

T-7823-82

T-7823-82

Webster Industries Limited (Plaintiff)

v.

The Queen as represented by the Ministry of Consumer and Corporate Affairs, Lawson Hunter, Douglas Fraser, K. G. Decker, Gary O'Connor, Charles Lemay (Defendants)

Trial Division, Jerome A.C.J.—Ottawa, October 13 and 15, 1982.

Judicial review — Equitable remedies — Injunctions — Consumer protection — Action for damages and injunction preventing defendants from releasing, to public, information relating to plaintiff's product based on tests carried out on instruction of Minister — Information indicating that plaintiff's product ineffective for removing creosote from wood-burning chimneys and potentially dangerous — Plaintiff contends Minister acting contrary to or beyond statutory authority under s. 6(2) of the Act — Action dismissed — S. 6(2) is unambiguous and on its plain meaning authorizes Minister to cause tests to be performed on consumer products and to make such reports as he considers appropriate and in interest of consuming public — Further, Minister acting as servant of Crown not of legislature in performance of specific duty imposed on him, for benefit of public, by s. 6(2) — Therefore, mandatory order in nature of injunction cannot be ordered against him — Department of Consumer and Corporate Affairs Act, R.S.C. 1970, c. C-27, s. 6(2).

CASE JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Grand Council of the Crees (of Quebec), et al. v. The Queen, et al., [1982] 1 F.C. 599 (C.A.).

COUNSEL:

R. Marks for plaintiff.
B. Finlay and W. Burnham for defendants.

SOLICITORS:

Vincent, Choquette, Dagenais & Marks, Ottawa, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendants.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

JEROME A.C.J.: The plaintiff in this action carries on business in Canada as well as in a number of other countries and enjoys substantial sales of a product named "Safe-T-Flue", a chemical combi-

Webster Industries Limited (demanderesse)

c.

La Reine, représentée par le ministère de la Consommation et des Corporations, Lawson Hunter, Douglas Fraser, K. G. Decker, Gary O'Connor, Charles Lemay (défendeurs)

^b Division de première instance, juge en chef adjoint Jerome—Ottawa, 13 et 15 octobre 1982.

Contrôle judiciaire — Recours en equity — Injonctions — Protection du consommateur — Action en dommages-intérêts et injonction visant à interdire aux défendeurs de publier des renseignements sur le produit de la demanderesse, à partir de tests effectués à la demande du Ministre — Les renseignements indiquaient que le produit de la demanderesse était inefficace pour enlever la créosote des cheminées de poêles à bois et qu'il pouvait être dangereux — La demanderesse soutient que le Ministre a agi contrairement aux pouvoirs qui lui sont conférés par l'art. 6(2) de la Loi ou qu'il a outrepassé ces pouvoirs — Action rejetée — L'art. 6(2) est sans équivoque et il autorise clairement et simplement le Ministre à faire vérifier des produits de consommation et à préparer les rapports qu'il juge appropriés et dans l'intérêt des consommateurs — En outre, le Ministre a agi en qualité de fonctionnaire de la Couronne et non comme un mandataire d'une législature lorsqu'il a exercé, au profit du public, une fonction qui lui est imposée par l'art. 6(2) — Il ne peut, par conséquent, faire l'objet d'une injonction — Loi sur le ministère de la Consommation et des Corporations, S.R.C. 1970, chap. C-27, art. 6(2).

f JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Le Grand Council of the Crees (of Quebec), et autres c. La Reine, et autres, [1982] 1 C.F. 599 (C.A.).

g AVOCATS:

R. Marks pour la demanderesse.
B. Finlay et W. Burnham pour les défendeurs.

h PROCUREURS:

Vincent, Choquette, Dagenais & Marks, Ottawa, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

ⁱ *Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendu par*

^j LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: La demanderesse dans la présente action exploite, au Canada et dans plusieurs autres pays, une entreprise qui vend, en quantités importantes, un pro-

nation designed to prevent accumulation of creosote in the chimneys of wood-burning stoves. At issue is an intended release to the public, by the Ministry of Consumer and Corporate Affairs, of information based upon tests of a number of such products. The plaintiff questions the quality of the testing and considers the proposed release to be libellous. It therefore seeks damages and an order of the Court to restrain the Minister of Consumer and Corporate Affairs from disclosing the information to the public.

The style of cause raises a number of procedural problems since no action lies against the Ministry, and since the defendants Hunter, Fraser and Decker are all employees of the Department of Consumer and Corporate Affairs for whom the Minister is responsible. The parties agreed, for the purposes of this motion, to correct the problems through an application on behalf of the plaintiff to amend the style of cause by replacing the words "as represented by the Ministry of Consumer and Corporate Affairs, Lawson Hunter, Douglas Fraser, K. G. Decker" with the words "The Minister of Consumer and Corporate Affairs". No objection having been taken by counsel for the Crown, it is hereby ordered that the style of cause be amended accordingly.

