand, A. Ouellet, R. Perrault, J. Roberts, J. Sauvé, E. F. Whelan (ci-après appelés collectivement le gouverneur en conseil), le procureur général du Canada et Bell Canada (Défendeurs)

^d Division de première instance, le juge Marceau—Ottawa, le 14 février et le 9 mars 1978.

Pratique — Demande de radiation — Déclaration alléguant qu'il y a eu manquement aux principes de justice naturelle lorsque le gouverneur en conseil a examiné les requêtes des demandereses — Celles-ci cherchent à obtenir un bref de certiorari en vue d'annuler les deux décisions du gouverneur général en conseil qui figurent dans deux décrets, et à titre subsidiaire, un jugement déclaratoire portant que les décrets sont nuls pour le motif que le gouverneur général en conseil ne pouvait les rendre sans accorder aux demandereses une audition conformément aux principes de justice naturelle — Existe-t-il une cause raisonnable d'action? — Règle 419(1)(a) de la Cour fédérale — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, c. R-2, art. 320(2) — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17, art. 64(1).

Il s'agit d'une demande d'annulation de la déclaration des demandereses pour le motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action. Peu de temps après l'approbation par le CRTC d'une nouvelle structure tarifaire pour Bell Canada, les demandereses ont déposé des requêtes auprès du greffier du conseil privé conformément à l'article 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*. Celles-ci demandaient aux défendeurs d'annuler les parties de la décision du CRTC qui faisaient l'objet de leurs oppositions, et de les remplacer par une nouvelle ordonnance. Les demandereses ont allégué dans leur déclaration que lors de l'examen de leurs requêtes par le gouverneur général en conseil, les principes de justice naturelle n'ont pas été respectés. Elles cherchent donc à obtenir un bref de *certiorari* en vue d'annuler les décisions qui figurent dans deux décrets. Elles demandent aussi, à titre subsidiaire, un jugement déclaratoire portant que les décrets sont nuls pour le motif que le gouverneur général en conseil ne pouvait les rendre sans leur accorder une audition conformément aux principes de justice naturelle.

Arrêt: la demande est accueillie. Les décrets du gouverneur général en conseil ne peuvent pas faire l'objet d'un bref de *certiorari*; les demandereses n'ont pas droit au premier redressement recherché. Le gouverneur général en conseil dans l'exer-

section 64(1) is under a duty to give a party a hearing in accordance with the rules of natural justice. There is nothing in the relevant statute that could be interpreted as requiring the Governor General in Council to observe the principles of natural justice in carrying out the duty therein vested in him. The Governor General in Council's decisions under 64(1) are made on the basis of political accountability and not on a judicial or quasi-judicial basis. To import into the processes of the Governor's Council and of the Cabinet the procedural requirements flowing from the *audi alteram partem* rule is so inconsistent and incompatible with their normal functioning as the executive arm of the Government and with the responsibility and accountability of the Ministers of the Crown to the House of Commons, that it cannot be imposed unless the intent of Parliament to that effect is expressed in the governing statute or may be easily derived from the language used therein.

R. v. The Lords Commissioners of the Treasury (1872) L.R. 7 Q.B. 387, applied. *Border Cities Press Club v. Attorney-General of Ontario* [1955] 1 D.L.R. 404, applied. *CSP Foods Ltd. v. Canadian Transport Commission* [1979] 1 F.C. 3, considered.

APPLICATION.

COUNSEL:

Andrew J. Roman for plaintiffs.
G. W. Ainslie, Q.C., and *E. A. Bowie* for all defendants except Bell Canada.
E. E. Saunders, Q.C., for defendant Bell Canada.

SOLICITORS:

Andrew J. Roman, Ottawa, for plaintiffs.
Deputy Attorney General of Canada for all defendants except Bell Canada.
Guy Houle, General Counsel, Bell Canada, for defendant Bell Canada.

The following are the reasons for order rendered in English by

MARCEAU J.: This is an application, on behalf of all defendants except Bell Canada, pursuant to Rule 419(1)(a) of the General Rules of this Court, for an order striking out the statement of claim on the ground that it discloses no reasonable cause of action.

The allegations of the statement of claim can be summarized as follows.

cice du pouvoir que lui confère l'article 64(1) est tenu d'entendre une partie conformément aux règles de justice naturelle. Rien dans la loi pertinente ne peut être interprété comme exigeant du gouverneur général en conseil qu'il applique les principes de justice naturelle dans l'exercice du pouvoir à lui conféré. Le gouverneur général en conseil lorsqu'il rend des décisions en vertu de l'article 64(1) agit sur la base de sa responsabilité politique et non suivant un processus judiciaire ou quasi judiciaire. L'introduction dans les procédés du gouverneur en conseil et du cabinet des exigences de procédure qui découlent de la règle *audi alteram partem* est à tel point incompatible et inconciliable avec leur fonctionnement normal en tant que pouvoir exécutif du gouvernement et avec l'obligation qu'ont les ministres de la Couronne de rendre compte à la Chambre des communes, qu'elle ne peut être imposée à moins que le Parlement n'ait exprimé son intention en ce sens dans la loi applicable ou que le libellé de cette loi ne permette de conclure facilement que c'était là son intention.

