

A-500-77

A-500-77

Matsqui Institution Disciplinary Board (*Appellant*)

v.

Robert Thomas Martineau (*Respondent*)

Court of Appeal, Jackett C.J., Heald J. and Kelly D.J.—Vancouver, March 17, 1978.

Jurisdiction — Prerogative writs — Trial Division held it had jurisdiction to hear application for certiorari re convictions made by appellant Board — Convictions, in other proceedings, ruled administrative decisions by the Supreme Court of Canada — Whether or not Trial Division has jurisdiction to hear this application for certiorari — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 18, 28 — Federal Court Rule 474(1)(a).

This is an appeal from a decision of the Trial Division under Rule 474(1)(a). The proceeding was commenced by an originating notice of motion for relief in the nature of a writ of *certiorari*, but by agreement only the question of jurisdiction was considered on the basis of its being an application under Rule 474(1)(a). The Supreme Court of Canada earlier ruled that the convictions to which the originating notice of motion related were administrative decisions not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

Held, the appeal is allowed. Since the convictions were administrative decisions not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, it follows that the convictions in question cannot be attacked under section 18 by *certiorari* or proceedings in the nature of that contemplated by such a writ. *Certiorari* continues to have application only where the decision attacked is either judicial in character or required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

Martineau and Butters v. Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board [1978] 1 S.C.R. 118, applied.

APPEAL.

COUNSEL:

J. R. Haig for appellant.*John W. Conroy* for respondent.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant. ^j

Le comité de discipline de l'institution de Matsqui (*Appellant*)^a c.**Robert Thomas Martineau (*Intimé*)**

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Heald et le juge suppléant Kelly—Vancouver, le 17 mars 1978. ^b

Compétence — Brefs de prérogative — La Division de première instance a conclu qu'elle avait compétence pour connaître de la demande de certiorari présentée par le comité appellant en matière de déclarations de culpabilité — La Cour suprême du Canada, dans le cadre d'autres procédures, a jugé que ces déclarations étaient des décisions de nature administrative — La Division de première instance a-t-elle compétence pour connaître de la demande de certiorari en cause? — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 18, 28 — Règle 474(1)a) de la Cour fédérale. ^c

^d Appel est formé contre un jugement de la Division de première instance rendu sur une demande introduite en vertu de la Règle 474(1)a). Les procédures ont été engagées par voie d'un avis introductif de requête visant l'obtention d'un redressement sous forme d'un bref de *certiorari* mais, par suite d'un accord entre les parties, seule la question de la compétence a été examinée puisque ladite requête a pris la forme d'une demande introduite en vertu de la Règle 474(1)a). La Cour suprême du Canada, dans le cadre de procédures antérieures, a conclu que les déclarations de culpabilité auxquelles se rapportait l'avis introductif de requête étaient des décisions de nature administrative qui n'étaient pas légalement soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. ^e

Arrêt: l'appel est accueilli. Puisque les déclarations de culpabilité sont des décisions de nature administrative qui ne sont pas légalement soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, il s'ensuit qu'elles ne peuvent être attaquées en vertu de l'article 18 par voie d'un bref de *certiorari* ou d'un redressement de la nature de celui qu'envisage un tel bref. Le bref de *certiorari* ne continue de s'appliquer que lorsque la décision attaquée est soit de nature judiciaire soit soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. ^f

^g Arrêt appliqué: *Martineau et Butters c. Le Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui* [1978] 1 R.C.S. 118.

APPEL.

AVOCATS:

J. R. Haig pour l'appellant.*John W. Conroy* pour l'intimé.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appellant. ⁱ

Abbotsford Community Legal Services,
Abbotsford, for respondent.

Abbotsford Community Legal Services,
Abbotsford, pour l'intimé.

*The following are the reasons for judgment of
the Court delivered orally in English by*

*Ce qui suit est la version française des motifs
a du jugement de la Cour prononcés à l'audience
par*

JACKETT C.J.: This is an appeal from a judgment of the Trial Division [[1978] 1 F.C. 312] under Rule 474(1)(a).¹

LE JUGE EN CHEF JACKETT: Appel est formé contre un jugement de la Division de première instance [[1978] 1 C.F. 312] rendu sur une demande introduite en vertu de la Règle 474(1)a).¹

The proceeding was launched in the Trial Division by way of an originating notice of a motion for relief in the nature of a writ of *certiorari*. When the motion was made, by agreement, only the question of the jurisdiction of the Trial Division was considered "on the basis of it being an application under Rule 474(1)(a)" and, decision on that question having been reserved, in due course judgment was rendered that the Trial Division does have jurisdiction to grant the relief sought. This is an appeal from that judgment.