The facts are set out in two affidavits sworn October 1, 1982, by Gerald Webster, an officer of the plaintiff company. Exhibit "A" to one affidavit is the report which gives rise to the lawsuit and Exhibit "A" to the other affidavit is a collection of reports and opinions based on testing carried out by employees and officers of the plaintiff company. In 1981, the Department of Consumer and Corporate Affairs having indicated a desire to conduct independent research tests on the plaintiff's product line, preliminary discussions were held with the defendant Gary O'Connor about having the tests done by Algonquin College in Ottawa. The tests did not proceed at the College, but in due course were carried out, at the request of the Department of Consumer and Corporate Affairs, by the Rural Centre for Appropriate Technology. These tests and the report to the Minister were under the direction of the defendant

duit connu sous le nom de «Safe-T-Flue», mélange chimique destiné à prévenir l'accumulation de créosote dans les cheminées de poêles à bois. Le présent litige a pris naissance lorsque le ministère de la Consommation et des Corporations a voulu publier des renseignements fondés sur des essais effectués sur un certain nombre de ces produits. La demanderesse met en doute la qualité de ces essais et juge le communiqué en question diffamatoire. Elle réclame donc des dommages-intérêts et demande à la Cour de rendre une ordonnance interdisant au ministre de la Consommation et des Corporations de publier ces renseignements.

L'intitulé de la cause soulève un certain nombre de problèmes de procédure puisque le Ministère ne peut faire l'objet de poursuites et que les défendeurs Hunter, Fraser et Decker sont tous employés du ministère de la Consommation et des Corporations et relèvent du Ministre. Les parties ont convenu, aux fins de la présente requête, de résoudre ces problèmes en demandant, au nom de la demanderesse, de modifier l'intitulé de la cause de façon à remplacer les mots «représentée par le ministère de la Consommation et des Corporations, Lawson Hunter, Douglas Fraser, K. G. Decker» par «Le ministre de la Consommation et des Corporations». Le procureur de la Couronne n'ayant formulé aucune objection, j'ordonne par conséquent que l'intitulé de la cause soit modifié en conséquence.

Les faits sont exposés dans deux affidavits signés le 1^{er} octobre 1982 par Gerald Webster, cadre de la compagnie demanderesse. La pièce «A» jointe au premier affidavit est le rapport qui est à l'origine de la poursuite en justice et la pièce «A» jointe à l'autre affidavit est constituée d'un ensemble de rapports et d'avis fondés sur les tests effectués par les employés et les cadres de la compagnie demanderesse. En 1981, le ministère de la Consommation et des Corporations, qui avait manifesté l'intention de procéder à des essais indépendants de la série de produits de la demanderesse, a entamé des discussions préliminaires avec le défendeur Gary O'Connor en vue de faire effectuer ces essais par le collège Algonquin d'Ottawa. Les essais ne furent pas effectués au collège mais, à la demande du ministère de la Consommation et des Corporations, par le *Rural Centre for Appropriate Technology*. Ces essais et le rapport soumis au

Lemay. In September 1982, the Minister proposed to issue the following release to the public:

The Federal Department of Consumer and Corporate Affairs would like to caution Canadians who use solid fuel burning devices such as wood stoves and fireplaces to be aware of the need to clean and maintain their chimneys.

The warning comes as a result of tests conducted by the department on four chimney cleaning products which it found may not perform to consumers' expectations.

The products tested were powdered chimney cleaners which are designed to be added to the fire in order to rid chimneys of creosote build-up caused by the burning of wood or coal. If not properly removed from chimneys, creosote can pose a significant chimney fire risk.

It should be noted that in testing the four products, Co-mate, Save-on-Fuel, Kathite-H and Safe-T-Flue, conditions approximated those encountered during the normal use of solid fuel burning devices. This work was carried out by an independent laboratory.

In the tests, wood stoves were used. The wood was ignited using newspaper and cedar kindling. Overall, an average of 182 kilograms of mixed hardwood was burned in each of eight stoves during each product test, with the temperature of the fires controlled so that flue gas temperatures did not exceed 350°C.

When the test results from experiments with the additives were compared to those where no additives were used, no significant differences were observed in creosote levels in chimneys.

The department acknowledges that factors such as the type of wood used, the size of loads added to the fire and its operating temperature can affect the deposition of creosote on chimneys.

Based on tests conducted, however, it would like to warn Canadians who choose to use these chimney cleaner additives that such products should not be considered a substitute for the proper physical cleaning of chimneys and for a good chimney maintenance program.

