

T-2726-84

T-2726-84

**Donald Oag (Plaintiff)**

v.

**The Queen in right of Canada, the National Parole Board, William Outerbridge, Kenneth W. Howland, Keith Wright, Norman J. Fagnou and Robert Benner (Defendants)**

Trial Division, Muldoon J.—Toronto, March 18; Ottawa, October 25, 1985.

*Constitutional law — Charter of Rights — Enforcement — Plaintiff illegally “gated” — Action for damages pursuant to s. 24(1) of Charter for violation of constitutional rights guaranteed by ss. 7 and 9 of Charter — S. 24(1) meaning State itself required to accord redress to individual wronged by it, its boards, commissions or other tribunals — S. 24(1) able to circumvent Crown Liability Act or no meaning to s. 52 Constitution Act, 1982 — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 7, 9, 24(1) — Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 52.*

*Parole — Convict “gated” upon release on mandatory supervision — Action for damages for false arrest and imprisonment, assault and battery — Action dismissed against National Parole Board — Board not exigible under any subsisting ordinary law of Canada — Not appropriate defendant according to reasoning for impleading State in Maharaj v Attorney-General of Trinidad and Tobago (No. 2), [1978] 2 All ER 670 (P.C.) — Board not responsible State officer to answer for State’s alleged liability — Board not having sufficient resources to satisfy judgment — Parole Act, R.S.C. 1970, c. P-2, ss. 3(1),(2),(6),(9), 4(1),(2), 23 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 2.*

*Crown — Torts — Motion to strike out statement of claim as against defendants other than Crown — Plaintiff illegally “gated” — Action for damages for false arrest, assault and battery, or pursuant to s. 24 of Charter — Motion allowed — Court lacking jurisdiction over individual defendants — Action not based on “federal law” pursuant to s. 101 of Constitution Act, 1867 — Action against Crown stands — Supporting law ss. 3(1) and 4(2) of Crown Liability Act — Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5 (as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1), s. 101 — Crown Liability Act, R.S.C. 1970, c. C-38, ss. 3(1), 4(2) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 64(2).*

**Donald Oag (demandeur)**

c.

**La Reine du chef du Canada, Commission nationale des libérations conditionnelles, William Outerbridge, Kenneth W. Howland, Keith Wright, Norman J. Fagnou et Robert Benner (défendeurs)**

Division de première instance, juge Muldoon—Toronto, 18 mars; Ottawa, 25 octobre 1985.

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Recours — Le demandeur s’est fait illégalement «consigner» — Action en dommages-intérêts intentée conformément à l’art. 24(1) de la Charte pour le motif qu’on a violé les droits constitutionnels garantis par les art. 7 et 9 de la Charte — L’art. 24(1) signifie que l’État est obligé d’accorder un redressement à un individu auquel lui-même, ses offices, ses commissions ou d’autres tribunaux ont causé un préjudice — L’art. 24(1) permet de contourner la Loi sur la responsabilité de la Couronne sinon l’art. 52 de la Loi constitutionnelle de 1982 n’a aucun sens — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 7, 9, 24(1) — Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 52.*

*Libération conditionnelle — Détenu «consigné» au moment où il a été libéré sous surveillance obligatoire — Action en dommages-intérêts pour arrestation illégale, emprisonnement arbitraire et voies de fait — Action rejetée à l’égard de la Commission nationale des libérations conditionnelles — La Commission n’est assujettie à aucune loi ordinaire en vigueur au Canada — Suivant le raisonnement qui a permis de mettre en cause l’État dans l’affaire Maharaj v Attorney-General of Trinidad and Tobago (No. 2), [1978] 2 All ER 670 (P.C.), elle ne peut pas être défenderesse — La Commission n’est pas le représentant de l’État qui peut être tenu responsable lorsque la responsabilité de ce dernier est allégué — La Commission ne possède pas les ressources suffisantes pour lui permettre d’exécuter un jugement — Loi sur la libération conditionnelle de détenus, S.R.C. 1970, chap. P-2, art. 3(1),(2),(6),(9), 4(1),(2), 23 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 2.*

*Couronne — Responsabilité délictuelle — Requête présentée en vue d’obtenir la radiation de la déclaration à l’égard des défendeurs autres que la Couronne — Le demandeur s’est fait illégalement «consigner» — Action en dommages-intérêts pour arrestation illégale et voies de fait, ou en dommages-intérêts sur le fondement de l’art. 24 de la Charte — Requête accueillie — La Cour n’a pas compétence à l’égard des particuliers désignés comme défendeurs — L’action ne repose pas sur le «droit fédéral» au sens de l’art. 101 de la Loi constitutionnelle de 1867 — L’action reste valide à l’égard de la Couronne — Les dispositions législatives servant de fondement à l’espèce sont les art. 3(1) et 4(2) de la Loi sur la responsabilité de la Couronne — Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de*

This is a motion to strike out the statement of claim as against the defendants other than Her Majesty and to strike out the statement of claim, dismissing the action entirely for failing to disclose a reasonable cause of action.

The plaintiff was illegally "gated" by being twice arrested upon his release on mandatory supervision. The plaintiff sues for damages for false arrest and assault and battery, or for damages pursuant to subsection 24(1) of the Charter because of deprivation of his sections 7 and 9 rights.

*Held*, the statement of claim should be struck out as against the defendants other than Her Majesty, but the motion to dismiss the action should be dismissed.

The Court does not have jurisdiction to entertain the action against the individual defendants as the action is not based in "federal law" pursuant to section 101 of the *Constitution Act, 1867*, as explained in numerous Supreme Court of Canada and Federal Court decisions.

As against the Queen, the supporting law is subsections 3(1) and 4(2) of the *Crown Liability Act*. Also, according to the amended provisions of this Act (pursuant to subsection 64(2) of the *Federal Court Act*), the Federal Court is granted jurisdiction in this action against the Queen.

The Constitution proclaims that Canada is founded upon principles that recognize the supremacy of the rule of law. Under the rule of law even the State is required to accord redress to an individual whom it, or its boards, commissions or other tribunals, has wronged. That is the meaning and purpose of subsection 24(1) of the Charter. Subsection 24(1) must be able to circumvent the *Crown Liability Act* or there is no meaning to section 52 of the *Constitution Act, 1982*. Otherwise Crown liability as presently based would impose narrow constraints upon the potential remedies which seem appropriate and just, provided for in subsection 24(1).

If the wrong-doer is not a Crown servant or, like the National Parole Board, not even contemplated by the 1953 *Crown Liability Act*, there seems to be no actual redress provided. It is uncertain that the Board can be sued in tort in any court.

In *Maharaj v Attorney-General of Trinidad and Tobago* (No. 2), [1978] 2 All ER 670 (P.C.), the majority of the Privy Council held that human rights or fundamental freedoms are not contravened by a judgment that is wrong and liable to be set aside on appeal for an error of fact or substantive law. Also, the claim for redress for what has been done by a judge (or, in this case, an administrative board) is a claim against the state for what has been done in the exercise of the state's judicial power. It is a liability in the public law of the state.

la Loi constitutionnelle de 1982, n° 1), art. 101 — Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, chap. C-38, art. 3(1), 4(2) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 64(2).