Les procédures ont été engagées en Division de première instance par voie d'un avis introductif de requête visant l'obtention d'un redressement sous forme d'un bref de *certiorari*. La requête présentée, seule la question de la compétence de la Division de première instance a été examinée puisque, de l'accord des parties, ladite requête a pris la forme d'une demande introduite en vertu de la Règle 474(1)a). Après avoir différé son jugement sur la question, la Division de première instance a conclu qu'elle était compétente pour accorder le redressement recherché. Appel est formé contre cette décision.

The originating notice of motion relates to "convictions" that were the subject of a section 28 application to this Court as a result of which it was decided by the Supreme Court of Canada² that this Court had no jurisdiction under that section because, as we understand that decision, the "convictions" were administrative decisions that were "not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis" within the meaning of those words in that section.

L'avis introductif de requête fait état des «déclarations de culpabilité» qui ont fait l'objet d'une demande introduite devant cette cour en vertu de l'article 28. La Cour suprême du Canada², saisie de l'affaire, a conclu que la présente cour n'était pas compétente en vertu de cet article: aux termes de l'arrêt de la Cour suprême, les «déclarations de culpabilité» étaient des décisions de nature administrative qui «n'[étaient] pas légalement soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire» au sens de l'article 28.

In our view, it follows from that decision that the "convictions" in question cannot be attacked under section 18 of the *Federal Court Act* by a

A notre avis, il découle de cette décision que les «déclarations de culpabilité» en cause ne peuvent être attaquées en vertu de l'article 18 de la *Loi sur*

¹ That Rule reads in part:

Rule 474. (1) The Court may, upon application, if it deems it expedient so to do,

(a) determine any question of law that may be relevant to the decision of a matter, . . .

and any such determination shall be final and conclusive for the purposes of the action subject to being varied upon appeal.

² *Martineau and Butters v. Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board* [1978] 1 S.C.R. 118.

¹ Cette règle se lit en partie comme suit:

Règle 474. (1) La Cour pourra, sur demande, si elle juge opportun de le faire,

a) statuer sur un point de droit qui peut être pertinent pour la décision d'une question, . . .

et une telle décision est finale et péremptoire aux fins de l'action sous réserve de modification en appel.

² *Martineau et Butters c. Le Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui* [1978] 1 R.C.S. 118.

writ of *certiorari* or proceedings for relief in the nature of that contemplated by such a writ.³

While the ambit of *certiorari* has expanded over the period that has elapsed since it was a writ whose sole function was to enable a superior court of law to review decisions of inferior courts of law, in our opinion, it continues to have application only where the decision attacked is either judicial in character or is required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. We have not been referred to any decision to the contrary.⁴

As we view the matter, no good purpose would be served at this stage, by a discussion of what is meant by "judicial" or "quasi-judicial" as opposed to "legislative", "executive" or "administrative".

la Cour fédérale par voie d'un bref de *certiorari* ou d'un redressement de la nature de celui qu'envisage un tel bref.³

a Bien que la portée du bref de *certiorari* se soit étendue depuis l'époque où il n'avait pour seule fonction que de permettre à un tribunal supérieur d'examiner les décisions de tribunaux inférieurs, le bref lui-même, à notre avis, ne continue de s'appliquer que lorsque la décision attaquée est soit de nature judiciaire soit soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. On ne nous a cité aucun arrêt affirmant le contraire.⁴

c Selon nous, il serait inutile, à ce stade-ci, de discuter du sens des termes «judiciaire» ou «quasi judiciaire» en opposition aux termes «législatif», «exécutif» ou «administratif». A la lecture des arti-

³ Section 18 reads:

18. The Trial Division has exclusive original jurisdiction (a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, ... writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

⁴ We are not overlooking the respondent's argument based on Lord Reid's discussion of *R. v. Electricity Commissioners* ([1924] 1 K.B. 171 per Atkin L.J. at p. 205) in *Ridge v. Baldwin* ([1964] A.C. 40), which was not a *certiorari* case, that there is no authority for the requirement of a duty "to act judicially". However a careful reading of *R. v. London Borough of Hillingdon, ex parte Royco Homes Ltd.* ([1974] 2 All E.R. 643 at pp. 647-648) where reference was made to the same discussion, shows that the *certiorari* jurisdiction there was, to a large extent, based on *The King v. Hendon Rural District Council* [1933] 2 K.B. 696, where it was laid down that the decision in question "was sufficiently near a judicial decision to be the subject of a writ of *certiorari*." This line of authority seems to support the view that, in modern times, a decision does not have to be a judicial decision (in the strict sense of that expression) to be the subject of *certiorari* but it is no authority for the proposition that *certiorari* will lie where the decision is not required to be made on a basis that bears some resemblance to the judicial process. Just how strong a resemblance there must be has not been made clear. Any decision that is not judicial but is "sufficiently near a judicial decision to be the subject of a writ of *certiorari*" is, in our view, a decision that is required to be made on a "quasi-judicial basis" within the meaning of those words in section 28.

