

T-1420-84

T-1420-84

Ville de Cap-Rouge (Plaintiff)

v.

Minister of Communications of Canada (Defendant)

and

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission and Télémedia Communications Ltée (Mis-en-cause)

Trial Division, Denault J.—Quebec City, November 21; Ottawa, December 6, 1984.

Practice — Parties — Standing — Municipality seeking to set aside decision authorizing installation of antennas — Whether antennas constituting nuisance — Plaintiff claiming to represent ratepayers — Defendant moving to strike pleadings for lack of standing — Federal Court Rules silent as to interest — R. 5 authorizing reference to Code of Civil Procedure — Party required to have authority and sufficient interest to institute proceedings — Neither provincial statute nor rules of civil procedure conferring on municipality authority to plead on behalf of someone else — Sufficient interest where party deriving pecuniary and/or psychological benefit — Municipality not claiming separate, personal right — Restrictive interpretation of sufficient interest adopted — Motion allowed — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, RR. 5, 419(1), 1708 — Quebec Code of Civil Procedure, art. 55, 59 — Cities and Towns Act, R.S.Q. 1977, c. C-19, ss. 28(1)(5), 415.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED**CONSIDERED:**

Association des Propriétaires des Jardins Taché Inc. et al. v. Entreprises Dasken Inc. et al., [1974] S.C.R. 2. **g**

REFERRED TO:

Corporation du Village de la Malbaie v. Warren (1923), 36 B.R. 70 (Que.). **h**

COUNSEL:

Denis Gingras for plaintiff.
James Mabbutt for defendant.
Wilson Atkinson for mis-en-cause. **i**

SOLICITORS:

Gingras & Dawson, Quebec City, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendant. **j**

Ville de Cap-Rouge (demanderesse)

c.

a **Ministre des Communications du Canada (défendeur)**

et

b **Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et Télémedia Communications Ltée (mis-en-cause)**

Division de première instance, juge Denault—Québec, 21 novembre; Ottawa, 6 décembre 1984.

c *Pratique — Parties — Qualité pour agir — La municipalité demande l'annulation de la décision autorisant l'installation d'antennes — Les antennes constituent-elles des nuisances? — Demanderesse prétendant représenter ses contribuables — Défendeur demande la radiation des plaidoiries pour absence d'intérêt — Les Règles de la Cour fédérale sont muettes sur la question de l'intérêt — La Règle 5 permet la référence au Code de procédure civile — Pour intenter un recours judiciaire, une partie doit avoir le pouvoir de le faire et l'intérêt suffisant — Ni la loi provinciale ni les règles de procédure civile ne confèrent à la municipalité le pouvoir de plaider au nom d'autrui — Une partie a un intérêt suffisant si elle peut trouver un avantage d'ordre pécuniaire et (ou) moral — La municipalité n'a allégué aucun droit distinct et personnel — Interprétation restrictive de la notion d'intérêt suffisant — Requête accueillie — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règles 5, 419(1), 1708 — Code de procédure civile du Québec, art. 55, 59 — Loi des Cités et Villes, L.R.Q. 1977, chap. C-19, art. 28(1)(5^o), 415.* **d**
e
f

JURISPRUDENCE**DÉCISION EXAMINÉE:**

Association des Propriétaires des Jardins Taché Inc. et al. c. Entreprises Dasken Inc. et al., [1974] R.C.S. 2.

DÉCISION CITÉE:

Corporation du Village de la Malbaie v. Warren (1923), 36 B.R. 70 (Qué.). **h**

AVOCATS:

Denis Gingras pour la demanderesse.
James Mabbutt pour le défendeur.
Wilson Atkinson pour les mis-en-cause. **i**

PROCTEURS:

Gingras & Dawson, Québec, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur. **j**

Clarkson, Tétrault, Montreal, for mis-en-cause.

Clarkson, Tétrault, Montréal, pour les mis-en-cause.