<sup>a</sup> La présente requête vise à obtenir la radiation de la déclaration à l'égard des défendeurs autres que Sa Majesté et la radiation de la déclaration et le rejet total de l'action parce que ladite déclaration ne révèle aucune cause raisonnable d'action.

<sup>b</sup> Le demandeur s'est fait illégalement «consigner» lorsqu'il a été arrêté aux deux occasions où il a été libéré sous surveillance obligatoire. Le demandeur intente une poursuite en dommages-intérêts pour arrestation illégale et voies de fait, ou il réclame des dommages-intérêts sur le fondement du paragraphe 24(1) de la Charte pour le motif qu'on a porté atteinte aux droits qui lui sont garantis par les articles 7 et 9.

<sup>c</sup> *Jugement*: la déclaration doit être radiée à l'égard des défendeurs autres que Sa Majesté, mais la requête visant à faire rejeter l'action doit être rejetée.

<sup>d</sup> La Cour n'a pas compétence pour connaître de l'action intentée contre les particuliers désignés comme défendeurs car cette action n'est pas fondée sur le «droit fédéral» au sens de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* comme l'ont expliqué la Cour suprême du Canada et la Cour fédérale dans de nombreuses décisions.

<sup>e</sup> Les dispositions qui servent de fondement à l'action à l'égard de la Reine sont les paragraphes 3(1) et 4(2) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*. De plus, suivant les modifications apportées à cette Loi (conformément au paragraphe 64(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*), la Cour fédérale a compétence dans la présente action intentée contre la Reine.

<sup>f</sup> La Constitution porte que le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la primauté du droit. Suivant la primauté du droit, même l'État est obligé d'accorder un redressement à un individu auquel lui-même, ses offices, ses commissions ou d'autres tribunaux ont causé un préjudice. Tels sont le sens et l'objet du paragraphe 24(1) de la Charte. Le paragraphe 24(1) doit permettre de tourner la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* sinon l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* n'a aucun sens. Autrement, la responsabilité de la Couronne telle qu'elle existe actuellement imposerait des limites étroites aux réparations qui semblent convenables et justes au sens du paragraphe 24(1) de la Charte.

<sup>g</sup> Si l'auteur du préjudice n'est pas un préposé de la Couronne ou, comme la Commission nationale des libérations conditionnelles, n'est même pas visé par la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* de 1953, il semble qu'il n'existe aucun redressement. Il n'est pas certain que la Commission puisse faire l'objet d'une poursuite en responsabilité délictuelle devant une cour.

<sup>i</sup> Dans l'affaire *Maharaj v Attorney-General of Trinidad and Tobago* (No. 2), [1978] 2 All ER 670 (P.C.), le Conseil privé a statué, à la majorité, qu'un jugement erroné et susceptible d'être annulé en appel pour une erreur de fait ou de droit positif ne porte atteinte ni aux droits de la personne ni aux libertés fondamentales. De plus, une demande de redressement pour les actes accomplis par un juge (ou, comme en l'espèce, par un organisme administratif) est une demande adressée contre l'État pour les actes qui ont été faits dans l'exercice du pouvoir judiciaire de l'État. Il s'agit de la responsabilité de l'État en vertu du droit public.

Even if the applicant has a right to seek other relief, the action must be dismissed against the Board. The Board is not exigible under any subsisting ordinary law of Canada. It is not an appropriate defendant according to the reasoning for impeding the State in the *Maharaj* case, because the Board is not the responsible State officer to answer for the State's alleged liability, and moreover that Board has no sufficient resources of its own to satisfy a judgment in the event that State liability be established.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*McNamara Construction (Western) Ltd. et al. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654; *Quebec North Shore Paper Co. et al. v. Canadian Pacific Ltd. et al.*, [1977] 2 S.C.R. 1054; *Tomossy v. Hammond*, [1979] 2 F.C. 232 (T.D.); *Nichols v. R.*, [1980] 1 F.C. 646 (T.D.); *Maharaj v Attorney-General of Trinidad and Tobago (No. 2)*, [1978] 2 All ER 670 (P.C.); *Germain v. The Queen* (1984), 10 C.R.R. 234 (Alta. Q.B.).

##### REFERRED TO:

*Oag v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 658.

##### COUNSEL:

*D. Fletcher Dawson* for plaintiff.  
*B. R. Evernden* for defendants.

##### SOLICITORS:

*Cohen, Melnitzer*, London, for plaintiff.

*Deputy Attorney General of Canada* for defendants.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

MULDOON J.: This matter comes before the Court upon a motion on behalf of the defendants for an order firstly striking out the statement of claim as against the defendants, other than Her Majesty and dismissing the action against them, and secondly striking the statement of claim and dismissing the action entirely. In the first instance, the ground asserted is that this Court lacks the jurisdiction to entertain the claim against the particular defendants. In the second instance the ground asserted is that the statement of claim discloses no reasonable cause of action whatever against all the defendants. In the alternative the defendants seek time within which to file a statement or statements of defence.

Même si le requérant a le droit de chercher à obtenir un autre redressement, il faut rejeter l'action intentée contre la Commission. La Commission n'est assujettie à aucune loi ordinaire en vigueur au Canada. Suivant le raisonnement qui a permis de mettre en cause l'État dans l'affaire *Maharaj*, la Commission ne peut être défenderesse car elle n'est pas le représentant de l'État qui peut être tenu responsable lorsque la responsabilité de ce dernier est alléguée; en outre, elle ne possède pas les ressources suffisantes pour lui permettre d'exécuter un jugement si la responsabilité de l'État est prouvée.

#### b JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*McNamara Construction (Western) Ltd. et autre c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654; *Quebec North Shore Paper Co. et autre c. Canadien Pacifique Ltée et autre*, [1977] 2 R.C.S. 1054; *Tomossy c. Hammond*, [1979] 2 C.F. 232 (1<sup>re</sup> inst.); *Nichols c. R.*, [1980] 1 C.F. 646 (1<sup>re</sup> inst.); *Maharaj v Attorney-General of Trinidad and Tobago (No. 2)*, [1978] 2 All ER 670 (P.C.); *Germain v. The Queen* (1984), 10 C.R.R. 234 (B.R. Alb.).

#### d

##### DÉCISION CITÉE:

*Oag c. La Reine et autres*, [1983] 1 R.C.S. 658.

##### AVOCATS:

*D. Fletcher Dawson* pour le demandeur.  
*B. R. Evernden* pour les défendeurs.

##### PROCUREURS:

*Cohen, Melnitzer*, London, pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour les défendeurs.

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

LE JUGE MULDOON: En l'espèce, la Cour est saisie d'une requête, présentée au nom des défendeurs, en vue d'obtenir une ordonnance radiant en premier lieu la déclaration à l'égard des défendeurs autres que Sa Majesté et rejetant l'action intentée contre eux, et concluant en second lieu à la radiation de la déclaration et au rejet total de l'action. Les défendeurs allèguent dans le premier cas que la Cour n'a pas compétence pour connaître de l'action intentée contre eux et dans le deuxième cas, que la déclaration ne révèle aucune cause raisonnable d'action. Subsidièrement, ils cherchent à obtenir un délai pour déposer une ou des défenses.