Arrêts appliqués: *R. c. The Lords Commissioners of the Treasury* (1872) L.R. 7 Q.B. 387; *Border Cities Press Club c. Le procureur général de l'Ontario* [1955] 1 D.L.R. 404. Arrêt examiné: *CSP Foods Ltd. c. La Commission canadienne des transports* [1979] 1 C.F. 3.

DEMANDE.

AVOCATS:

Andrew J. Roman pour les demandereses.
G. W. Ainslie, c.r., et *E. A. Bowie* pour tous les défendeurs sauf Bell Canada.
E. E. Saunders, c.r., pour la défenderesse Bell Canada.

PROUREURS:

Andrew J. Roman, Ottawa, pour les demandereses.
Le sous-procureur général du Canada pour tous les défendeurs sauf Bell Canada.
Guy Houle, avocat général, Bell Canada, pour la défenderesse Bell Canada.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE MARCEAU: Il s'agit d'une demande, faite en vertu de la Règle 419(1)a) des règles générales de cette cour pour le compte de tous les défendeurs sauf Bell Canada, en vue d'obtenir une ordonnance radiant la déclaration pour le motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action.

Les allégations de la déclaration peuvent se résumer ainsi qu'il suit.

Pursuant to subsection 320(2) of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2,¹ as amended by item 5 of the Schedule to the *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act*, S.C. 1974-75-76, c. 49, Bell Canada applied on the 3rd of November 1976 to the Canadian Radio-television Communication and Telecommunications Commission (CRTC) for approval of a new rate structure. The plaintiffs, two federations of groups, one representing Canadians of Eskimo origin, the other Canadians with low incomes, filed intervention statements opposing portions of this application. On the 1st of June 1977, following a lengthy hearing throughout which both the plaintiffs participated actively, the CRTC issued its decision.

On the 9th and 10th of June 1977 respectively, both the plaintiffs filed petitions with the Clerk of the Privy Council requesting the defendants, the applicants herein, the Governor General and the members of his Council, to set aside the portions of the decision relevant to their oppositions and to substitute a new order therefor. These petitions were made pursuant to section 64(1) of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, which provides as follows:

64. (1) The Governor in Council may at any time, in his discretion, either upon petition of any party, person or company interested, or of his own motion, and without any petition or application, vary or rescind any order, decision, rule or regulation of the Commission, whether such order or decision is made *inter partes* or otherwise, and whether such regulation is general or limited in its scope and application; and any order that the Governor in Council may make with respect thereto is binding upon the Commission and upon all parties.

On the 29th of June 1977, Bell Canada filed replies to the two petitions with the Clerk of the Privy Council.

On the 14th of July 1977, the Governor General in Council, by Orders in Council P.C. 1977-2026

¹ 320. . . .

(2) Notwithstanding anything in any Act passed before the 7th day of July 1919, all telegraph and telephone tolls to be charged by the company, and all charges for leasing or using the telegraphs or telephones of the company, are subject to the approval of the Commission, and may be revised by the Commission from time to time; this subsection does not apply to the use of telegraph or telephone wires where no toll is charged to the public.

En vertu du paragraphe 320(2) de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, c. R-2,¹ modifiée par l'item 5 de l'annexe à la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, S.C. 1974-75-76, c. 49, le 3 novembre 1976 Bell Canada a demandé au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) d'approuver une nouvelle structure tarifaire. Les demandresses, deux fédérations de groupes, l'une représentant des Canadiens d'origine esquimaude et l'autre des Canadiens à faible revenu, ont déposé des interventions s'opposant à certaines parties de cette demande. Le 1^{er} juin 1977, après une longue audition à laquelle les deux demandresses ont participé de façon active, le CRTC a rendu sa décision.

Les 9 et 10 juin 1977, les deux demandresses ont respectivement déposé des requêtes auprès du greffier du conseil privé demandant aux défendeurs, les requérants en l'espèce, le gouverneur général et les membres de son conseil, d'annuler les parties de la décision qui faisaient l'objet de leurs oppositions et de les remplacer par une nouvelle ordonnance. Ces requêtes ont été faites en vertu de l'article 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17, dont voici le libellé:

64. (1) Le gouverneur en conseil peut à toute époque, à sa discrétion, soit à la requête d'une partie, personne ou compagnie intéressée, soit de son propre mouvement et sans aucune requête ni demande à cet égard, modifier ou rescinder toute ordonnance, décision, règle ou règlement de la Commission, que cette ordonnance ou décision ait été rendue *inter partes* ou autrement, et que ce règlement ait une portée et une application générales ou restreintes; et tout décret que le gouverneur en conseil prend à cet égard lie la Commission et toutes les parties.