³ L'article 18 se lit comme suit:

18. La Division de première instance a compétence exclusive en première instance

a) pour émettre une injonction, un bref de *certiorari*, un bref de *mandamus* ... ou un bref de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire, contre tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral; et

b) pour entendre et juger toute demande de redressement de la nature de celui qu'envisage l'alinéa a), et notamment toute procédure engagée contre le procureur général du Canada aux fins d'obtenir le redressement contre un office, une commission ou à un autre tribunal fédéral.

⁴ Nous tenons compte de l'argument de l'intimé fondé sur l'étude de l'arrêt *R. c. Electricity Commissioners* ([1924] 1 K.B. 171, le lord juge Atkin, à la p. 205) dirigée par lord Reid dans *Ridge v. Baldwin* ([1964] A.C. 40), qui ne portait pas sur un bref de *certiorari*, argument voulant que le devoir «d'agir de façon judiciaire» ne soit confirmé par aucune jurisprudence. Toutefois, une lecture attentive de l'arrêt *R. c. London Borough of Hillingdon, ex parte Royco Homes Ltd.* ([1974] 2 All E.R. 643, aux pp. 647 et 648), dans lequel le tribunal faisait référence à l'étude précitée, indique que la compétence du tribunal en cause en matière de *certiorari* était, en grande partie, fondée sur *Le Roi c. Hendon Rural District Council* [1933] 2 K.B. 696, où il a été établi que la décision dans cette dernière affaire [TRADUCTION] «se rapprochait suffisamment d'une décision de nature judiciaire pour faire l'objet d'un bref de *certiorari*». Cet arrêt semble établir le principe qu'à notre époque, une décision n'a pas à être une décision de nature judiciaire (au sens strict de cette expression) pour faire l'objet d'un bref de *certiorari*; mais il ne peut être la source de la proposition voulant qu'un bref de *certiorari* soit le recours approprié lorsque la décision n'est pas soumise à un processus qui s'apparente au processus judiciaire. Il n'a pas été établi clairement jusqu'à quel point une telle décision doit s'apparenter au processus judiciaire. Toute décision qui n'est pas de nature judiciaire mais qui se rapproche «suffisamment d'une décision de nature judiciaire pour faire l'objet d'un bref de *certiorari*» constitue, à notre avis, une décision soumise au «processus quasi judiciaire» au sens où l'entend l'article 28.

When we read sections 18 and 28 of the *Federal Court Act*, we cannot escape the conclusion that the words "quasi-judicial basis" were intended to include every method of reaching a decision or order that would support an application by way of *certiorari* other than a purely "judicial . . . basis".

We are, therefore, of opinion that the appeal should be allowed, that the judgment of the Trial Division should be set aside and that it should be adjudged that the Trial Division does not have jurisdiction to grant the relief sought in the proceedings in that Court. We are further of opinion that the appellant is entitled to judgment for the costs of the proceedings under Rule 474 and of the appeal to this Court.

APPENDIX

In a probably futile attempt to avoid misunderstanding as to the effect of our decision, we deem it advisable to say that, in our view, it does not mean that there is an area where there is a legal grievance for which there is no legal remedy. To explain what we mean, we express the following tentative views without taking any concluded position with regard to them.

1. While *certiorari* proceedings in the nature of *certiorari* and section 28 applications are proceedings the purpose of which is to have orders or decisions reviewed and set aside if *ultra vires* or voidable⁵, a decision that is *ultra vires* or voidable does not gain any force or effect because such a proceeding is not available. It follows that such a decision cannot be relied on as a defence to a proceeding in a Court for something that, apart from that decision, would be illegal. According to the circumstances, therefore, such a decision would not be a defence to a legal proceeding such as *habeas corpus*, *mandamus* or *prohibition*.

⁵ Compare *Wilby v. Minister of Manpower and Immigration* [1975] F.C. 636 at p. 641.

cles 18 et 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, nous ne pouvons nous empêcher de conclure que l'expression «processus quasi judiciaire» a été adoptée afin d'inclure toute méthode qui consisterait à rendre une décision ou une ordonnance qui ferait droit à une demande introduite par voie de *certiorari* autre qu'une méthode qui relèverait purement d'un «processus judiciaire . . .».