Further, it advises that any Canadian who uses a solid fuel burning device should regularly inspect and clean their chimney. They should also seek professional advice on the frequency and methods of cleaning, from either local fire services or a qualified chimney sweep.

Upon learning of the Minister's intention, the plaintiff brought this action and concurrently made an application *ex parte* which resulted, on October 1, 1982, in the following order of Mahoney J.:

Temporary injunction to issue restraining the Defendant Minister and the Defendants Hunter, Fraser and Decker, from publishing the Report or any part thereof or opinion expressed therein relating to the product "SAFE-T-BLUE", (sic) said report being dated April, 1982, and authored by the Defendant Lemay. This temporary injunction shall, unless extended by the Court, expire at 6:00 p.m., E.D.T., Friday, October 8, 1982.

Ministre ont été préparés sous la direction du défendeur Lemay. En septembre 1982, le Ministre a proposé la diffusion du communiqué suivant:

Le ministère fédéral de la Consommation et des Corporations désire mettre en garde les Canadiens qui utilisent des appareils de chauffage marchant à un combustible solide, comme les poêles à bois ou les foyers, qu'ils doivent ramoner leurs conduits de cheminée.

Cet avertissement vient à la suite d'un essai effectué, par un laboratoire indépendant, sur quatre produits de ramonage qui n'ont peut-être pas le rendement escompté par les consommateurs.

Il s'agissait de poudres destinées à être versées dans le feu et qui devaient éliminer des conduits la créosote qui s'accumule au cours de la combustion du bois ou du charbon et qui risque de provoquer des feux de cheminée si elle n'est pas enlevée.

Il convient de noter que lors de la mise à l'épreuve des quatre produits, Co-mate, Save-on-Fuel, Kathite-H et Safe-T-Flue, les conditions normales d'utilisation ont à peu près été reproduites. Ainsi, le feu a été allumé avec du papier journal et du petit bois de cèdre. Les essais ont été faits sur des poêles à bois. En tout, une moyenne de 182 kilogrammes de mélange de bois durs a été brûlée dans chacun des huit poêles, pour chaque produit, et la température du feu a été contrôlée de façon que la température des gaz de carneau ne dépasse pas 350°C.

Il fut alors constaté qu'il y avait peu de différence dans la quantité de créosote dans les conduits, qu'il y avait eu ou non addition de poudre.

Le ministère admet que le dépôt de créosote dépend évidemment de certains facteurs comme l'essence du bois utilisé, la taille et le nombre de bûches, ou la température.

Toutefois, vu les résultats qui ont été obtenus, il souhaite prévenir les consommateurs qui utilisent ces produits chimiques que cela ne remplace pas un bon ramonage à la brosse et un entretien régulier.

En outre, il conseille à tous les Canadiens qui se chauffent à un combustible solide de périodiquement vérifier et nettoyer leurs conduits de cheminée. Ils devraient également se renseigner sur la fréquence et les méthodes de ramonage, soit auprès des services de pompiers du quartier, soit auprès d'un ramoneur compétent.

Ayant été informée de l'intention du Ministre, la demanderesse a formé la présente action et, en même temps, une demande *ex parte* à la suite de laquelle l'ordonnance suivante a été rendue par le juge Mahoney le 1^{er} octobre 1982:

[TRANSCRIPTION] J'accorde une injonction interlocutoire interdisant aux défendeurs en l'espèce, c'est-à-dire le Ministre, Hunter, Fraser et Decker, de publier, en tout ou en partie, le rapport ou les avis exprimés au sujet du produit «SAFE-T-BLUE», (sic), ledit rapport étant daté du mois d'avril 1982 et préparé par le défendeur Lemay. Cette injonction interlocutoire doit, à moins que sa période d'application ne soit prolongée par le tribunal, expirer le vendredi 8 octobre 1982 à 18 h, H.A.E.

The present application is to continue the interim injunction.

The Minister's authority is derived from the *Department of Consumer and Corporate Affairs Act*¹, and in particular in subsection 6(2):

6. ...

(2) For the purpose of carrying out his duties and functions under this Act, the Minister may undertake research into matters to which the powers, duties and functions of the Minister extend, cooperate with any or all provinces or with any department or agency of the Government of Canada or any organization or person undertaking such research and publish or cause to be published, or assist in the publication of, so much of the results of any such research as the Minister deems appropriate and in the public interest.

The plaintiff's submission as I understand it, is as follows: that the Minister can be restrained from acting in a manner which is contrary to or beyond the authority given him by statute; that the words in the last line of subsection 6(2) require the Minister to limit publication to those matters which are in the public interest; that for the purposes of this action, the public interest is to be determined upon objective standards rather than upon the opinion of the Minister; that the tests in this case are defective and that release of information based upon them would be a libellous and therefore unlawful act; that no unlawful act can be in the public interest and therefore, the Minister may be enjoined.