Upon such a motion, the allegations expressed in the statement of claim are deemed to be true, whether they could be proved or not upon a trial of the action. The plaintiff was “gated” to invoke the coined term for what happened to him, by being arrested upon his release, on two occasions, on mandatory supervision. That such action against him was wrong in law is amply declared and demonstrated by the decision of the Supreme Court of Canada in companion appeals on the same subject. The applicant’s case is reported as *Oag v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 658. The plaintiff sues for damages for false arrest, false imprisonment and assault and battery. He further, or in the alternative, sues for damages pursuant to subsection 24(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)] because of deprivation and violation of his constitutional rights guaranteed by sections 7 and 9 of the Charter.

Leaving aside, for the purposes of the defendants’ motion herein, all those paragraphs of the impugned pleading concerned with damage claims for inconvenience, anxiety and humiliation, a selection from the remaining allegations in the statement of claim which is pertinent to the issue runs as follows:

10. Due to a sentence recalculation, the Defendant, The National Parole Board, determined that the Plaintiff was entitled to be released on mandatory supervision pursuant to the *Parole Act*, R.S.C. 1970, c. P-2, (as amended), on the 6th day of December, 1982.

11. On or about the 6th day of December, 1982, the Plaintiff was placed in handcuffs and taken from the Edmonton Institution by members of either the Edmonton City Police or the Royal Canadian Mounted Police to the Londonderry Police Station (Edmonton City Police). At that location the Plaintiff was removed from the police vehicle, presented by another police officer with a letter from the Defendant Norman J. Fagnou, Regional Executive Officer of the National Parole Board, Prairie Regional Office, which indicated that his mandatory supervision had been “suspended”, by the Chairman of the National Parole Board. Immediately after having been served with the said letter, the Plaintiff was “arrested” and returned to the Edmonton Institution.

12. The Plaintiff had never indicated to the National Parole Board, its servants, officers or agents, that he did not wish to be released subject to mandatory supervision pursuant to the

Lorsqu’il s’agit d’une telle requête, les allégations contenues dans la déclaration sont censées être vraies, qu’elles puissent ou non être prouvées au moment de l’instruction de l’action. Pour reprendre les termes mêmes du demandeur, celui-ci s’est fait [TRADUCTION] «consigner» lorsqu’il a été arrêté aux deux occasions où il a été libéré sous surveillance obligatoire. La décision de la Cour suprême du Canada dans des appels connexes portant sur le même sujet indique clairement qu’une telle action a été engagée à tort contre lui. Le cas du requérant est publié dans l’arrêt *Oag c. La Reine et autres*, [1983] 1 R.C.S. 658. Le demandeur intente une poursuite en dommages-intérêts pour arrestation illégale, emprisonnement arbitraire et voies de fait. Il réclame en outre, ou subsidiairement, des dommages-intérêts sur le fondement du paragraphe 24(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)] pour le motif qu’on a porté atteinte aux droits constitutionnels qui lui sont garantis par les articles 7 et 9 de ladite Charte.

Laissons de côté, pour les fins de la requête présentée par les défendeurs en l’espèce, les paragraphes de l’acte de procédure contesté qui concernent les réclamations de dommages-intérêts pour préjudice, anxiété et humiliation, et portons notre attention sur les autres allégations de la déclaration qui sont pertinentes pour le litige:

[TRADUCTION] 10. À la suite d’un nouveau calcul des peines, la Commission nationale des libérations conditionnelles désignée comme défenderesse a décidé que le demandeur avait le droit d’être libéré sous surveillance obligatoire conformément à la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, S.R.C. 1970, chap. P-2 (modifiée), le 6 décembre 1982.

11. Aux environs du 6 décembre 1982, le demandeur, menottes aux mains, a été emmené par des membres de la police de la ville d’Edmonton ou par des membres de la Gendarmerie royale du Canada de l’Établissement d’Edmonton à la station de police Londonderry (Service de police de la ville d’Edmonton). Une fois arrivé à cet endroit, le demandeur est sorti du véhicule de la police et un autre agent de police lui a remis une lettre dans laquelle le défendeur Norman J. Fagnou, qui est agent exécutif régional de la Commission nationale des libérations conditionnelles à son bureau régional des Prairies, lui indiquait que sa libération sous surveillance obligatoire avait été «suspendue» par le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Dès que cette lettre lui a été remise, le demandeur a été «arrêté» et ramené à l’Établissement d’Edmonton.

12. Le demandeur n’a jamais indiqué à la Commission nationale des libérations conditionnelles, à ses préposés ou à ses agents qu’il ne désirait pas être libéré sous surveillance obliga-

provisions of the Parole Act, R.S.C. 1970, c. P-2, (as amended).

14. An application for an Order in the Nature of habeas corpus was brought on behalf of the Plaintiff in the Court of Queen's Bench of Alberta, Judicial District of Edmonton. On or about the 23rd day of December, 1982, the said application was granted, and the Plaintiff was ordered to be released by the Honourable Mr. Justice D.C. McDonald.

15. Prior to the 4th day of January, 1983, the Plaintiff . . . was scheduled to depart the Edmonton International Airport at 5:30 p.m. on the 4th day of January, 1983. On or about the 4th day of January, 1983, the Plaintiff was asked to sign a Mandatory Supervision Certificate containing certain special conditions, and did so.

16. On or about the 4th day of January, 1983, the Plaintiff was taken from the Edmonton Institution to the Edmonton International Airport by two Federal Correctional Officers. The Plaintiff was accompanied to the cafeteria area of the Edmonton International Airport and left seated at a table. Shortly thereafter, the Plaintiff walked to the main foyer area of the airport, was approached by Royal Canadian Mounted Police Officers, and arrested pursuant to a warrant of apprehension and suspension of Mandatory Supervision, issued by the Defendant the National Parole Board, on the authority of the Chairman of the National Parole Board the Defendant William Outerbridge, and signed by the Defendant Keith Wright.

17. The Plaintiff did not breach any of the conditions of the Mandatory Supervision Certificate.

18. The Plaintiff was informed by the National Parole Board that he should undergo psychiatric and psychological assessments prior to a determination being made about the propriety of his further release. The Plaintiff was transferred to the Regional Psychiatric Centre in the City of Saskatoon, in the Province of Saskatchewan, and psychiatric and psychological assessments were completed.

19. An Application in the Nature of habeas corpus was brought on behalf of the Plaintiff in the Court of Queen's Bench of Alberta, Judicial District of Edmonton, on the 17th day of March, 1983. The said Application was allowed by the Honourable Mr. Justice R.P. Foisy, and the Plaintiff was ordered released.

It was this last judicial release which was upheld by the Supreme Court of Canada on May 17, 1983, whose decision is above cited.

In regard to the individual defendants, the disposition of their motion is clear. Counsel argues for them that the action against them is not based in "federal law" or in "the laws of Canada" pursuant to section 101 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)*, Schedule to the *Constitution Act, 1982, Item 1*)]. Those terms have been defined by the Supreme Court of Canada in the

toire conformément aux dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, S.R.C. 1970, chap. P-2 (modifiée).

14. Une demande d'habeas corpus a été présentée au nom du demandeur à la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, district judiciaire d'Edmonton. Ladite demande a été accueillie aux environs du 23 décembre 1982 et le juge D.C. McDonald a ordonné la libération du demandeur.