Le 29 juin 1977, Bell Canada a déposé auprès du greffier du conseil privé des réponses aux deux requêtes.

Le 14 juillet 1977, le gouverneur général en conseil, par les décrets C.P. 1977-2026 et C.P.

¹ 320. . . .

(2) Nonobstant les dispositions de toute loi rendue avant le 7 juillet 1919, toutes les taxes de télégraphe et de téléphone que peut exiger la compagnie, et toute rémunération pour la location ou l'usage des télégraphes ou des téléphones de la compagnie, sont subordonnées à l'agrément de la Commission qui peut les reviser à sa discrétion; mais le présent paragraphe ne s'applique pas à l'usage des lignes de télégraphe ou de téléphone dont le public peut se servir sans payer.

and P.C. 1977-2027, dealt with the two petitions refusing to vary the decision of the CRTC.

These decisions of the Governor General in Council, goes on the declaration, were arrived at before the plaintiffs had had time to file a reply to the reply of Bell Canada and without their being given an opportunity to be heard. The actual submissions of the parties were not presented to “the members of the Governor General in Council” but rather, evidence and opinions were obtained from officials of the Department of Communications and the Minister responsible, none of these opinions being communicated to the plaintiffs. The CRTC was even requested to express its views which were never made available to the plaintiffs. Submitting that “the Defendant Governor General in Council was required to decide these appeals himself and to reach these decisions by means of a procedure which is fair and in accordance with the principles of natural justice”, the plaintiffs then pray for the following reliefs:

i) A writ of *certiorari* removing into this Court a record of the proceedings before the Governor-in-Council, to set aside the decisions of the Governor-in-Council, made or purported to have been made therein, as found in Orders-in-Council PC 1977-2026 and PC 1977-2027.

ii) In the alternative, a declaration that the procedure employed by the Governor-in-Council in these two appeals resulted in:

- a) no hearing having been held, or in the alternative,
- b) such hearing as was held was not a full and fair hearing, in accordance with the principles of natural justice.

This statement of claim, contends the application, reveals no cause of action since the facts as alleged cannot give rise to the reliefs sought: it should therefore be struck out. A preliminary remark should here be made.

Counsel for the plaintiffs reminded me that the

1977-2027, a examiné les deux requêtes et refusé de modifier la décision du CRTC.

- a Ces décisions du gouverneur général en conseil, poursuit la déclaration, ont été prises avant que les demandereses aient eu le temps de déposer une réplique à la réponse de Bell Canada et sans qu’elles aient eu la possibilité de se faire entendre.
- b Les véritables prétentions des parties n’ont pas été présentées [TRADUCTION] «aux membres du gouverneur général en conseil»; on a plutôt obtenu des dépositions et des opinions de fonctionnaires du ministère des Communications et du ministre responsable, et aucune de ces opinions n’a été communiquée aux demandereses. On a même demandé au CRTC d’exprimer ses vues sans jamais les communiquer aux demandereses. Faisant valoir que [TRADUCTION] «le gouverneur en conseil défendeur était requis de se prononcer personnellement sur ces appels et d’arriver à ces décisions en suivant une procédure conforme aux principes de justice naturelle», les demandereses cherchent à obtenir les mesures suivantes de redressement:

[TRADUCTION] (i) Un bref de *certiorari* en vue d’évoquer devant cette cour les procédures qui se sont déroulées devant le gouverneur en conseil et de faire annuler les décisions que le gouverneur en conseil a rendues ou prétendu rendre en l’espèce et qui figurent dans les décrets C.P. 1977-2026 et C.P. 1977-2027.

(ii) A titre subsidiaire, une déclaration portant que, dans la procédure suivie par le gouverneur en conseil dans ces deux appels,

- a) aucune audition n’a été tenue, ou, subsidiairement,
- b) l’audition tenue n’a été ni complète ni équitable, et ce contrairement aux exigences des principes de justice naturelle.

La demande soutient que cette déclaration ne révèle aucune cause d’action parce que les faits allégués ne peuvent pas donner lieu aux redressements demandés: la déclaration devrait donc être radiée. Il faut faire ici une remarque préliminaire.