The following is the English version of the reasons for order rendered by

Voici les motifs de l'ordonnance rendus en français par

DENAULT J.: The defendant moved to have the plaintiff's action dismissed on the ground that it discloses no reasonable cause of action, pursuant to Rule 419(1) of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663].

LE JUGE DENAULT: Le défendeur présente une requête pour faire rejeter l'action de la demanderesse au motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action, conformément à la Règle 419(1) des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., chap. 663].

By its action the plaintiff is seeking to have a decision by the defendant to approve a technical construction and operating certificate for the antennas of the mis-en-cause Télémedia set aside. It is also asking the Minister of Communications to enforce his Department's rules of procedure and force the mis-en-cause to comply with them. Finally, it is seeking an order enjoining the defendant to refuse final approval of the certificate and to order that the mis-en-cause's antennas in St-Augustin be dismantled.

Par son action, la demanderesse vise à obtenir l'annulation d'une décision du défendeur d'accepter un certificat technique de construction et de fonctionnement des antennes de la mise-en-cause Télémedia. Elle demande également au ministre des Communications de faire respecter les règles de procédure de son Ministère et de forcer la mise-en-cause à s'y conformer. Enfin, elle demande une ordonnance enjoignant au défendeur de refuser l'acceptation définitive du certificat et d'ordonner le démantèlement des antennes de la mise-en-cause à St-Augustin.

The defendant moved to have the pleadings struck out on the basis that the plaintiff had no interest in the matter and that the remedy against the defendant was unfounded.

Le défendeur soumet une requête en radiation en invoquant l'absence d'intérêt de la demanderesse et l'irrecevabilité du recours contre le défendeur.

The plaintiff maintained that [TRANSLATION] "63.5 per cent of the homes in Cap-Rouge are affected by interference from the 50,000-watt broadcasting by the mis-en-cause Télémedia Communications Ltée" (paragraph 22) and maintained that [TRANSLATION] "AM-FM receivers, telephones, stereos, computers, television sets, internal communication systems and loud speaker systems" (paragraph 24) were affected by the installation of the said antennas. Consequently, [TRANSLATION] "the plaintiff, on behalf of its ratepayers, is seeking an end to the major disruptions resulting from the upholding of an illegal decision" (paragraph 21). It also stated that this situation could not continue and asked [TRANSLATION] "that there be an end to this pollution which is interfering with a quality of life which its ratepayers are entitled to insist on" (paragraph 26).

En fait, la demanderesse prétend que «63.5% des foyers de Cap-Rouge sont affectés par un brouillage occasionné par l'émission à 50,000 watts de la mise en cause Télémedia Communications Ltée» (paragraphe 22) et elle prétend que «les récepteurs AM-FM, les appareils téléphoniques, les chaînes stéréo, les ordinateurs, les appareils de télévision, les systèmes de communications internes et les systèmes de haut parleurs» (paragraphe 24) sont affectés par l'installation desdites antennes. En conséquence, «la demanderesse, au nom de ses contribuables, réclame que cessent les inconvénients majeurs subséquents au maintien d'une décision illégale» (paragraphe 21). Elle prétend en outre que cette situation ne peut plus persister et demande «que cesse cette pollution qui est une atteinte à une qualité de vie que ses contribuables sont en droit d'exiger» (paragraphe 26).

In short the plaintiff is thus claiming to represent its ratepayers and it submitted that it had a sufficient interest to act on their behalf because

Sans ambages, la demanderesse prétend donc qu'elle représente ses contribuables et elle soumet qu'elle a un intérêt suffisant pour agir en leur nom

what they were complaining of constituted a nuisance which affected them. Furthermore, it had already made representations to the Minister of Communications on their behalf and it argued that this fact gave it the necessary interest to represent them.

Sections 1708 *et seq.* of the *Federal Court Rules* do not say anything about the interest required to bring proceedings in this Court. However, Rule 5 allows reference to be made to the *Quebec Code of Civil Procedure* in the present case. Article 55 C.C.P. provides as follows:

55. Whoever brings an action at law, whether for the enforcement of a right which is not recognized or is jeopardized or denied, or otherwise to obtain a pronouncement upon the existence of a legal situation, must have a sufficient interest therein.

