

Leo A. Landreville (*Plaintiff*)

v.

The Queen (*Defendant*)

Trial Division, Pratte J.—Ottawa, November 21 and December 11, 1973.

*Jurisdiction—Certiorari against Crown—Royal Commission—Report of, effect—Jurisdiction to quash—Declaratory judgment—Jurisdiction to grant—Federal Court Rule 474(1).*

The plaintiff brought an action for a declaration that the appointment of a Commissioner to inquire into certain dealings between the Northern Ontario Natural Gas Ltd. and himself while he was a judge of the Supreme Court of Ontario was *ultra vires* and that the Commissioner did not conduct the inquiry as he should. Also the plaintiff asked for a writ of *certiorari* to remove all papers and documents relating to the inquiry to this Court and for a declaration quashing the report. The defendant challenged the jurisdiction of the Court to make these declarations on the ground that the matter is purely academic and the declarations would have no effect.

Three questions were submitted to the Court for opinion before trial:

1. Has the Court jurisdiction to issue a writ of *certiorari* against the Queen?;
2. Has the Court jurisdiction to quash the report of the Royal Commission?;
3. Has the Court jurisdiction to grant the declaratory relief asked for?

*Held*, the Court refused to answer the first question, as it has the right to do under Rule 474(1), on the ground that *certiorari* does not, in any event, lie in this case. The answer to the second question is in the negative. The report of a Royal Commission does not have any legal effect and, therefore, the Court cannot obliterate it. *Certiorari* only lies to quash something that is a determination or decision. In answer to the third question, the Court has the jurisdiction to make a declaration which, though devoid of any legal effect, would, from a practical point of view, serve some useful purpose.

*Merricks v. Nott-Bower* [1964] 1 All E.R. 717, followed.

REFERENCE to the Court for the determination of three questions of law before trial.

COUNSEL:

Gordon F. Henderson, Q.C., and Y. A. George Hynna for plaintiff.

I. G. Whitehall and Paul Betournay for defendant.

Leo A. Landreville (*Demandeur*)

c.

La Reine (*Défenderesse*)

<sup>a</sup> Division de première instance, le juge Pratte—Ottawa, le 21 novembre et le 11 décembre 1973.

*Compétence—Certiorari contre la Couronne—Commission royale—Effet juridique de son rapport—Compétence pour annuler ce rapport—Jugement déclaratoire—Compétence pour rendre un tel jugement—Règle 474(1) de la Cour fédérale.*

Le demandeur réclame un jugement déclarant que la nomination d'un commissaire pour faire enquête sur des transactions entre la Northern Ontario Gas Ltd. et lui-même, alors qu'il était juge à la Cour suprême de l'Ontario, était *ultra vires* et que le commissaire n'a pas mené l'enquête comme il aurait dû le faire. Le demandeur réclame aussi la délivrance d'un bref de *certiorari* pour faire transmettre à cette Cour tout dossier ou document se rapportant à cette enquête, ainsi que l'annulation dudit rapport. La défenderesse conteste la compétence de la Cour pour rendre ces jugements déclaratoires au motif qu'il s'agit d'une situation purement hypothétique et que ces jugements n'auraient aucun effet juridique.

<sup>e</sup> Trois questions préalables ont été soumises à la Cour:

1. La Cour a-t-elle compétence pour délivrer un bref de *certiorari* contre la Reine?
2. La Cour a-t-elle compétence pour annuler le rapport de la Commission royale?
- <sup>f</sup> 3. La Cour a-t-elle compétence pour accorder le redressement demandé, savoir un jugement déclaratoire?

<sup>g</sup> *Arrêt*: la Cour refuse de se prononcer sur la première question, comme l'y autorise la Règle 474(1), au motif qu'on ne pourrait dans ce cas délivrer de bref de *certiorari*. La deuxième question reçoit une réponse négative. Le rapport d'une Commission royale n'a aucun effet juridique et la Cour ne peut donc pas le faire disparaître. On ne peut délivrer un bref de *certiorari* que pour annuler une décision ou une mesure analogue. En réponse à la troisième question, la Cour a compétence pour rendre un jugement déclaratoire qui, bien que dénué d'effet juridique, peut avoir quelque <sup>h</sup> utilité d'un point de vue pratique.

<sup>h</sup> Arrêt suivi: *Merricks c. Nott-Bower* [1964] 1 All E.R. 717.

<sup>i</sup> REQUÊTE demandant à la Cour de trancher, avant procès, trois questions de droit.

AVOCATS:

Gordon F. Henderson, c.r., et Y. A. George Hynna pour le demandeur.