L’avocat des demandereses m’a rappelé que la

jurisdiction of the Court under Rule 419(1)(a)² ought to be exercised sparingly. I fully agree, although I am not sure all of the English authorities cited in support of the proposition are here really convincing (see *Dyson v. Attorney-General* [1911] 1 K.B. 410). A helpful summation of the matter is to be found in *Page v. Churchill Falls (Labrador) Corp. Ltd.* [1972] F.C. 1141 where the Chief Justice of this Court had this to say (at page 1144):

It is, of course, not appropriate in every case to have a question of law as to the legal position determined as a threshold matter even though it can be framed as a question based on an assumption of the truth of allegations in the pleadings. Compare *Drummond-Jackson v. British Medical Association* [1970] 1 W.L.R. 688. In my view, it is not possible to lay down any general rule as to when it is appropriate and when it is not appropriate to adopt such a course. It must be determined, in each case, having regard to all the circumstances of the particular case.

The circumstances of this case led me to believe that it was proper for me to entertain the application as made. True, an important question of law was involved which could have been raised by way of defence (as was done by the other party, Bell Canada), or under Rule 474 of the General Rules of the Court. But the question could be easily seen and precisely defined immediately without any possibility of its being altered or qualified by further pleadings and moreover it was debated by all parties in a long and elaborate hearing: I could see no valid reason for refusing to deal with it, bearing in mind of course that, at such an early stage of the proceedings, the order sought was to be granted only if I could come to the conclusion that there was no issue which could be better explored at a trial, the action as it stood being clearly unsustainable.

That being said, I turn now to the merit of the applicants' contention.

The principal relief sought by the action is the issue of a writ of *certiorari* addressed to the Governor General in Council to set aside the decisions

² Rule 419(1)(a) reads as follows:

Rule 419. (1) The Court may at any stage of an action order any pleading or anything in any pleading to be struck out, with or without leave to amend, on the ground that

(a) it discloses no reasonable cause of action or defence, as the case may be,

Cour devrait faire preuve de précaution en exerçant sa compétence en vertu de la Règle 419(1)a)². Je suis d'accord sur ce point, même si les sources anglaises citées à l'appui de cette proposition ne me paraissent pas réellement convaincantes (voir *Dyson c. Le procureur général* [1911] 1 K.B. 410). On trouvera un résumé utile sur ce sujet dans *Page c. Churchill Falls (Labrador) Corp. Ltd.* [1972] C.F. 1141 où le juge en chef de cette cour s'est ainsi prononcé (à la page 1144):

Il est évident qu'il n'est pas toujours approprié de faire trancher une question de droit relative à la situation juridique comme une question préalable, même si elle s'appuie sur la présomption que les allégations aux plaidoiries sont vraies. Comparer avec l'arrêt *Drummond-Jackson c. British Medical Association* [1970] 1 W.L.R. 688. A mon avis, il n'est pas possible de formuler une règle générale quant à l'opportunité de recourir à une telle procédure. Dans chaque cas, cela doit être tranché compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire.

Les circonstances de la présente affaire m'ont amené à croire qu'il était opportun d'entendre la demande telle qu'elle m'était présentée. Il est vrai qu'elle mettait en jeu un point de droit important qu'on aurait pu soulever par voie de défense (comme l'a fait l'autre partie, Bell Canada), ou en vertu de la Règle 474 de cette cour. Mais ce point pouvait être facilement identifié et défini immédiatement avec précision sans aucune possibilité de le modifier ou d'y apporter des réserves par des plaidoiries supplémentaires; et en outre il a fait l'objet de débats entre toutes les parties durant une audition longue et détaillée: je n'ai vu aucune raison valable de ne pas l'examiner, tout en n'oubliant pas, bien entendu, qu'à un stade aussi préliminaire des procédures, je ne pourrais décerner l'ordonnance demandée que si j'étais convaincu qu'aucun point ne pourrait être examiné plus à fond si l'affaire allait à audience, l'action telle qu'elle était présentée étant insoutenable.

Ceci dit, j'en viens au mérite des prétentions des requérants.

L'action cherche principalement un redressement sous forme d'un bref de *certiorari* adressé au gouverneur général en conseil pour annuler les

² Voici le libellé de la Règle 419(1)a):

Règle 419. (1) La Cour pourra, à tout stade d'une action ordonner la radiation de tout ou partie d'une plaidoirie avec ou sans permission d'amendement, au motif

a) qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action ou de défense, selon le cas,

found in Orders in Council P.C. 1977-2026 and P.C. 1977-2027. The fact that the proceedings for this prerogative common law remedy can be instituted in this Court by way of a statement of claim (Rule 603 of the General Rules of the Court) does not change or alter its basic nature or purpose. The Court is asked to exercise its traditional *certiorari* jurisdiction and to make a *certiorari* order against the Governor General in Council. That, in my view, is not possible; the Governor General in Council being the Crown, the Court has simply no jurisdiction to do so. As stated by Cockburn C.J. in *The Queen v. The Lords Commissioners of the Treasury* (1872) L.R. 7 Q.B. 387 at p. 394, cited with approval so many times since and again recently by Rand J. in *Border Cities Press Club v. Attorney-General of Ontario* [1955] 1 D.L.R. 404 at p. 414: "The Court cannot claim even in appearance to have any power to command the Crown; the thing is out of the question". No further comments are required: the orders of the Governor General in Council are not amenable to *certiorari*; the plaintiffs are not entitled to the first remedy they pray for.