In order to institute judicial proceedings the plaintiff must have the authority to do so and a sufficient interest, in other words, it must find a benefit and utility in them which will have the effect of altering or improving its legal situation.

A municipality is a creature of statute and has only those powers conferred on it by the *Cities and Towns Act*, R.S.Q. 1977, c. C-19. These powers are extensive and include among other things the authority to make by-laws concerning public nuisance (section 415, C.T.A.). It may also sue and be sued (section 28(1)(5), C.T.A.). However, a municipality does not have the authority to plead on behalf of someone else. On the contrary, article 59 C.C.P. provides that "A person cannot use the name of another to plead, except the Crown through authorized representatives." It is true that there are certain exceptions in the case of minors and interdicted persons, *inter alia*, but the municipal authority is not to be found in these exceptions. A municipality can therefore not plead on behalf of another person since a person who pleads for someone else has no interest when he invokes a right that is not his. Only the person having that right can act if his right is denied or disputed. [TRANSLATION] "It is not sufficient, to bring an action, for a right to exist; there must also be an injury to that right, which produces the interest, and the latter alone justifies the bringing of an action".¹

¹ *Corporation du Village de la Malbaie v. Warren* (1923), 36 B.R. 70 (Qué.), at p. 72.

parce que ce dont ils se plaignent constitue des nuisances qui les touchent. De plus, elle a déjà fait des représentations en leur nom auprès du ministre des Communications et elle prétend que ce fait lui confère l'intérêt pour les représenter.

Les articles 1708 et suivants des *Règles de la Cour fédérale* sont muets quant à la nature de l'intérêt requis pour ester en justice devant la présente Cour. La Règle 5 permet cependant la référence au *Code de procédure civile du Québec* en l'occurrence. L'article 55 C.P.C. stipule ce qui suit:

55. Celui qui forme une demande en justice, soit pour obtenir la sanction d'un droit méconnu, menacé ou dénié, soit pour faire autrement prononcer sur l'existence d'une situation juridique, doit y avoir un intérêt suffisant.

Pour intenter un recours judiciaire, le demandeur doit avoir le pouvoir de le faire et l'intérêt suffisant, c'est-à-dire qu'il doit y trouver avantage et utilité qui auront pour effet de modifier ou d'améliorer sa situation juridique.

Création de l'autorité législative, la municipalité ne détient que les pouvoirs qui lui sont confiés par la *Loi des Cités et Villes*, L.R.Q. 1977, chap. C-19. Ces pouvoirs sont très vastes et comprennent entre autres celui de légiférer concernant les nuisances publiques (article 415, L.C.V.). Elle peut aussi ester en justice (article 28(1)(5)^o, L.C.V.). La municipalité n'a cependant pas le pouvoir de plaider au nom d'autrui. Au contraire, le législateur a prévu à l'article 59 C.P.C. que «Nul ne peut plaider sous le nom d'autrui, hormis le Souverain par des représentants autorisés». Certes, on retrouve certaines exceptions prévoyant entre autres le cas des mineurs et des interdits mais l'autorité municipale n'est pas comprise dans ces exceptions. D'une part, donc, la municipalité ne peut plaider au nom d'autrui car celui qui plaide pour autrui n'a pas d'intérêt quand il invoque un droit qui ne lui appartient pas. Seul le titulaire de ce droit peut agir si son droit lui est nié ou contesté. «Il ne suffit pas, en effet pour instituer une action qu'un droit existe, il faut aussi une lésion de ce droit qui produit l'intérêt, lequel seul justifie l'institution d'une action»¹.

¹ *Corporation du Village de la Malbaie v. Warren* (1923), 36 B.R. 70 (Qué.), à la p. 72.

The plaintiff will have a sufficient interest to institute judicial proceedings if it can derive a pecuniary and/or psychological benefit from them. His interest must also be personal except in the cases provided for by law, such as curators, class actions, and so on. It also goes without saying that a municipality may exercise its personal remedies to protect its property, recover its debts, protect its by-laws, and so on.