<sup>j</sup> I. G. Whitehall et Paul Betournay pour la défenderesse.

## SOLICITORS:

Gowling and Henderson, Ottawa, for plaintiff.

Deputy Attorney General of Canada for defendant. <sup>a</sup>

PRATTE J.—The parties to this action have agreed to submit three questions of law for determination before trial.

## The plaintiff's Declaration reads as follows:

1. The Plaintiff is a Solicitor residing and carrying on the practice of his profession in the City of Ottawa, in the Judicial District of Ottawa-Carleton, Province of Ontario.
2. The Plaintiff was appointed a Judge of the Supreme Court of Ontario on the 10th day of October, 1956, and carried out his duties as a Judge of that Court until the month of June, 1967.
3. Letters Patent bearing date the 2nd day of March, 1966, purported to appoint the late Honourable Ivan C. Rand (hereinafter referred to as "the Commissioner") a Commissioner whose duties as set out in the said Letters Patent were to:—

(a) inquire into the dealings of the Honourable Mr. Justice Leo A. Landreville with Northern Ontario Natural Gas Limited or any of its officers, employees or representatives, or in the shares of the said Company; and <sup>e</sup>

(b) advise whether, in the opinion of Our Commissioner, anything done by Mr. Justice Landreville in the course of such dealings constituted misbehaviour in his official capacity as a judge of the Supreme Court of Ontario or whether the Honourable Mr. Justice Landreville has by such dealings proved himself unfit for the proper exercise of his judicial duties; <sup>f</sup>

4. The said Letters Patent purported to be issued pursuant to the Order-in-Council P.C. 1966-128 approved on the 19th day of January, 1966. The said Order-in-Council purported to be passed under Part I of the *Inquiries Act*, being Chapter 154 of the Revised Statutes of Canada, 1952. The Plaintiff asks leave to refer to the said Letters Patent and Order-in-Council at the trial of this action. The conduct of a judge of a Superior Court cannot be the subject of an inquiry under the *Inquiries Act* and, for this and other reasons, the Order-in-Council is ultra vires and void.

5. The Commissioner proceeded to make an Inquiry and held public hearings on eleven days during the months of March and April, 1966. <sup>i</sup>

6. On August 11, 1966, the Commissioner made a Report to His Excellency. The Plaintiff asks leave to refer to the said Report at the trial of this action.

7. In conducting the said Inquiry and in making the said Report, the Commissioner failed to act judicially, acted outside of, and in excess of, any jurisdiction which he <sup>j</sup>

## PROCUREURS:

Gowling et Henderson, Ottawa, pour le demandeur.

Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

LE JUGE PRATTE—Les parties à la présente action ont convenu de soumettre à la Cour trois questions de droit, pour décision avant le procès. <sup>b</sup>

## La déclaration du demandeur se lit ainsi:

[TRADUCTION] 1. Le demandeur réside dans la ville d'Ottawa, dans le district judiciaire d'Ottawa-Carleton de la province de l'Ontario, et il y exerce la profession d'avocat. <sup>c</sup>

2. Le demandeur a été nommé juge de la Cour suprême de l'Ontario le 10 octobre 1956 et a exercé ses fonctions de juge de ladite cour jusqu'en juin 1967.

3. Des lettres patentes datées du 2 mars 1966 prétendaient nommer feu le juge Ivan C. Rand (ci-après appelé «le commissaire») au poste de commissaire, ses fonctions y étant décrites de la façon suivante: <sup>d</sup>

a) faire enquête sur les transactions de M. le juge Léo A. Landreville avec la Northern Ontario Natural Gas Limited ou ses administrateurs, employés ou représentants, ou sur toute autre transaction portant sur les actions de ladite compagnie; et

b) faire savoir si, d'après notre commissaire, les actes posés par M. le juge Landreville à l'occasion de ses transactions constituent une mauvaise conduite de la part d'un juge de la Cour suprême de l'Ontario, ou si M. le juge Landreville a démontré par ces transactions son inaptitude à s'acquitter honorablement de ses fonctions judiciaires. <sup>e</sup>

4. Lesdites lettres patentes auraient été délivrées conformément au décret P.C. 1966-128, approuvé le 19 janvier 1966. Cet ordre en conseil porte qu'il a été adopté conformément à la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*, chapitre 154 des Statuts révisés du Canada de 1952. Le demandeur demande la permission de se référer à ces lettres patentes et à ce décret au cours du procès. Ce décret est ultra vires et nul au motif, entre autres, que la conduite d'un juge d'une Cour supérieure ne peut faire l'objet d'une enquête en vertu de la *Loi sur les enquêtes*. <sup>f</sup>

5. Le commissaire a effectué l'enquête et a tenu onze jours d'audiences publiques au cours des mois de mars et avril 1966. <sup>g</sup>

6. Le commissaire a remis son rapport à Son Excellence le 11 août 1966. Le demandeur demande la permission de se référer à ce rapport au cours du procès.