15. Il a été prévu avant le 4 janvier 1983 que le demandeur . . . devrait quitter l'aéroport international d'Edmonton à 17 h 30 ce même jour. Aux environs du 4 janvier 1983, le demandeur a été prié de signer un certificat de libération sous surveillance obligatoire qui prévoyait certaines conditions spéciales, ce qu'il a fait.

16. Aux environs du 4 janvier 1983, le demandeur a été emmené par deux agents des services correctionnels fédéraux de l'Établissement d'Edmonton à l'aéroport international d'Edmonton. Ceux-ci l'ont accompagné jusqu'à la cafétéria de l'aéroport d'Edmonton et l'ont laissé s'asseoir à une table. Peu après, le demandeur s'est rendu dans le hall principal de l'aéroport où il a été abordé par des officiers de la Gendarmerie royale du Canada qui l'ont arrêté en vertu d'un mandat d'arrestation et de suspension de sa libération sous surveillance obligatoire, lancé par la défenderesse, la Commission nationale des libérations conditionnelles au nom du président de ladite Commission, le défendeur William Outerbridge, et signé par le défendeur Keith Wright.

17. Le demandeur n'a violé aucune des conditions prévues dans le certificat de libération sous surveillance obligatoire.

18. La Commission nationale des libérations conditionnelles a informé le demandeur qu'il devrait subir des examens psychiatriques et psychologiques avant qu'il soit décidé de le libérer une nouvelle fois. Le demandeur a été transféré au centre psychiatrique régional de la ville de Saskatoon (Saskatchewan) et il y a subi des tests psychiatriques et psychologiques.

19. Le 17 mars 1983, une demande d'habeas corpus a été présentée au nom du demandeur à la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, district judiciaire d'Edmonton. Ladite demande a été accueillie par le juge R.P. Foisy qui a ordonné la libération du demandeur.

C'est cette dernière mise en liberté ordonnée par la Cour qui a été confirmée le 17 mai 1983 dans la décision précitée de la Cour suprême du Canada.

En ce qui concerne les particuliers désignés comme défendeurs, la décision à rendre au sujet de leur requête est simple. Leur avocat allègue que l'action intentée contre eux ne repose ni sur le «droit fédéral» ni sur les «lois du Canada» au sens de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.)*, annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982, n° 1*)]. Ces dernières

cases of *McNamara Construction (Western) Ltd. et al. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654, and *Quebec North Shore Paper Co. et al. v. Canadian Pacific Ltd. et al.*, [1977] 2 S.C.R. 1054, and since then the two cited decisions have been followed in *Tomossy v. Hammond*, [1979] 2 F.C. 232 (T.D.), and in *Nichols v. R.*, [1980] 1 F.C. 646 (T.D.), to cite only two of several decisions of this Court.

Accordingly, the statement of claim is to be struck out as against William Outerbridge, Kenneth W. Howland, Keith Wright, Norman J. Fagnou and Robert Benner and as against them this action is dismissed on the ground that the Federal Court of Canada, Trial Division, lacks the jurisdiction to entertain this action against them.

In light of the allegations expressed in the statement of claim, there is reason to retain Her Majesty the Queen as a defendant. In this instance the supporting law of Canada is the *Crown Liability Act*, R.S.C. 1970, c. C-38. The pertinent provisions of that statute are these:

3. (1) The Crown is liable in tort for the damages for which, if it were a private person of full age and capacity, it would be liable

- (a) in respect of a tort committed by a servant of the Crown, or
- (b) in respect of a breach of duty attaching to the ownership, occupation, possession or control of property.

4. . . .

(2) No proceedings lie against the Crown by virtue of paragraph 3(1)(a) in respect of any act or omission of a servant of the Crown unless the act or omission would apart from the provisions of this Act have given rise to a cause of action in tort against that servant or his personal representative.

Of course in that Act, "Crown" means Her Majesty in right of Canada, and "servant includes agent". Also, according to the amended provisions of this Act (pursuant to subsection 64(2) of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10]), this Court is accorded jurisdiction in this action against Her Majesty the Queen. The words "in right of Canada" are redundant in a style of cause in the Federal Court of Canada.

expressions ont été définies par la Cour suprême du Canada dans les arrêts *McNamara Construction (Western) Ltd. et autre c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654, et *Quebec North Shore Paper Co. et autre c. Canadien Pacifique Ltée et autre*, [1977] 2 R.C.S. 1054 et, depuis ce temps, ces deux décisions ont été suivies dans les affaires *Tomossy c. Hammond*, [1979] 2 C.F. 232 (1<sup>re</sup> inst.), et *Nichols c. R.*, [1980] 1 C.F. 646 (1<sup>re</sup> inst.), pour ne citer que deux des nombreuses décisions de cette Cour.

Par conséquent, la déclaration doit être radiée en ce qui concerne William Outerbridge, Kenneth W. Howland, Keith Wright, Norman J. Fagnou et Robert Benner, et l'action dont ils sont l'objet est rejetée pour le motif que la Division de première instance de la Cour fédérale du Canada n'a pas compétence pour connaître de l'action intentée contre eux.

Les allégations contenues dans la déclaration expliquent pourquoi il faut conserver Sa Majesté la Reine comme partie défenderesse. La loi du Canada qui sert de fondement à l'espèce est la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.R.C. 1970, chap. C-38. Les dispositions pertinentes de cette Loi sont les suivantes:

3. (1) La Couronne est responsable des dommages dont elle serait responsable, si elle était un particulier majeur et capable,

- a) à l'égard d'un délit civil commis par un préposé de la Couronne, ou
- b) à l'égard d'un manquement au devoir afférent à la propriété, l'occupation, la possession ou la garde d'un bien.

4. . . .

(2) On ne peut exercer de recours contre la Couronne, en vertu de l'alinéa 3(1)a), à l'égard d'un acte ou d'une omission d'un préposé de la Couronne, sauf si, indépendamment de la présente loi, l'acte ou l'omission eût donné ouverture à une poursuite en responsabilité délictuelle contre ce préposé ou sa succession.

Dans cette Loi, le terme «Couronne» désigne évidemment Sa Majesté du chef du Canada et «préposé comprend un mandataire». De plus, suivant les modifications apportées à cette Loi (conformément au paragraphe 64(2) de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10]), cette Cour a compétence dans la présente action intentée contre Sa Majesté la Reine. Les termes «du chef du Canada» sont redondants dans l'intitulé d'une cause inscrite en Cour fédérale du Canada.

Some at least of the now released individual defendants appear to be federal public servants. If others than the now released defendants Wright, Fagnou and Benner were servants of the Crown they ought to be identified if possible, and the status of these three ought, if appropriate, to be made more specific by amendments to the statement of claim.

In the result, Her Majesty remains as a defendant and the named individuals are released because the action as against them is dismissed. What is one to do about the motion herein on behalf of the National Parole Board? Is it exigible to suit in this Court for damages as claimed by the plaintiff?

The National Parole Board (hereinafter, the Board, or the NPB) is created by an Act of the Parliament of Canada, the *Parole Act*, R.S.C. 1970, c. P-2. By section 3 [as am. by S.C. 1976-77, c. 53, s. 18], it provides:

3. (1) There shall be a board, to be known as the National Parole Board, consisting of [a certain number of] members to be appointed by the Governor in Council to hold office during good behaviour . . . .