Par conséquent, nous sommes d'avis d'accueillir l'appel, d'annuler le jugement de la Division de première instance et de déclarer cette dernière incompétente pour accorder le redressement recherché aux termes des procédures engagées devant cette cour. De plus, nous sommes d'avis que l'appellant a droit aux dépens occasionnés par suite des procédures intentées sous l'autorité de la Règle 474 et de l'appel interjeté devant la présente cour.

ANNEXE

Bien que ce soit une tentative probablement futile d'éviter un malentendu quant à l'effet de notre décision, nous estimons opportun de dire qu'à notre avis, notre décision ne laisse pas entendre qu'il n'y aurait pas, pour certains griefs d'ordre juridique, de recours judiciaire. Les commentaires énoncés ci-après, à titre provisoire, ont pour but d'élucider ce point, mais ils n'ont pas force de conclusion.

1. Une décision *ultra vires* ou annulable n'emporte pas d'effet ou ne devient pas applicable au motif qu'un bref de *certiorari*, des procédures de la nature d'un bref de *certiorari* et des demandes en vertu de l'article 28, qui sont des procédures visant l'examen et l'annulation d'ordonnances ou de décisions *ultra vires* ou annulables⁵, ne sont pas disponibles. Une telle décision ne peut donc pas constituer un moyen de défense à une procédure engagée devant un tribunal par suite d'un acte qui, indépendamment de la décision, serait illégal. Par conséquent, compte tenu des circonstances, une décision semblable ne constitue pas un moyen de défense à des procédures judiciaires telles que le bref d'*habeas corpus*, de *mandamus* ou de *prohibition*.

⁵ Comparer avec la décision *Wilby c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1975] C.F. 636, à la p. 641.

2. Fundamentally, what is meant by deciding something on a quasi-judicial basis (leaving aside possible bias) is that it be decided on a fair and just basis. Ordinarily, this requires that a person affected be given a fair opportunity to answer what is alleged against him but, in circumstances where that is not feasible (e.g. immigration border examinations and proceedings of special tribunals such as the English Gaming Board), something less will meet the requirement.

3. There are, however, ministers and officials who have purely administrative powers that are not subject to judicial review. Such persons must also exercise their powers on a fair and just basis because they are acting on behalf of the public; but they are answerable, not to the Courts, but to their superiors or to the appropriate legislature. They are not required to act on a quasi-judicial basis.

4. Where a person is aggrieved by a decision that should have been made on a quasi-judicial basis, he may attack it by way of a *certiorari*, proceedings in the nature of *certiorari* or section 28 proceedings; but where he has a grievance in respect of other decisions that are required to be made on a fair or just basis, (apart from an allegation of nullity or voidability if the decision becomes the subject of legal proceedings) his remedy is political.

As we understand the decision of the Supreme Court of Canada in the 1977 *Martineau and Butters* case, it has been decided that the decisions under attack in this case are not decisions that were required to be made on a quasi-judicial basis.

2. Essentiellement, une décision rendue selon un processus quasi judiciaire (nonobstant les cas toujours possibles de partialité) est une décision rendue selon un processus équitable et juste. Cela exige habituellement que la personne ait eu l'équitable faculté de répondre aux allégations invoquées contre elle mais, lorsque cela est impossible (par exemple, dans les cas d'examens à la frontière en matière d'immigration et de procédures devant des tribunaux spéciaux tel que l'English Gaming Board), le principe est alors appliqué de façon moins rigoureuse.

3. Toutefois, il y a des ministres et des fonctionnaires qui détiennent des pouvoirs purement administratifs non assujettis à un examen judiciaire. Ces personnes doivent également exercer leurs pouvoirs de façon équitable et juste parce qu'ils agissent au nom du public; mais elles sont comptables, non pas aux tribunaux, mais à leurs supérieurs ou au corps législatif pertinent. Ces personnes ne sont pas tenues d'agir selon un processus quasi judiciaire.

4. Lorsqu'une personne est lésée par une décision qui aurait dû être rendue selon un processus quasi judiciaire, elle peut l'attaquer par voie de *certiorari*, de procédures de la nature d'un *certiorari* ou d'une demande en vertu de l'article 28; mais lorsque cette personne a été victime d'une injustice par suite d'une décision qui a été rendue selon un processus équitable ou juste, son recours est de nature politique (sous réserve d'une demande visant la nullité ou l'annulation de la décision en cause si cette dernière venait à faire l'objet de procédures judiciaires).

Ainsi, aux termes de l'arrêt *Martineau et Butters* rendu par la Cour suprême du Canada en 1977, les décisions attaquées en l'espèce n'étaient pas des décisions qui devaient être rendues selon un processus quasi judiciaire.