7. Lors de la conduite de l'enquête et de l'élaboration de son rapport, le commissaire n'a pas agi de façon judiciaire, a outrepassé sa compétence et n'a pas respecté les principes de justice naturelle comme l'indique ce qui suit: <sup>h</sup>

possessed and failed to act in accordance with the principles of natural justice in the following and other respects:

(a) Instead of confining his Inquiry and Report to the matters into which he was by the Letters Patent directed to inquire, he entered upon inquiry as to irrelevant matters and made in his Report findings as to irrelevant matters and statements as to the character and personality of the Plaintiff which are damaging to him;

(b) He introduced in his Report statements of fact as to which there was no evidence, drew improper conclusions from such statements of fact to the detriment of the Plaintiff and further he appended to his Report a lengthy document said to have been issued by the Law Society of Upper Canada containing statements and expressions of opinion damaging to the Plaintiff, which document was inadmissible in evidence, was not properly proved and had been issued without the Law Society having given the Plaintiff any opportunity to be heard;

(c) He made the Report in violation of the terms of Section 13 of the *Inquiries Act* in that at the conclusion of hearing testimony the Commissioner stated that he adjourned the hearing and reserved his opinion and thereafter he made his Report without giving to the Plaintiff reasonable, or any, notice of the charge or charges of misconduct which the Commissioner was of opinion had been established and without allowing the Plaintiff full, or any, opportunity to be heard in person or by counsel in regard thereto;

(d) In such further and other respects as may appear from a reading of the said Letters Patent, the said Report and all records, proceedings, papers and transcripts of evidence relating to the said Inquiry.

8. The making and the existence of the said Report have caused and continue to cause injury and damage to the Plaintiff and infringe his rights to have the estimation in which he stands in the opinion of others unaffected by false statements to his discredit.

The Plaintiff claims as follows:

(a) A Declaration that the appointment of the said Commissioner was not authorized by the *Inquiries Act* and that consequently the said Report is null and void;

(b) A Declaration that, if the said Commissioner was validly appointed to hold an Inquiry and make a Report, which the Plaintiff denies, the said Report made by the Commissioner on August 11, 1966, should be removed into this Court to be quashed by reason of the matters set out in paragraph 7 of this Declaration;

(c) That a Writ of *Certiorari* be issued removing into this Court the said Report and all records, proceedings, papers and transcripts of evidence relating to the said Inquiry and to quash the said Report;

(d) His costs of this proceeding;

(e) Such further and other relief as the Plaintiff may be entitled to and as to this Court may seem meet.

a Au lieu de limiter son enquête et son rapport aux questions qu'il devait aborder en vertu des lettres patentes, il a fait porter son enquête sur des questions non pertinentes et a inclus dans son rapport des conclusions portant sur des questions non pertinentes et des déclarations concernant le caractère et la personnalité du demandeur qui ont causé un préjudice à ce dernier;

b Il a inclus dans son rapport des déclarations portant sur des faits dont l'existence n'était appuyée par aucune preuve et, à partir de ces déclarations, a fait des déductions injustifiées et préjudiciables au demandeur; il a en outre joint à ce rapport un long document soi-disant préparé par la Law Society of Upper Canada et qui contient des déclarations et des opinions préjudiciables au demandeur. Ce document n'aurait pas dû être admis en preuve; son authenticité n'avait pas été démontrée et il avait été publié par la Law Society sans que le demandeur ait eu la possibilité de se faire entendre sur ce sujet;

c Il a élaboré ce rapport en violation de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* en ce que le commissaire a déclaré, après avoir entendu les témoins, qu'il ajournait les auditions et prenait le tout en délibéré. Par la suite, il a remis son rapport sans avoir donné au demandeur aucun avis de l'accusation de mauvaise conduite qui, d'après le commissaire, avait été établie et sans donner au demandeur la possibilité de se faire entendre sur ce sujet, en personne ou par le ministère d'un avocat;

d Et pour tout autre motif pouvant ressortir de la lecture desdites lettres patentes, dudit rapport et des dossiers, comptes rendus, documents et transcriptions des témoignages se rapportant à cette enquête.