(2) The Governor in Council shall designate one of the members to be Chairman and one to be Vice-Chairman.

(6) The Board may, with the approval of the Governor in Council, make rules for the conduct of its proceedings, including the fixing of a quorum for any meeting or hearing, and the performance of its duties and functions under this or any other Act of Parliament.

(9) Where a member of the Board is, at the time of his appointment, an employee in the Public Service, he shall be given leave of absence, without pay, by his department and be paid as a member of the Board.

Further, section 4 of the Act provides:

4. (1) Each member of the Board shall be paid such remuneration for his services as is fixed by the Governor in Council, and is entitled to be paid reasonable travelling and living expenses incurred by him while absent from his ordinary place of residence in the course of his duties.

(2) The officers, clerks and employees necessary for the proper conduct of the business of the Board shall be appointed in accordance with the *Public Service Employment Act*.

The NPB is obviously a "federal board, commission or other tribunal" as is defined in section 2 of

Il semble qu'au moins quelques-uns des particuliers libérés de leur assignation comme défendeurs soient des fonctionnaires fédéraux. Si les défendeurs autres que Wright, Fagnou et Benner, qui ont pour leur part été libérés, étaient préposés de la Couronne, il faudrait, si possible, les identifier et, s'il y a lieu, modifier la déclaration afin d'y préciser leur qualité.

En fin de compte, Sa Majesté reste partie défenderesse et les particuliers désignés dans l'intitulé de la cause sont libérés parce que l'action intentée contre eux est rejetée. Qu'y a-t-il lieu de faire en ce qui concerne la requête présentée au nom de la Commission nationale des libérations conditionnelles? Celle-ci peut-elle faire l'objet d'une poursuite en dommages-intérêts par le demandeur devant cette Cour?

La Commission nationale des libérations conditionnelles (appelée ci-après la Commission ou la CNLC) a été créée par une loi du Parlement du Canada, la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, S.R.C. 1970, chap. P-2, dont l'article 3 [mod. par S.C. 1976-77, chap. 53, art. 18] prévoit:

3. (1) Est établie, sous le nom de Commission nationale des libérations conditionnelles, une Commission composée de [nombre] membres nommés à titre inamovible par le gouverneur en conseil . . . .

(2) Le gouverneur en conseil désigne l'un des membres pour la présidence, et un autre pour la vice-présidence.

(6) Sur approbation du gouverneur en conseil, la Commission peut établir des règles visant la conduite de ses délibérations, y compris la fixation d'un quorum à ses assemblées ou auditions, et à l'accomplissement des devoirs et fonctions que lui attribuent les lois du Parlement, notamment la présente.

(9) Les membres de la Commission qui sont à l'emploi de la Fonction publique, au moment de leur nomination, sont mis en congé sans traitement par leur ministère et reçoivent la rémunération prévue pour leurs nouvelles fonctions.

L'article 4 de la Loi prévoit en outre:

4. (1) Chaque membre de la Commission reçoit, pour ses services, la rémunération fixée par le gouverneur en conseil. Il a droit de toucher les frais raisonnables de voyage et de subsistance par lui supportés lorsqu'il est absent de son lieu de résidence ordinaire, dans l'exercice de ses fonctions.

(2) Les fonctionnaires, commis et employés nécessaires au bon fonctionnement de la Commission doivent être nommés en conformité de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.

La CNLC est manifestement un «office, commission ou autre tribunal fédéral» comme le définit

the *Federal Court Act*. The NPB, despite the terms of section 23 of the *Parole Act*, is exigible to the supervisory jurisdiction of this Court in regard to the fairness of its proceedings, its purported exertion of its own jurisdiction and the constitutionality of its dispositions.

The Constitution proclaims that "Canada is founded upon principles that recognize the supremacy of . . . the rule of law" and "with a Constitution similar in principle to that of the United Kingdom". In 1885 when Canada was young, Professor A. V. Dicey, in England, set out to publish a study of that very other constitution to which Canada's is similar in principle, and he kept updating and revising his study until 1908. Professor Dicey described what was meant by "the rule of law" when our Constitution was young and his description endures fairly well even unto these 1980's.

What is found in the Tenth Edition of Dicey [*The Law of the Constitution*] (1959; reprint London: Macmillan, 1975) on the rule of law is undoubtedly what was meant in essence by the framers of the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)*] said at pages 202 and 203 regarding that other closely related constitution, as it was at the beginning of the present century:

That "rule of law," then, which forms a fundamental principle of the constitution, has three meanings, or may be regarded from three different points of view.

It means, in the first place, the absolute supremacy or predominance of regular law as opposed to the influence of arbitrary power, and excludes the existence of arbitrariness, of prerogative, or even of wide discretionary authority on the part of the government. Englishmen are ruled by the law, and by the law alone; a man may with us be punished for a breach of law, but he can be punished for nothing else.

It means, again, equality before the law, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administered by the ordinary law courts; the "rule of law" in this sense excludes the idea of any exemption of officials or others from the duty of obedience to the law which governs other citizens or from the jurisdiction of the ordinary tribunals; . . . The notion which lies at the bottom of the "administrative law" known to foreign countries is, that affairs or disputes in which the government or its servants are concerned are beyond the sphere of the civil courts and must be dealt with by special and more or less official bodies. This idea is utterly unknown to the law of

l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Malgré les dispositions de l'article 23 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, la CNLC est soumise au pouvoir de contrôle de cette Cour en ce qui concerne l'équité de ses procédures, l'exercice présumé de sa compétence et la constitutionnalité de ses décisions.

La Constitution porte que le «Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent . . . la primauté du droit» et possède «une constitution semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni». En 1885, alors que le Canada était encore un pays jeune, le professeur A. V. Dicey a publié en Angleterre une étude portant sur cette autre constitution à laquelle ressemble celle du Canada dans son principe, et il a continué la mise à jour et la révision de son étude jusqu'en 1908. Le professeur Dicey a expliqué ce qu'on voulait dire par l'expression «la primauté du droit» («*the rule of law*») alors que notre Constitution était récente et son explication est encore valable dans les années 1980.

Il ne fait aucun doute que ce que l'on trouve dans la dixième édition de Dicey [*The Law of the Constitution*] (1959; réimpression à Londres: Macmillan, 1975) au sujet de la primauté du droit constitue pour l'essentiel l'intention des rédacteurs de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.)*]. Voici ce qu'il est dit aux pages 202 et 203 au sujet de l'autre constitution très ressemblante telle qu'elle existait au début du siècle actuel:

[TRADUCTION] La «primauté du droit» qui constitue un principe fondamental de la constitution a trois sens ou peut être envisagée sous trois points de vue différents.

Elle a pour premier sens la suprématie ou la prédominance absolue du droit ordinaire par opposition au pouvoir arbitraire et elle exclut l'existence de l'arbitraire, de prérogatives ou même l'exercice par le gouvernement d'un pouvoir discrétionnaire étendu. Les citoyens anglais sont gouvernés par le droit et par le droit seul; un individu peut être puni pour avoir contrevenu au droit, mais il ne peut être puni pour un autre motif.