I cannot accept the submission. The plain meaning of subsection 6(2) clothes the Minister with authority to cause tests to be done upon consumer products and to make such reports as the Minister considers to be appropriate and as the Minister considers to be in the interest of the consuming public. There is no reason to doubt the intention of Parliament that the Minister be empowered in this way and the statutory language is unambiguous. The matter falls squarely within the principle confirmed by the Federal Court of Appeal in *Grand Council of the Crees (of Quebec), et al. v. The Queen, et al.*², where Pratte J. said at page 601:

¹ R.S.C. 1970, c. C-27.

² [1982] 1 F.C. 599 (C.A.).

La présente demande vise à prolonger la période d'application de l'injonction interlocutoire.

La compétence du Ministre lui est conférée par la *Loi sur le ministère de la Consommation et des Corporations*¹ et plus particulièrement par le paragraphe 6(2) qui est ainsi conçu:

6. ...

(2) En vue de l'exercice des devoirs et fonctions que lui attribue la présente loi, le Ministre peut entreprendre des recherches sur des questions auxquelles s'étendent ses devoirs, pouvoirs et fonctions, collaborer avec toutes les provinces ou l'une ou plusieurs d'entre elles ou avec tout ministère, département ou organisme du gouvernement du Canada ou toute organisation ou personne entreprenant de semblables recherches et publier ou faire publier les résultats de ces recherches que le Ministre juge appropriés et conformes à l'intérêt public ou aider à leur publication.

Si je comprends bien, la demanderesse prétend qu'on peut interdire au Ministre d'agir contrairement aux pouvoirs qui lui sont conférés par la loi ou d'outrepasser ces pouvoirs, que les termes apparaissant à la dernière ligne du paragraphe 6(2) obligent le Ministre à publier uniquement les résultats portant sur des sujets qui sont d'intérêt public, qu'aux fins de la présente action, il faut définir l'intérêt public en se fondant sur des critères objectifs plutôt que sur l'avis du Ministre, que les essais effectués dans le présent cas sont incomplets et que la diffusion des renseignements à partir de ces essais constituerait un acte diffamatoire et, par conséquent, illégal, qu'aucun acte illégal ne peut servir l'intérêt public et que le Ministre peut donc faire l'objet d'une injonction.

Je ne peux souscrire à ces arguments. Le paragraphe 6(2) prévoit clairement et simplement que le Ministre a le pouvoir de faire vérifier des produits de consommation et de préparer les rapports qu'il juge appropriés et dans l'intérêt des consommateurs. Il n'y a aucune raison de penser que le législateur n'entendait pas conférer ce pouvoir au Ministre et les termes de la loi sont tout à fait clairs. De toute évidence, la question relève du principe confirmé par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Le Grand Council of the Crees (of Quebec), et autres c. La Reine, et autres*², où le juge Pratte a déclaré à la page 601:

¹ S.R.C. 1970, chap. C-27.

² [1982] 1 C.F. 599 (C.A.).

Contrary to what was argued by counsel for the appellants, the *Federal Court Act* did not, in my view, repeal the traditional rule, clearly stated in the decision of the Supreme Court of Canada in *The Minister of Finance of British Columbia v. The King* [1935] S.C.R. 278, that a mandatory order cannot be issued against a Minister of the Crown when he is simply acting as a servant of the Crown rather than as an agent of the legislature for the performance of a specific duty imposed on him by a statute for the benefit of some designated third person.

In the case before me, the Minister was clearly acting as a servant of the Crown in the performance of a specific duty imposed upon him for the benefit of the public by subsection 6(2) of the statute and the Minister is therefore not subject to an injunctive order of this Court. The application is therefore dismissed with costs.

Contrairement à ce qu'a soutenu l'avocat des appelants, la *Loi sur la Cour fédérale* n'a pas, à mon avis, abrogé la règle traditionnelle clairement énoncée dans l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Le ministre des Finances de la Colombie-Britannique c. Le Roi* [1935] R.C.S. 278, qu'on ne peut lancer une ordonnance obligeant de faire contre un ministre de la Couronne alors qu'il agit simplement comme fonctionnaire de la Couronne plutôt que comme un mandataire de la législature chargé d'exécuter une obligation spécifique que lui imposerait une loi au profit de quelque tiers désigné.

Dans la présente affaire, le Ministre a clairement agi en qualité de fonctionnaire de la Couronne lorsqu'il a exercé, au profit du public, une fonction qui lui est imposée par le paragraphe 6(2) de la loi et il ne peut, par conséquent, faire l'objet d'une injonction. La demande est donc rejetée avec dépens.