8. Ce rapport a causé et cause toujours un préjudice au demandeur; il viole son droit à ce que la considération dont il jouit auprès de ses concitoyens ne soit pas affectée par de fausses déclarations tendant à le discréditer.

g Le demandeur réclame ce qui suit:

a) Un jugement déclarant que la *Loi sur les enquêtes* ne permettait pas de nommer ce commissaire et que, par conséquent, son rapport est nul et de nul effet;

b) Un jugement déclarant que, si le commissaire a été régulièrement nommé pour faire enquête et rapport, ce que le demandeur nie, son rapport déposé le 11 août 1966 doit être évoqué devant cette Cour et annulé aux motifs énoncés au paragraphe 7 de la déclaration;

c) La délivrance d'un bref de *certiorari* plaçant devant cette Cour le rapport, les dossiers, comptes rendus, documents et transcriptions des témoignages se rapportant à cette enquête, afin qu'elle annule ledit rapport;

d) Les dépens de cette action;

e) Tout autre redressement auquel le demandeur peut avoir droit et qui, d'après cette Cour, devrait lui être accordé.

The three questions of law that the parties have agreed to submit to the Court are the following:

1. Whether this Honourable Court has jurisdiction to issue a Writ of *Certiorari* against Her Majesty the Queen;
2. Whether this Honourable Court has jurisdiction to quash the report of the Royal Commission appointed by letters patent bearing date the 2nd day of March, 1966;
3. Whether this Honourable Court has jurisdiction to grant a declaration in the circumstances alleged in the Statement of Claim herein;

Before going any further, two observations are in order. The first relates to the prayer for relief in the plaintiff's Declaration; the second concerns the questions submitted for preliminary determination.

A. The prayer for relief—At first sight, it would seem that subparagraphs (b) and (c) of the prayer for relief relate to the same remedy. In both these subparagraphs, the plaintiff seems to claim the issue of a writ of *certiorari*. However, as it is unlikely that the plaintiff actually wanted to claim the same relief twice, I think that subparagraph (b) of the prayer for relief should not be construed literally. I will therefore assume that in subparagraph (b) the plaintiff claims a declaration that the Commissioner, for the reasons set out in paragraph 7 of the Declaration, conducted his inquiry irregularly and that his report should be quashed.

B. The questions submitted for determination—When an application such as the present one is made, the Court is not bound to determine the questions submitted by the parties. Rule 474 of the *Federal Court Act* reads in part as follows:

*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, . . . .

In the present case, I will not answer the first of the three questions submitted. In my view, it is not expedient to determine in this case whether the Court has jurisdiction to issue a writ of *certiorari* against Her Majesty the Queen. Even if the Court had that jurisdiction, it is my opinion, as I will mention later, that *certiorari* does not lie in this case.

Voici les trois questions de droit que les parties ont convenu de soumettre à la Cour:

1. La présente Cour a-t-elle compétence pour délivrer un bref de *certiorari* contre Sa Majesté la Reine?
2. La présente Cour a-t-elle compétence pour annuler le rapport de la Commission royale nommée en vertu de lettres patentes datées du 2 mars 1966?
3. La présente Cour a-t-elle compétence pour rendre un jugement déclaratoire compte tenu des circonstances mentionnées dans la déclaration en la présente instance?

Il convient de faire immédiatement deux remarques: la première concerne la demande de redressement dont fait état la déclaration du demandeur et la deuxième vise les questions préalables qui nous sont soumises.

A. La demande de redressement—A première vue, les alinéas b) et c) de la demande de redressement semblent englober la même voie de droit, à savoir que le demandeur rechercherait dans ces deux alinéas la délivrance d'un bref de *certiorari*. Toutefois, comme il est peu probable que le demandeur ait véritablement voulu réclamer deux fois le même redressement, je pense que l'alinéa b) de la demande de redressement ne doit pas s'interpréter littéralement. Je supposerai donc que le demandeur réclame dans l'alinéa b) une déclaration portant que le commissaire a mené son enquête illégalement, pour les motifs énoncés au paragraphe 7 de la déclaration, et que son rapport est annulé.

B. Questions soumises à la Cour—Dans le cas d'une requête comme celle-ci, la Cour n'est pas tenue de trancher les questions soumises par les parties. La Règle 474 des *Règles de la Cour fédérale* 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, . . . .

Dans la présente affaire, je n'examinerai pas la première des trois questions soumises. J'estime qu'il n'est pas opportun en l'espèce de décider si la Cour a compétence pour délivrer un bref de *certiorari* contre Sa Majesté la Reine. Même si la Cour possédait cette compétence, j'estime, comme je l'expliquerai plus tard, qu'on ne pourrait en ce cas délivrer un bref de *certiorari*.