Un autre sens est celui d'égalité devant la loi ou d'assujettissement égal de toutes les classes au droit commun du pays appliqué par les tribunaux ordinaires; la «primauté du droit», dans ce sens, exclut l'idée d'une exemption de fonctionnaires ou d'autres personnes du devoir d'obéissance à la loi auquel sont assujettis les autres citoyens, ou de la compétence des tribunaux ordinaires . . . Le concept qui sous-tend le «droit administratif» connu dans les pays étrangers est que les différends auxquels sont parties le gouvernement ou ses préposés ne relèvent pas de la compétence des tribunaux civils et doivent être tranchés par des organismes spéciaux plus ou moins officiels. Ce concept est

England, and indeed is fundamentally inconsistent with our traditions and customs.

This last passage is frequently quoted with wry humour to demonstrate how the field of administrative law—properly so called—has sprung up and grown enormously in both realms since Dicey's day. Canadian law preserves this notion unto these days: that even the State itself is not immune from having to accord redress to an individual whom it, or its boards, commissions or other tribunals, has wronged. That surely is the meaning and purpose of subsection 24(1) of the Charter.

Does or can subsection 24(1) circumvent that which one can think of as a sort of subordinate constitutional enactment, the *Crown Liability Act*? That must be possible or there is no meaning to section 52 of the *Constitution Act, 1982*. Crown liability as presently based would seem otherwise to impose narrow constraints upon the potential remedies which seem "appropriate and just" provided for in subsection 24(1) of the Charter.

In its profoundly far-seeing and analytical Working Paper 40, *The Legal Status of the Federal Administration* (1985), the Law Reform Commission of Canada expresses some trenchant observations on this subject, thus:

Nothing in the Charter expressly preserves the rights and privileges of the Executive and the Crown. Indeed, subsection 32(1) provides that "[t]his Charter applies . . . to the Parliament and government of Canada . . ." Insofar as the Charter operates as a true charter of relations between the State and individuals, it is quite logical for the Crown to be subject to its provisions. In addition, there is a clear desire to give the Charter "universal" effect and general application, the principles stated in it being applicable to all (Gibson, 1982). Does this, therefore, mean that the various components of the executive branch should receive the same treatment as individuals? [Pages 48 and 49.]

With the adoption of the *Crown Liability Act* in 1953, the maxim "The King can do no wrong" now has only limited application. The traditional immunity of the Crown in this area nonetheless continues in theoretical terms, subject to the modifications made by "the 1953 Act" and the existence of immunity provisions in particular statutes. A general reform better suited to the direction in which contemporary law is moving seems essential. The complexity and confusion which are characteristic of the present situation require that a simpler and more consistent system be adopted. It also seems essential that such a system should be better adapted to certain types of damage or damaging acts for which it is at present difficult to

complètement inconnu en droit anglais et il est, en fait, fondamentalement incompatible avec nos traditions et nos coutumes.

Ce dernier extrait est souvent cité avec ironie pour montrer comment le domaine du droit administratif est apparu subitement et s'est étendu énormément dans les deux royaumes depuis l'époque de Dicey. Le droit canadien a conservé cette notion jusqu'à ce jour, c'est-à-dire que même l'État n'est pas à l'abri de l'obligation d'accorder un redressement à un individu auquel lui-même, ses offices, ses commissions ou d'autres tribunaux ont causé un préjudice. Tels sont sûrement le sens et l'objet du paragraphe 24(1) de la Charte.

Est-il possible que le paragraphe 24(1) contourne la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* qu'on peut considérer comme une sorte de mesure constitutionnelle accessoire? Ce doit être possible sinon l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* n'a aucun sens. La responsabilité de la Couronne telle qu'elle existe actuellement semblerait autrement imposer des limites étroites aux réparations qui semblent «convenables et justes» au sens du paragraphe 24(1) de la Charte.

Dans un document où elle fait une analyse approfondie et prospective, le Document de travail 40 intitulé *Le statut juridique de l'administration fédérale* (1985), la Commission de réforme du droit du Canada fait des observations incisives sur ce sujet:

Rien dans la Charte ne préserve expressément les droits et privilèges de l'Exécutif et de la Couronne. Bien plus, l'article 32 dispose que «[l]a présente charte s'applique . . . au Parlement et au gouvernement du Canada». Dans la mesure où la Charte s'impose comme une véritable charte des relations État-individus, il est tout à fait logique que la Couronne soit assujettie à ses dispositions. Il existe par ailleurs une volonté très nette de conférer à la Charte une valeur «universelle» et une portée générale, les principes énoncés s'appliquant à tous (Gibson, 1982). Faut-il dès lors conclure que les diverses composantes de la fonction exécutive doivent recevoir le même traitement que les individus? [Page 51.]

Avec l'adoption en 1953 de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, la maxime «*The King can do no wrong*» ne présente plus qu'une portée réduite. La traditionnelle immunité de la Couronne en la matière n'en subsiste pas moins sur le plan des principes, sous réserve des modifications apportées par la «Loi de 1953» et de l'existence de régimes d'immunités dans des lois particulières. Une réforme globale mieux adaptée à l'évolution du droit contemporain paraît devoir s'imposer. En effet, la complexité et la confusion qui caractérisent la situation actuelle nécessitent l'adoption d'un régime plus simple et plus cohérent. Il apparaît nécessaire aussi qu'un tel régime puisse être mieux adapté à certains types de dommages ou de faits dommageables

obtain compensation. Among other things, consideration should be given to the possibility of handling applications more rapidly and more simply. On this particular point, it would be better not to rely solely on the good will of the Government in deciding to compensate victims of delicts and quasi-delicts, as provided in the Introduction to Chapter 525 of the *Treasury Board Administrative Policy Manual*:

When it is considered appropriate as a wholly gratuitous act of benevolence done in the public interest, the government may compensate an employee or other person . . . although there is no liability on the part of the Crown to do so.

This procedure is better known as an *ex gratia* payment. It applies particularly to damages for which "the 1953 Act" provides no remedy . . . The existence of an informal practice of this kind shows that there are in fact deficiencies which administrative authorities have tried to remedy. [Page 69.]

The essential principle proposed by "the 1953 Act" is that the Crown should be treated as an individual in connection with the relationship of subordination between master (the Administration responsible for the operation of a department) and servant (the subordinate who is acting in the course of his duties) . . . Some writers have argued that this requirement, that the fault must be the act of an individual, only makes the Crown liable under "the 1953 Act" if its activities can be treated in the same way as those of a private person (Ouellette, 1985) . . . Only in the cases of ownership, occupation, possession or control of property does paragraph 3(1)(b) of "the 1953 Act" recognize the principle of direct liability by the Crown.

This depersonalization of the concept of fault, recognized for property, seems to correspond more closely with the nature of administrative activities. Surely the Administration is an organic whole, an institution, an organized body, even more than it is a group of individuals.

In this sense, fault would be a failure to perform the obligations of the department: delay, failure of performance, misinformation (Pelletier, 1982); abstention, a deficiency in organization and operations, an error in material operations, the adoption of an illegal decision, illicit actions, the fault of incompetence. It should be weighed objectively with reference to the normal operations of a modern Administration. [Pages 70 and 71.]

Such a reform would not be a complete novelty, since in any case under the present system it is the Administration which is finally responsible for the wrongful acts of its servants. Logically, the process of historical development begun with "the 1953 Act" should culminate in directly recognizing the responsibility of the Administration alone. [Page 71.]