In the case at bar, the Municipality did not claim any separate, personal right of its own such as would justify the remedy sought. As stated above, a municipality can act only within the framework of the powers conferred on it by the powers that be. In this regard I do not see how it can take the place of its ratepayers in exercising such a remedy when the Supreme Court has interpreted the notion of sufficient interest very restrictively, refusing to allow an association of property owners to sue on behalf of the latter in *Association des Propriétaires des Jardins Taché Inc. et al. v. Entreprises Dasken Inc. et al.*, [1974] S.C.R. 2, where Pigeon J. stated the following, at page 10:

It should be said first that the decision of the Court of Appeal, as it applies to the Association, is well founded. This organization is not entitled to exercise the rights of its members. It does not claim any other capacity than that conferred by its incorporation under Part III of the *Companies Act*. It does not describe itself as a property owner, alleging only that its members are property owners. The only decision on this point to which we were referred at the hearing is *La Fraternité des Policiers v. Cité de Montréal*. That case dealt with a professional syndicate governed, not by the *Companies Act*, but by another statute which contains a provision giving it special powers to exercise the rights of its members with respect to certain acts prejudicial to the collective interest. Nothing of this sort is to be found in the statute governing the Association.

In view of my finding that the City does not have a sufficient interest to exercise the remedy sought, I shall not elaborate on the second argument raised by the defendant in his motion, namely that the municipality is not entitled to the relief sought.

The defendant's motion is allowed and the plaintiff's action is dismissed with costs.

Le demandeur aura l'intérêt suffisant pour exercer un recours judiciaire s'il peut y trouver un avantage d'ordre pécuniaire et/ou moral. Son intérêt doit également être personnel sauf les cas prévus par la loi, à savoir les curateurs, le recours collectif, etc. Il va de soi également que la municipalité peut faire valoir les recours qui lui sont personnels pour la protection de ses immeubles, le recouvrement de ses créances, la protection de ses règlements, etc.

En l'espèce, la municipalité n'a allégué aucun droit distinct propre et personnel de nature à justifier le recours recherché. Tel que ci-haut mentionné, la municipalité ne peut agir que dans le cadre des pouvoirs conférés par l'autorité constituée. À cet égard, je ne vois pas comment elle peut se substituer à ses contribuables pour exercer un tel recours alors que la Cour suprême a interprété de façon très restrictive la notion d'intérêt suffisant, refusant à une association de propriétaires de poursuivre au nom de ceux-ci dans l'affaire à *l'Association des Propriétaires des Jardins Taché Inc. et al. c. Entreprises Dasken Inc. et al.*, [1974] R.C.S. 2, à la page 10, où le juge Pigeon s'exprime ainsi:

Disons tout de suite que pour ce qui est de l'Association, la décision de la Cour d'appel est bien fondée. Rien ne permet à cette organisation d'exercer les droits de ses membres. Elle n'allègue pas d'autre qualité que celle qui découle de sa constitution en vertu de la troisième partie de la *Loi des compagnies*. Elle ne se dit pas propriétaire et se contente d'alléguer que ses membres le sont. La seule décision qu'on nous ait citée sur ce point à l'audition est *La Fraternité des Policiers c. La Ville de Montréal*. Dans cette cause-là il s'agissait d'un syndicat professionnel régi non par la *Loi des compagnies* mais par une autre loi qui renferme une disposition lui accordant spécialement le pouvoir d'exercer les droits de ses membres relativement à certains faits portant un préjudice collectif. On ne trouve rien de tel dans la loi qui régit l'Association.

Vu la conclusion à laquelle j'en viens à savoir que la Ville n'a pas l'intérêt suffisant pour exercer le recours recherché, je n'élaborerai pas sur le deuxième argument soulevé par le défendeur dans sa requête, à savoir que la municipalité n'aurait pas droit au redressement recherché.

La requête du défendeur est accueillie et l'action de la demanderesse est rejetée avec dépens.