I shall now turn to the two remaining questions.

1. Has the Court jurisdiction to quash the report of the Royal Commission?

The answer to this question is in the negative. The report of a Royal Commission does not have any legal effect. Once made, it is a mere document which, by the very nature of things, the Court cannot obliterate.

For the same reason, *certiorari* does not lie in this case. The Royal Commission had no power to make a decision and it is well established that *certiorari* only lies to quash something which is a determination or a decision. (*R. v. Statutory Visitors to St. Lawrence's Hospital* [1953] 2 All E.R. 766; *R. v. Ontario Labour Relations Board* 57 D.L.R. (2nd) 521; *The Queen v. Board of Broadcast Governors* 33 D.L.R. (2nd) 449.)

2. Has the Court jurisdiction to grant a declaration in the circumstances alleged in the plaintiff's Declaration?

This question refers to the "jurisdiction" of the Court. The meaning of the term "jurisdiction", when applied to a court of justice, was considered by Bankes L.J., in *Guaranty Trust Company of New York v. Hannay & Company* [1915] 2 K.B. 536 at page 567:

The term appears to be used in a double sense, sometimes as referring to a case where the matter in dispute is such that it is impossible for any Court, or sometimes for a particular Court, to entertain it; as for instance where a Court is asked to enforce an agreement which is made void by statute, or, as in *Barraclough v. Brown* [1897] A.C. 615, where exclusive jurisdiction had been given by statute to a Court other than that in which the application was made; and sometimes as referring to a case where the particular Court refused to entertain some matter in dispute on the ground that it was not matter proper or convenient for it to adjudicate upon.

In the present case the "jurisdiction" of the Court to grant declaratory relief, in the first sense of the term, is not challenged. It is common ground that in a proper case the Court has jurisdiction to grant declaratory relief in an action brought against the Crown or the Attor-

J'examinerai maintenant les deux autres questions.

1. La Cour a-t-elle compétence pour annuler le rapport de la Commission royale?

La réponse à cette question est négative. Le rapport d'une Commission royale n'a aucun effet juridique. Une fois rédigé, il constitue un document que, pour des raisons évidentes, la Cour ne peut faire disparaître.

Pour la même raison, on ne peut délivrer un bref de *certiorari* dans de telles circonstances. La Commission royale n'a pas le pouvoir de rendre une décision et il est de jurisprudence constante que seule une décision ou une mesure analogue peut être annulée par voie de *certiorari*. (*R. c. Statutory Visitors to St. Lawrence's Hospital* [1953] 2 All E.R. 766; *R. c. Ontario Relations Board* 57 D.L.R. (2<sup>e</sup>) 521; *La Reine c. Le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion* 33 D.L.R. (2<sup>e</sup>) 449.)

2. La Cour a-t-elle compétence pour rendre un jugement déclaratoire compte tenu des circonstances mentionnées dans la déclaration du demandeur?

On parle dans cette question de la «compétence» de la Cour. Le sens de l'expression «compétence», appliqué à une cour de justice, a été explicité par le lord juge Bankes dans l'arrêt *Guaranty Trust Company of New York c. Hannay & Company* [1915] 2 K.B. 536 à la p. 567:

[TRADUCTION] Il semble que cette expression soit utilisée dans deux sens différents; tantôt pour les situations dans lesquelles un tribunal particulier ou aucun tribunal ne peut examiner la question en litige, comme par exemple lorsqu'on demande à un tribunal d'appliquer un accord que la législation déclare être nul, ou comme dans l'arrêt *Barraclough c. Brown* ([1897] A.C. 615) où une loi accordait la compétence absolue à un tribunal autre que celui qui était saisi de la requête; tantôt dans des situations où un tribunal a refusé d'examiner une question en litige au motif que celle-ci ne tombait pas parmi les choses dont le tribunal devait ou pouvait être saisi pour décision.

Dans la présente affaire, «la compétence» qu'a la Cour de rendre un jugement déclaratoire dans le premier de ces sens n'est pas mise en doute. Il n'est pas contesté que, dans certaines situations précises, la Cour ait compétence pour rendre un jugement déclaratoire dans une action

ney General. What is here in question is the "jurisdiction" of the Court in the second sense of that term. In that sense, it is frequently said, for instance, that the Court does not have the jurisdiction to make declarations on purely hypothetical issues. (See: *Zamir: The Declaratory Judgment*, Stevens & Sons Limited, 1962; *Mellstrom v. Garner* [1970] 2 All E.R. 9, at page 10, line g.)