This conclusion, however, is far from being decisive. Indeed, the action seeks an alternative remedy, a declaratory order, and the jurisdiction of the Court to grant such a relief, in the circumstances of the case, can certainly not be discarded in the same way. A declaratory order implies no command. It is well established that, while a Court cannot review a decision of the Governor General in Council made pursuant to a royal prerogative *per se*, it can no doubt review an act done by the Governor General in Council pursuant to the exercise of a statutory power (see for instance *Border Cities Press Club v. Attorney-General of Ontario* [1955] 1 D.L.R. 404; *Re Doctors Hospital and Minister of Health* (1976) 68 D.L.R. (3d) 220; *Re Davisville Investment Co. Ltd. v. City of Toronto* (1977) 15 O.R. (2d) 553). Needless to repeat that the Governor General in Council is not above the law and that his statutory powers must be exercised within the limits, for the purpose of, and according to the law.

décisions rendues dans les décrets C.P. 1977-2026 et C.P. 1977-2027. Les procédures visant à obtenir ce bref de prérogative de *common law* peuvent être instituées devant cette cour par voie de déclaration (Règle 603 de la Cour), mais cela ne change ou modifie en rien sa nature fondamentale ou son objet. On demande à la Cour d'exercer sa compétence traditionnelle relative au *certiorari* et de rendre une ordonnance de *certiorari* contre le gouverneur général en conseil. A mon avis, cela n'est pas possible; le gouverneur général en conseil étant la Couronne, la Cour est tout simplement incompétente à cet égard. Ainsi que l'a dit le juge en chef Cockburn dans *La Reine c. The Lords Commissioners of the Treasury* (1872) L.R. 7 Q.B. 387 à la page 394, en un passage depuis lors tant de fois rappelé avec approbation et récemment encore par le juge Rand dans *Border Cities Press Club c. Le procureur général de l'Ontario* [1955] 1 D.L.R. 404 à la page 414: [TRADUCTION] «La Cour ne peut pas prétendre, même en apparence, avoir le pouvoir de commander à la Couronne; il ne peut pas en être question». Aucun commentaire supplémentaire n'est nécessaire: les décrets du gouverneur général en conseil ne peuvent pas faire l'objet d'un bref de *certiorari*; les demandereses n'ont pas droit au premier redressement recherché.

Cette conclusion est, cependant, loin de clore l'affaire. En effet, l'action demande un redressement subsidiaire, un jugement déclaratoire, et, dans les circonstances de l'espèce, on ne peut pas écarter de la même manière la compétence de la Cour à accorder un tel redressement. Un jugement déclaratoire n'implique aucun commandement. Il est bien établi qu'un tribunal, sans pouvoir réviser une décision rendue par le gouverneur général en conseil en vertu d'une prérogative royale *per se*, peut certainement réviser un acte accompli par le gouverneur général en conseil dans l'exercice d'un pouvoir que lui accorde la loi. (Voir p. ex. *Border Cities Press Club c. Le procureur général de l'Ontario* [1955] 1 D.L.R. 404; *Re Doctors Hospital and Minister of Health* (1976) 68 D.L.R. (3^e) 220; *Re Davisville Investment Co. Ltd. c. La ville de Toronto* (1977) 15 O.R. (2^e) 553.) Point n'est besoin de répéter que le gouverneur en conseil n'est pas au-dessus de la loi et que les pouvoirs que lui accorde la loi doivent s'exercer dans les limites imposées par celle-ci, aux fins qu'elle détermine et conformément à ses dispositions.

I think at this point of my reasoning I should in a parenthetical remark take the opportunity to refer to the alternative submission of the applicants in their notice of motion to the effect that in an action where a plaintiff is seeking to move against an Order in Council, the Attorney General is the proper party and the only party that need be named in the proceedings. The submission appears to me to be well founded (see *Desjardins v. National Parole Board* [1976] 2 F.C. 539; "*B*" v. *Department of Manpower and Immigration* [1975] F.C. 602). However, in view of the general conclusion I have reached, I need not express a definite opinion on the matter.

The plaintiffs' action therefore, in so far as it seeks a declaratory judgment, does not raise a preliminary question of jurisdiction, as does their action for a *certiorari* order. The action, however, raises an important question of law which must be properly defined.