If the wrong-doer be no servant of the Crown or, like the NPB, not even contemplated by "the 1953 Act" [*Crown Liability Act*, S.C. 1952-53, c. 30], there seems to be no actual redress provided,

pour lesquels il est actuellement difficile d'obtenir compensation. Il faudrait notamment s'interroger sur la possibilité de traiter les demandes plus rapidement et plus simplement. Sur ce point précis, il serait préférable de ne pas s'en remettre uniquement au seul bon vouloir des autorités pour indemniser les victimes de délits et quasi-délits, comme le prévoit le chapitre 525 du *Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor du Canada*:

lorsque cela semble approprié en tant que geste de bienveillance entièrement gracieux, posé dans l'intérêt du public, le gouvernement peut indemniser un employé ou toute autre personne . . . bien que la Couronne ne soit nullement tenue de le faire.

Cette procédure est plus connue sous le nom de paiements *ex gratia*. Elle vise notamment des dommages pour lesquels la «Loi de 1953» ne donne ouverture à aucun recours . . . L'existence d'une pratique informelle de ce type montre qu'il existe effectivement des lacunes auxquelles les autorités administratives ont tenté de remédier. [Pages 72 et 73.]

Le principe essentiel proposé dans la «Loi de 1953» est l'assimilation de la responsabilité de la Couronne à celle d'un particulier dans la perspective d'un lien de préposition entre maître (l'Administration responsable de la marche d'un service) et commettant (le subordonné qui agit dans l'exercice de ses fonctions) . . . Certains auteurs prétendent d'ailleurs que cette exigence d'individualisation de la faute ne rendrait la Couronne responsable sous l'empire de la «Loi de 1953» que si ses activités s'assimilaient à celles d'une personne privée (Ouellette, 1985) . . . Dans le seul cas de la propriété, de l'occupation, de la possession ou de la garde d'un bien, l'alinéa 3(1)b) de la «Loi de 1953» admet le principe de la responsabilité directe de la Couronne.

Cette dépersonnalisation de la notion de faute, admise pour les biens, paraît correspondre mieux à la nature des activités administratives. L'Administration n'est-elle pas justement un tout organique, une institution, un corps organisé, avant même d'être un ensemble d'individus?

Dans cette perspective, la faute serait un manquement aux obligations du service: retard, inexécution, faux renseignement (Pelletier, 1982), abstention, défaillance dans l'organisation et le fonctionnement, erreur dans une opération matérielle, adoption d'une décision illégale, agissements illicites, vice d'incompétence. Elle devrait être appréciée objectivement par référence au fonctionnement normal d'une Administration moderne. [Pages 73 et 74.]

Une telle réforme ne serait pas une nouveauté complète, puisque de toute façon, dans le régime actuel, c'est l'Administration qui est responsable en dernier ressort pour la faute de ses préposés. En toute logique, cette évolution historique entreprise avec la «Loi de 1953» devrait être menée à terme en admettant directement la responsabilité de la seule Administration. [Page 74.]

Si l'auteur du préjudice n'est pas un préposé de la Couronne ou, comme la CNLC, n'est même pas visé par la «Loi de 1953» [*Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.C. 1952-53, chap. 30], il semble

unless it be by way of action in tort and judgment pronounced in a provincial superior or other "section 96" court. Given the simultaneously transprovincial operations of the NPB in common with most other federal boards, commissions and other tribunals, such recourse could be duplicatively multifarious, to say the least. It is not even certain that the NPB (as distinct from its members and employees) can be sued in tort in any court.

Recent approaches have been developed, in regard to constitutionally entrenched remedy provisions, by the Judicial Committee of the Privy Council. In *Maharaj v Attorney-General of Trinidad and Tobago (No. 2)*, [1978] 2 All ER 670 (P.C.), the state official who inflicted a violation of a constitutional right upon the plaintiff was a quintessentially immune wielder of State power—a High Court judge. The judge unlawfully committed the plaintiff, a barrister of the same surname to prison for contempt of court. The unlawfulness of the judge's pronouncement had been determined in an earlier decision of the Judicial Committee. The majority decision, with Lord Hailsham alone dissenting, was expressed by Lord Diplock. Passages from Lord Diplock's reasons, reported on pages 679 and 680, sufficiently reveal the Privy Council's approach to the subject:

It has been urged on their Lordships on behalf of the Attorney-General that so to decide would be to subvert the long established rule of public policy that a judge cannot be made personally liable in court proceedings for anything done by him in the exercise or purported exercise of his judicial functions . . . Their Lordships, however, think that these fears are exaggerated.

In the first place, no human right or fundamental freedom recognised by Chapter I of the Constitution is contravened by a judgment or order that is wrong and liable to be set aside on appeal for an error of fact or substantive law, even where the error has resulted in a person's serving a sentence of imprisonment. The remedy for errors of these kinds is to appeal to a higher court. When there is no higher court to appeal to then none can say that there was error. The fundamental human right is not to a legal system that is infallible but to one that is fair. It is only errors in procedure that are capable of constituting infringements of the rights protected by s 1(a), and no mere

qu'il n'existe aucun redressement à moins de procéder par une action en responsabilité délictuelle et que jugement soit rendu par une cour supérieure d'une province ou une autre cour visée par «l'article 96». Étant donné les opérations interprovinciales effectuées simultanément par la CNLC et les autres offices, commissions et tribunaux fédéraux, le moins que l'on puisse dire est que de tels recours pourraient se multiplier. Il n'est même pas certain que la CNLC (en tant qu'entité distincte de ses membres et de ses employés) puisse faire l'objet d'une poursuite en responsabilité délictuelle devant une cour.

Le Comité judiciaire du Conseil privé a élaboré récemment diverses théories sur les dispositions enchâssées dans la constitution qui prévoient des redressements. Dans l'affaire *Maharaj v Attorney-General of Trinidad and Tobago (No. 2)*, [1978] 2 All ER 670 (P.C.), le fonctionnaire qui a porté atteinte à un droit du demandeur garanti par la constitution était juge d'une Haute Cour, c'est-à-dire l'exemple par excellence d'une personne qui exerce en toute immunité un pouvoir conféré par l'État. Le juge a illégalement condamné le demandeur, un avocat portant le même nom de famille, à la prison pour outrage au tribunal. Le Comité judiciaire avait, dans une décision antérieure, prononcé l'illégalité du jugement rendu par le juge. La décision a été prononcée à la majorité par lord Diplock, lord Hailsham étant le seul dissident. Des extraits des motifs de lord Diplock, tirés des pages 679 et 680, révèlent suffisamment le point de vue du Conseil privé sur ce sujet:

[TRADUCTION] On a fait valoir à leurs Seigneuries au nom du procureur général qu'une telle décision équivaudrait à renverser le principe d'ordre public depuis longtemps établi suivant lequel un juge ne peut être tenu personnellement responsable dans une action en justice, pour des actes faits par lui dans l'exercice ou l'exercice présumé de ses fonctions judiciaires . . . Leurs Seigneuries estiment toutefois que ces craintes sont exagérées.