The plaintiff, according to my interpretation of his Declaration, seeks two declarations: first, that the appointment of the Commissioner was *ultra vires* and, second, that the Commissioner did not conduct the inquiry as he should.

Counsel for the defendant challenged the "jurisdiction" of the Court to make these declarations on the ground that they would have no effect. The inquiry was conducted and the report was made many years ago. In these circumstances the question of the validity of the appointment of the Commissioner or of the irregularities he might have committed in the conduct of the inquiry are purely academic. The Court is empowered, said counsel, to grant declaratory relief; but in the present case the making of the declarations sought would not afford any relief to the plaintiff. In support of his submission, counsel referred me to the following authorities: *Guaranty Trust of New York v. Hannay & Company* [1915] 2 K.B. 536; *Maerkle v. British & Continental Fur Co., Ltd.*, [1954] 3 All E.R. 50; *Hugh W. Simmons Limited v. Foster* [1955] S.C.R. 324; *Charleston v. MacGregor* (1958) 11 D.L.R. (2nd) 78. Counsel for the plaintiff retorted that the declarations sought would greatly benefit the plaintiff. He stressed the fact that, as alleged in the Declaration, the plaintiff's reputation had been greatly damaged by the report of the Commissioner. A declaration that the Commissioner had conducted his inquiry in disregard of the principles of natural justice would, counsel said, contribute to restore the plaintiff's reputation. As to the declaration concerning the invalidity of the Commissioner's appointment it would also, argued counsel, benefit the plaintiff since he thought it likely that such a declaration would

intentée contre la Couronne ou le procureur général. Il est question ici de «la compétence» de la Cour dans le deuxième sens du terme. En utilisant le mot dans ce sens-là, on affirme fréquemment que la Cour n'a pas compétence pour rendre des jugements déclaratoires dans des situations purement hypothétiques. (Voir *Zamir: The Declaratory Judgment*, Stevens & Sons Limited, 1962; *Mellstrom c. Garner* [1970] 2 All E.R. 9, à la p. 10, ligne g.)

Si j'ai bien compris la déclaration du demandeur, celui-ci demande deux choses: premièrement, une déclaration que la nomination du commissaire est *ultra vires* et, deuxièmement, une déclaration portant que le commissaire n'a pas conduit son enquête comme il le devait.

L'avocat de la défenderesse soutient que la Cour n'a pas «compétence» pour rendre un jugement déclaratoire sur ces questions, au motif qu'il n'aurait aucun effet juridique. L'enquête, comme le rapport, date de plusieurs années. Dans ces circonstances, la question de la régularité de la nomination du commissaire ou des irrégularités qu'il aurait pu commettre au cours de cette enquête est d'un intérêt purement académique. D'après ledit avocat, la Cour peut rendre un jugement déclaratoire; mais, dans la présente affaire, un tel jugement n'apporterait aucun redressement au demandeur. A l'appui de sa thèse, il cite les arrêts suivants: *Guaranty Trust of New York c. Hannay & Company* [1915] 2 K.B. 536; *Maerkle c. British & Continental Fur Co., Ltd.* [1954] 3 All E.R. 50; *Hugh W. Simmons Limited c. Alex Foster* [1955] R.C.S. 324; *Charleston c. MacGregor* (1958) 11 D.L.R. (2<sup>e</sup>) 78. Ce à quoi l'avocat du demandeur a répondu que les jugements déclaratoires demandés par ce dernier lui seraient d'un grand avantage. Il a insisté sur le fait, mentionné dans la déclaration, que le rapport du commissaire a beaucoup nui à la réputation du demandeur. Un jugement déclarant que le commissaire a mené son enquête contrairement aux principes de la justice naturelle pourrait contribuer, aux dires de l'avocat, à la réhabilitation de la réputation du demandeur. Pour ce qui est du jugement portant que la nomination du commissaire était nulle, l'avocat soutient qu'il serait utile au demandeur, vu qu'il est probable qu'un tel juge-

incite the authorities to compensate the plaintiff for the damage suffered by him as a consequence of the inquiry; counsel also said that it was in the public interest that it be known that the conduct of a judge of a superior court cannot be the subject of an inquiry under the *Inquiries Act*.

These contradictory submissions can be briefly summarized. Counsel for the defendant argued that the declarations sought could not be made because they would not have any legal effect. Counsel for the plaintiff contended that these declarations could be made because they would, from a purely practical point of view, be beneficial to the plaintiff.