Taken literally, the declaration sought as formulated in the prayer for relief is meaningless. At this stage, however, it cannot be isolated and must be understood with reference to the whole of the proceeding. The declaration really sought is that the Orders in Council are invalid because the Governor General in Council could not make them without giving the plaintiffs "a full and fair hearing, in accordance with the principles of natural justice", which was not done. It must be admitted that all of the allegations of the statement of claim lead to that submission, but at the same time it must be noted that it is the only conclusion to which they lead. No other issue is raised: there is no question of bias, or of lack of good faith, or of improper delegation, or of abuse of power, or of wrong criteria having been applied, to refer to the other most common grounds usually alleged to impugn the order of a public authority. The attack on the two Orders in Council is based on a single legal proposition: in exercising the power entrusted to him by section 64(1) of the *National Transportation Act*, the Governor General in Council is duty bound to give a petitioner the full hearing required to give due effect to the so-called principles of natural justice. The proposition being flatly

Je crois qu'à ce stade de mon raisonnement, je devrais ouvrir une parenthèse et profiter de l'occasion pour souligner cette allégation subsidiaire des requérants dans leur avis de requête suivant laquelle dans une action où un demandeur s'en prend à un ordre en conseil, le procureur général est la seule partie appropriée qu'il soit nécessaire de nommer dans les procédures. Cette allégation me paraît bien fondée (voir *Desjardins c. La Commission nationale des libérations conditionnelles* [1976] 2 C.F. 539; "*B*" c. *Le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1975] C.F. 602). Cependant, compte tenu de ma conclusion générale, je n'ai pas besoin d'exprimer d'avis définitif à son sujet.

Ainsi, dans la mesure où elle cherche à obtenir un jugement déclaratoire, l'action des demanderessees ne soulève pas de question préliminaire de compétence, à la différence de leur action visant à obtenir un bref de *certiorari*. L'action soulève toutefois une question de droit importante qu'il faut bien définir.

Si on l'interprète de façon littérale, la déclaration telle que formulée dans les conclusions de la demande n'a aucun sens. A ce stade-ci, cependant, on ne peut pas la considérer isolément; il faut la replacer dans l'ensemble de la procédure. Les demanderessees cherchent en réalité à faire déclarer que les décrets ne sont pas valides parce que le gouverneur général en conseil ne pouvait pas les rendre sans accorder aux demanderessees une [TRANSDUCTION] «audition . . . complète . . . équitable . . . contrairement aux exigences des principes de justice naturelle», et qu'il ne l'a pas fait. Il faut reconnaître que toutes les allégations de la déclaration conduisent logiquement à cette proposition, mais il faut noter en même temps que c'est la seule conclusion à laquelle elles conduisent. Aucun autre moyen n'est soulevé: il n'est pas question de partialité, de manque de bonne foi, de délégation inappropriée, d'abus de pouvoir, ou d'application de critères erronés, pour rappeler les motifs les plus courants habituellement invoqués pour attaquer une ordonnance rendue par une autorité publique. L'attaque contre les deux ordres en conseil est fondée sur une seule proposition d'ordre juridique: dans l'exercice du pouvoir que lui confère l'article 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*, le

denied by the application, the question raised becomes simple and clear.

I have come to the conclusion that the answer to the question so put is likewise simple and clear: the Governor General in Council in exercising the authority conferred by section 64(1) is not under a duty to give a party a hearing in accordance with the rules of natural justice.

There is nothing in the relevant statute that could be interpreted as requiring the Governor General in Council to observe the principles of natural justice in carrying out the duty which is therein vested in him. The right given to an interested party to make a petition can in no way be construed as meaning a right to be called for a hearing or to be given an opportunity to offer evidence or argument. Of course, it is well known that a duty to observe the *audi alteram partem* rule may be implied—regardless of the absence of any express statutory requirements to that effect—when on consideration of the statutory provisions and the nature of the situation to which they apply, it appears that the powers conferred on a tribunal are of a judicial or quasi-judicial nature. But, the Governor General in Council in carrying out his duties under section 64(1), is not, in my view, exercising a judicial or quasi-judicial power.

In a recent judgment rendered on January 30, 1978, in *CSP Foods Ltd. v. Canadian Transport Commission* [1979] 1 F.C. 3, the Appeal Division of this Court commented on the nature of the power conferred by section 64(1) of the *National Transportation Act*. Speaking for the Court, Urie J. had this to say [at pp. 9-10]:

With respect, I do not view the exercise of his powers by the Governor in Council pursuant to section 64(1) as being in the nature of a judicial appeal. It provides a means whereby the executive branch of government may exercise some degree of control over the Canadian Transport Commission to ensure that the views of the government as to the public interest in a given case, on the basis of facts established by this tribunal, can be expressed by the executive and such views are implemented by means of directions which it may see fit to give the tribunal, through the Governor in Council. It is a supervisory role, as I see it, not an appellate role. The Governor in Council does not concern himself with questions of law or jurisdiction which is in

gouverneur général en conseil a le devoir d'accorder à un requérant audition pleine et entière requise pour donner plein effet à ce qu'on appelle les principes de justice naturelle. La demande ^a ayant catégoriquement nié la proposition, la question posée devient simple et claire.

Je suis arrivé à la conclusion que la réponse à la question ainsi posée est tout aussi simple et claire: dans l'exercice du pouvoir que lui confère l'article ^b 64(1), le gouverneur général en conseil n'est pas tenu de permettre à une partie de se faire entendre selon les règles de justice naturelle.

Rien dans la loi mise en cause ne peut être ^c interprété comme exigeant du gouverneur général en conseil qu'il applique les principes de justice naturelle pour l'exercice du pouvoir qui lui est conféré. On ne peut en aucune manière interpréter le droit reconnu à une partie intéressée de présenter ^d une requête, comme un droit d'être convoquée pour une audition ou un droit de produire des preuves ou de présenter des arguments. On sait évidemment qu'il peut y avoir une obligation implicite d'appliquer la règle *audi alteram partem*—même si la loi ne l'exige pas expressément—^e lorsque, compte tenu des dispositions légales et de la nature des situations auxquelles elles s'appliquent, il appert que les pouvoirs conférés à un tribunal sont de nature judiciaire ou quasi judiciaire. Mais, à mon avis, dans l'exercice de ses ^f devoirs en vertu de l'article 64(1), le gouverneur général en conseil n'exerce pas un pouvoir judiciaire ou quasi judiciaire.

^g Dans *CSP Foods Ltd. c. La Commission canadienne des transports* [1979] 1 C.F. 3, un arrêt récent du 30 janvier 1978, la Division d'appel de cette cour fut appelée à discuter sur la nature du pouvoir conféré par l'article 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*. Parlant au nom de la Cour, le juge Urie écrivit [aux pages 9 et 10]:

Avec égards, je ne considère pas que l'exercice, par le gouverneur en conseil, des pouvoirs conférés par l'article 64(1) soit de la nature d'un appel judiciaire. C'est un moyen permettant à ⁱ l'Exécutif d'exercer un certain contrôle sur la Commission canadienne des transports pour s'assurer que les vues du gouvernement concernant l'intérêt public dans une situation donnée, fondées sur les faits établis par ce tribunal, peuvent être exprimées par l'Exécutif et qu'elles sont appliquées par des ^j directives que ce dernier peut juger à propos de donner au tribunal par l'intermédiaire du gouverneur en conseil. Si je comprends bien, il s'agit d'un rôle de surveillance et non de tribunal d'appel. Le gouverneur en conseil ne s'occupe pas des

the ambit of judicial responsibility. But he has the power to do what the Courts cannot do which is to substitute his views as to the public interest for that of the Commission. (See *Re Davisville Investment Co. Ltd. v. City of Toronto* (1977) 15 O.R. (2d) 553 at 555-556.)

In my view, in making decisions under 64(1), the Governor General in Council makes them on the basis of political accountability and not on a judicial or quasi-judicial basis. The scheme of the statutes pertaining to telecommunications is that decisions involving broad economic questions are entrusted to the CRTC which is under a strict duty to hold a hearing and to afford the parties a full opportunity to be heard. The Commission may itself at any time review, rescind, change, alter or vary any of its orders or decisions (section 63 of the *National Transportation Act*), and these orders or decisions, moreover are subject to appeal to, and review by, the Courts (section 64(2) to (7) of the Act). The power to "vary or rescind" entrusted by section 64(1) to the Governor General in Council is, as I understand it, a power of a different nature altogether: it is a political power for the exercise of which the Cabinet is to be guided by its views as to the policy which in the circumstances should be followed in the public interest. Its exercise has nothing to do with the judicial or quasi-judicial process. The party who proceeds to adopt the means of questioning an order or a decision of the CRTC provided by section 64(1) is choosing to resort to a political, not a judicial process.

Referring to some recent English cases, counsel for the plaintiffs argued that it was enough for a competent authority to be under a "duty to act fairly", for it to be bound by the rules of a natural justice and the *audi alteram partem* principle. The argument, it seems to me, raises a question of terminology rather than a question of substance (see S.A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, 3d ed., p. 347). In any event, the so-called "duty to act fairly" must be understood to mean a duty to adopt a fair procedure to give due effect to the *audi alteram partem* maxim. My reaction is the same. To import into the processes of the Governor's Council and of the Cabinet the procedural requirements flowing from the *audi alteram partem* rule seems to me to be so incon-

questions de droit ou de compétence, lesquelles incombent aux tribunaux. Toutefois, contrairement à ceux-ci, il peut substituer ses vues concernant l'intérêt public à celles de la Commission. (Voir *Re Davisville Investment Co. Ltd. c. La ville de Toronto* (1977) 15 O.R. (2^e) 553, aux pp. 555 et 556.)