The question to be answered is therefore whether this Court has jurisdiction to make a declaration on a legal issue in a case where the declaration would be devoid of legal effects but would likely have some practical effects. This question was considered by Lord Denning M.R. and by Lord Salmon in *Merricks v. Nott-Bower* [1964] 1 All E.R. 717. The two plaintiffs in that case were police officers. In 1957, following a report made by an inspector, they had been transferred from one Sub-Division of the Metropolitan police to another. In 1963, more than six years after their transfer, they brought an action seeking declarations that the transfers had been made without regard to the Police Regulations and without regard to the principles of natural justice. The defendants moved to strike out the statement of claim on the ground that the relief claimed by way of declarations was of no effect. The Court of Appeal dismissed this motion. The following observations made by the Master of Rolls (at page 721) deserve to be cited:

Then it is said: Accepting that view, what is the relief claimed? All that is claimed is a series of declarations, all of them to the effect that the transfer was made without regard to the regulations and without regard to the principles of natural justice. It is asked: What use can such declarations be at this stage, when the transfer took place six and a half years ago? What good does it do now? There can be no question of re-opening the transfers. The plaintiffs have been serving in these other divisions all this time. They cannot be transferred back to Peckham. On this point we have been referred to a number of cases which show how

ment inciterait les autorités à dédommager le demandeur du préjudice que lui a causé l'enquête. Il a aussi déclaré qu'il était dans l'intérêt public de déclarer que la conduite d'un juge d'une Cour supérieure ne peut faire l'objet d'une enquête en vertu de la *Loi sur les enquêtes*.

L'on peut résumer ainsi ces arguments contradictoires. L'avocat de la défenderesse soutient que la Cour ne peut rendre ces jugements déclaratoires parce qu'ils n'auraient aucun effet juridique. L'avocat du demandeur soutient de son côté que ces jugements peuvent être rendus parce qu'ils constitueraient, sur un plan purement pratique, un avantage pour le demandeur.

La question à résoudre est donc la suivante: la présente Cour a-t-elle compétence pour rendre un jugement déclaratoire sur une question de droit dans un cas où ce jugement n'aurait aucun effet juridique tout en ayant vraisemblablement des effets pratiques? Lord Denning, maître des rôles, et Lord Salmon ont examiné cette question dans l'arrêt *Merricks c. Nott-Bower* [1964] 1 All E.R. 717. Les demandeurs dans cette affaire étaient deux agents de la paix. En 1957, à la suite du rapport d'un inspecteur, ils avaient été mutés d'une division de la police métropolitaine à une autre. En 1963, soit plus de six ans après leur mutation, ils ont intenté une action pour obtenir des jugements déclarant que lesdites mutations avaient été faites en violation des Règlements de la police et des principes de justice naturelle. Les défendeurs ont présenté une requête visant à obtenir la radiation de la déclaration, au motif que le redressement demandé, soit les jugements déclaratoires, n'aurait aucun effet. La Cour d'appel a rejeté cette requête. Il convient de reproduire ici les commentaires du maître des rôles (à la page 721):

[TRADUCTION] Et l'on demande alors: Si l'on accepte cette opinion, quel est le redressement demandé? On demande uniquement une série de jugements déclarant tous que la mutation a été effectuée en violation des règlements et des principes de justice naturelle. On demande alors quelle utilité pourrait avoir maintenant un tel jugement déclaratoire, la mutation étant survenue six ans et demi auparavant? Quels effets bénéfiques pourraient bien avoir ces jugements maintenant? Il n'est évidemment pas question de remettre en cause les mutations. Les demandeurs ont exercé leurs fonctions dans ces divisions pendant toute cette

greatly the power to grant a declaration has been widened in recent years. If a real question is involved, which is not merely theoretical, and on which the court's decision gives practical guidance, then the court in its discretion can grant a declaration. A good instance is the recent case on the football transfer system decided by WILBERFORCE, J., *Eastham v. Newcastle United Football Club Ltd.* ([1963] 3 All E.R. 139). Counsel for the plaintiffs said that, in this particular case, the declaration might be of some use in removing a slur which was cast against the plaintiffs by the transfer. He also put it on the wider ground of the public interest that the power to transfer can only be used in the interests of administrative efficiency and not as a form of punishment. He said that it would be valuable for the court so to declare. Again on this point, but without determining the matter, it seems to me that there is an arguable case that a declaration might serve some useful purpose. We cannot at this stage say that the claim should be rejected out of hand.