^a

A mon avis, en rendant des décisions en vertu de l'article 64(1), le gouverneur général en conseil agit sur la base de sa responsabilité politique et non suivant un processus judiciaire ou quasi judiciaire. L'organisation générale de la législation relative aux télécommunications est à l'effet que les décisions mettant en jeu des questions économiques générales sont confiées au CRTC, qui a le devoir strict de tenir une audition et de donner aux parties l'occasion voulue de se faire entendre. La Commission elle-même peut, à tout moment, réviser, rescinder, changer ou modifier ses ordonnances ou décisions (article 63 de la *Loi nationale sur les transports*), et telles ordonnances ou décisions sont en outre susceptibles d'appel et de révision devant les cours de justice (article 64(2) à (7) de la Loi). Le pouvoir de «modifier ou rescinder» conféré au gouverneur général en conseil par l'article 64(1) est, suivant mon interprétation, de nature tout à fait différente: il s'agit d'un pouvoir politique dans l'exercice duquel le cabinet doit se laisser guider par ses conceptions propres quant aux principes directeurs à appliquer, dans les circonstances, eu égard à l'intérêt public. L'exercice de ce pouvoir n'a aucun rapport avec le processus judiciaire ou quasi judiciaire. La partie qui attaque une ordonnance ou décision rendue par le CRTC en vertu de l'article 64(1) choisit un moyen politique, non une procédure judiciaire.

^g

Se référant à quelques décisions anglaises récentes, l'avocat des demanderessees a allégué qu'il suffisait que l'autorité compétente ait [TRADUCTION] «d'obligation d'agir équitablement» pour être liée par les règles de justice naturelle et par le principe *audi alteram partem*. A mon sens, ce raisonnement soulève une question de terminologie plutôt que de fond (voir S.A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, 3^e éd., p. 347). En tout cas, cette «obligation d'agir équitablement» ne peut être comprise que comme une obligation d'adopter une procédure équitable pour donner effet à la maxime *audi alteram partem*. Ma réaction est la même. L'introduction dans les procédés du gouverneur en conseil et du cabinet des exigences de procédure qui découlent de la règle *audi*

sistent and incompatible with their normal functioning as the executive arm of the Government and with the responsibility and accountability of the Ministers of the Crown to the House of Commons, that it cannot be imposed unless the intent of Parliament to that effect is expressed in the governing statute or may be easily derived from the language used therein.

For all these reasons, I think that the attack on the Orders in Council launched by the plaintiffs in their action, on the sole basis that they have not been given a full and fair hearing in accordance with the rules of natural justice, cannot succeed. The motion to strike is therefore well founded and it will be granted. Although Bell Canada chose to raise the legal issue involved here by way of defence, it participated in the hearing of the instant application and asked that it be joined with the other defendants-applicants. The statement of claim will therefore be struck out as against all defendants including Bell Canada and the action dismissed.

ORDER

The application is granted with costs to the applicants.

The statement of claim is struck out as against all defendants and the action is dismissed with costs to all defendants.

alteram partem me semble à ce point incompatible et inconciliable avec leur fonctionnement normal en tant que pouvoir exécutif du gouvernement et avec l'obligation qu'ont les ministres de la Couronne de rendre compte à la Chambre des communes, qu'elle ne peut être imposée à moins que le Parlement n'ait exprimé son intention en ce sens dans la loi applicable ou que le libellé de cette loi ne permette de conclure facilement que c'était là son intention.

Pour tous ces motifs, je pense que l'attaque formulée dans l'action des demanderessees contre les décrets du conseil sur le seul fondement qu'on ne leur a pas accordé une audition complète et équitable conformément aux règles de justice naturelle, ne peut pas réussir. La demande d'annulation est donc bien fondée et sera accueillie. Quoique Bell Canada ait choisi de soulever le problème juridique qui se posait en l'espèce par voie de défense, elle a participé à l'audition de la présente demande et a demandé à être jointe aux autres défendeurs-requérants. La déclaration sera donc radiée par rapport à tous les défendeurs y compris Bell Canada, et l'action sera rejetée.

ORDONNANCE

La demande est accueillie avec frais accordés aux requérants.

La déclaration est radiée par rapport à tous les défendeurs et l'action est rejetée avec frais accordés à tous les défendeurs.