As to Lord Salmon, he had this to say on the same subject (at page 724):

It is said: Even if the plaintiffs' rights under the regulations were infringed, what good could the remedies which are claimed by the plaintiffs do them? Can they benefit by these declarations? If a plaintiff seeks some declaration in which he has a mere academic interest, or one which can fulfil no useful purpose, the court will not grant the relief claimed. In this case, however, again without deciding the point in any way, it seems to me clearly arguable that, if the declarations are made, they might induce those in authority to consider the plaintiffs' promotion, there being some evidence that the alleged transfers by way of punishment have prejudiced, and whilst they remain will destroy, the plaintiffs' chances of promotion. Again, it has been vigorously argued by counsel on behalf of the defendants that, even if the transfers had been used by way of punishment, still there was no breach of the regulations since the regulations confer an absolute unfettered power to transfer for any reason. If this declaration were to be made, it would make plain for the benefit of the whole Metropolitan Police Force that, contrary to the argument addressed to this court on behalf of the defendant, the present Commissioner, the regulations do in law prohibit a transfer by way of punishment.

From this, I infer that the Court has the jurisdiction to make a declaration which, though devoid of any legal effect, would, from a practical point of view, serve some useful purpose.

période. On ne peut les ramener à Peckham. On nous a mentionné un certain nombre d'arrêts sur cette question et il en ressort que le pouvoir d'accorder un jugement déclaratoire a été grandement élargi ces dernières années. Lorsqu'une véritable question est en cause, c'est-à-dire une question qui ne soit pas uniquement théorique et au sujet de laquelle la décision de la Cour peut donner des directives utiles, elle peut, à sa discrétion, rendre un jugement déclaratoire. On en trouve un exemple dans une affaire récente où il était question du système de mutation des joueurs de football association, *Eastham c. Newcastle United Football Club Ltd.* ([1963] 3 All E.R. 139), entendue par le juge WILBERFORCE. L'avocat des demandeurs soutenait qu'en l'espèce, le jugement déclaratoire pouvait avoir pour effet de retirer à la mutation des demandeurs le caractère d'un blâme. Il avait aussi avancé un argument plus général, à savoir qu'il était dans l'intérêt public de déclarer que le pouvoir de muter un employé ne peut être utilisé que pour des raisons de service et non pas comme un genre de punition. Il a affirmé qu'il serait utile que la Cour fasse une telle déclaration. Sans trancher cette question, il me semble que l'on peut soutenir qu'un tel jugement déclaratoire pourrait avoir une certaine utilité. Nous ne pouvons déclarer pour le moment que cette demande devrait être rejetée d'office.

Lord Salmon a fait les remarques suivantes sur cette même question (à la page 724):

[TRADUCTION] On pose la question suivante: Même si les droits des demandeurs en vertu des règlements avaient été violés, quels avantages pourraient-ils retirer du redressement demandé? Ces jugements déclaratoires peuvent-ils leur être de quelque utilité? Lorsqu'un demandeur réclame un jugement déclaratoire dans lequel il n'a qu'un intérêt purement académique ou qui n'aurait aucune portée pratique, la Cour n'accordera pas le redressement demandé. Toutefois, dans la présente affaire, sans aucunement trancher le fond de cette question, il me semble que l'on peut vraiment soutenir qu'un jugement déclaratoire pourrait inciter les autorités à examiner l'avancement des demandeurs, puisqu'il existe certaines preuves qui indiquent que ces mutations punitives ont nui à leurs chances d'avancement et qu'elles continueront à le faire tant qu'elles seront en vigueur. L'avocat des défendeurs a de nouveau insisté sur le fait que, même si les mutations avaient été utilisées à titre de punition, ceci ne saurait constituer un manquement aux règlements puisque ceux-ci confèrent un pouvoir discrétionnaire illimité pour ce qui est des mutations. Si l'on devait rendre un jugement déclaratoire dans le sens demandé, il montrerait clairement, pour le bénéfice de la force policière métropolitaine, que, contrairement aux arguments avancés au nom du défendeur, le commissaire actuel, les règlements interdisent d'utiliser une mutation à titre de mesure disciplinaire.

Je conclus de ce qui précède que la Cour a compétence pour rendre un jugement déclaratoire qui, bien que dénué d'effet juridique, pourrait avoir quelque utilité d'un point de vue pratique.



For these reasons, I am of the opinion that, in the circumstances alleged in the plaintiff's Declaration, the Court in its discretion could grant the declaration sought.

The costs of this application shall be in the cause. <sup>a</sup>

Pour ces motifs, j'estime que, compte tenu des circonstances mentionnées dans la déclaration du demandeur, la Cour peut, à sa discrétion, rendre le jugement déclaratoire demandé.

Les dépens de cette requête suivront l'issue de la cause.