En premier lieu, un jugement ou une ordonnance erronés et susceptibles d'être annulés en appel pour une erreur de fait ou de droit positif ne portent atteinte à aucun droit de la personne ni à aucune liberté fondamentale reconnus par le Chapitre I de la Constitution, même lorsque la personne en cause a dû purger une peine d'emprisonnement à la suite de cette erreur. Le recours disponible dans de tels cas est l'appel à un tribunal supérieur. Lorsqu'il n'y a pas de tribunal supérieur devant qui on peut interjeter appel, personne ne peut alors dire qu'il y a eu une erreur. Les droits fondamentaux de la personne ne s'inscrivent pas dans un système juridique infallible mais dans un

irregularity in procedure is enough, even though it goes to jurisdiction; the error must amount to a failure to observe one of the fundamental rules of natural justice. Their Lordships do not believe that this can be anything but a very rare event.

In the second place, no change is involved in the rule that a judge cannot be made personally liable for what he has done when acting or purporting to act in a judicial capacity. The claim for redress under s 6(1) for what has been done by a judge is a claim against the state for what has been done in the exercise of the judicial power of the state. This is not vicarious liability: it is a liability of the state itself. It is not a liability in tort at all: it is a liability in the public law of the state, not of the judge himself, which has been newly created by s 6(1) and (2) of the Constitution.

In the third place, even a failure by a judge to observe one of the fundamental rules of natural justice does not bring the case within s 6 unless it has resulted, is resulting or is likely to result, in a person being deprived of life, liberty, security of the person or enjoyment of property. It is only in the case of imprisonment or corporal punishment already undergone before an appeal can be heard that the consequences of the judgment or order cannot be put right on appeal to an appellate Court.

Does this decision in the *Maharaj* case demonstrate that in Canada, too, the violation of Charter rights by administrative boards (if not by judges) could be so pursued under subsection 24(1) as to make the Attorney General answerable despite the limitations strictly imposed by the *Crown Liability Act*? Does the constitutional avenue of redress override or circumvent any others? Faced with a somewhat similar situation, Mr. Justice D. C. McDonald of the Alberta Court of Queen's Bench, in *Germain v. The Queen* (1984), 10 C.R.R. 234 declined to stay proceedings or order the dismissal of the substantive offence charged against the applicant therein. However, McDonald J. adjourned the application to give the applicant an opportunity to consider and perhaps to seek other relief, of the kind explained by Lord Diplock.

If that course be open to the applicant here, it will still not avail to prevent the dismissal of this action against the NPB. The board is not exigible under any subsisting ordinary law of Canada. It is

système équitable. Seules les erreurs de procédure peuvent porter atteinte aux droits protégés par l'al. 1a) et une simple irrégularité de procédure n'est pas suffisante, même si elle porte sur la compétence; l'erreur doit équivaloir à omettre d'observer une des règles fondamentales de la justice naturelle. Leurs Seigneuries estiment que cela ne peut se produire que très rarement.

En deuxième lieu, il n'y a eu aucun changement dans la règle voulant qu'un juge ne peut être tenu personnellement responsable de ses actes alors qu'il agissait ou qu'il était censé agir en sa capacité de magistrat. Une demande de redressement fondée sur le paragraphe 6(1) pour les actes accomplis par un juge est une demande adressée contre l'État pour les actes qui ont été faits dans l'exercice du pouvoir judiciaire de l'État. Il ne s'agit pas de la responsabilité du fait d'autrui mais de la responsabilité de l'État lui-même. Il ne s'agit pas de tout de la responsabilité délictuelle mais de la responsabilité de l'État en vertu du droit public et non de celle du juge, responsabilité qui a été récemment créée par les par. 6(1) et (2) de la Constitution.

En troisième lieu, même l'omission par un juge d'observer une des règles fondamentales de la justice naturelle ne permet pas d'appliquer l'art. 6 à moins qu'elle n'ait entraîné, n'entraîne ou ne risque d'entraîner une atteinte au droit d'une personne à la vie, à la liberté, à la sécurité de sa personne ou à la jouissance de ses biens. Ce n'est que lorsqu'une peine d'emprisonnement ou un châtement corporel ont été subis avant qu'un appel puisse être entendu qu'il n'est pas possible de remédier aux conséquences d'un jugement ou d'une ordonnance en interjetant appel à une juridiction d'appel.

La décision rendue dans l'affaire *Maharaj* montre-t-elle qu'on devrait aussi au Canada, dans le cas d'une violation de la Charte par des organismes administratifs (sinon par des juges), intenter des poursuites conformément au paragraphe 24(1) afin d'engager la responsabilité du procureur général malgré les restrictions expresses imposées par la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*? Le moyen d'obtenir un redressement prévu par la constitution l'emporte-t-il sur tous les autres? Aux prises avec une situation semblable, le juge D. C. McDonald de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a refusé, dans l'affaire *Germain v. The Queen* (1984), 10 C.R.R. 234, de suspendre les procédures ou d'ordonner un non-lieu concernant l'infraction dont le requérant avait été accusé en l'espèce. Le juge McDonald a toutefois reporté l'audition de la demande afin de donner l'occasion au requérant d'examiner les autres recours et peut-être même de chercher à obtenir un autre redressement du genre de celui expliqué par lord Diplock.

Même si cette possibilité est offerte au requérant en l'espèce, elle ne pourra empêcher le rejet de l'action intentée contre la CNLC. La Commission n'est assujettie à aucune loi ordinaire en

not an appropriate defendant *per se* according to the reasoning for impleading the State in the *Maharaj* case, because the NPB is not the responsible State officer to answer for the State's alleged liability, and moreover that board has no sufficient resources of its own to satisfy a judgment in the event that State liability be established. Therefore the NPB cannot be held to continue as a defendant in this action. It is not exigible, on the reasoning expressed in the *Tomossy* and *Nichols* cases, above-mentioned; and it is not an appropriate defendant in the circumstances revealed in the *Maharaj* and *Germain* cases, also above-mentioned.

The defendants' first branch of their motion succeeds; the additional or alternative motion for dismissing the action is itself dismissed. Time ought to be accorded reasonably to the plaintiff to amend his statement of claim as he may be advised, in view of his significant loss of defendants, and to the defendant for the purpose of formulating and filing a statement of defence if so advised. Success, despite appearances, having been truly and equally divided, no costs will be awarded in favour of any party.

vigueur au Canada. Suivant le raisonnement qui a permis de mettre en cause l'État dans l'affaire *Maharaj*, la CNLC ne peut pas en soi être défenderesse car elle n'est pas le représentant de l'État qui peut être tenu responsable lorsque la responsabilité de ce dernier est alléguée; en outre, elle ne possède pas les ressources suffisantes pour lui permettre d'exécuter un jugement si la responsabilité de l'État est prouvée. Par conséquent, la CNLC ne peut continuer à être partie défenderesse en l'espèce. Si on applique le raisonnement suivi dans les affaires *Tomossy* et *Nichols*, précitées, elle ne peut pas être tenue responsable; et, compte tenu des circonstances révélées dans les affaires *Maharaj* et *Germain*, précitées, elle ne devrait pas être partie défenderesse à l'action.

Les défendeurs ont gain de cause en ce qui concerne le premier volet de leur requête; la requête additionnelle ou subsidiaire visant le rejet de l'action est pour sa part rejetée. Un délai raisonnable devra être accordé au demandeur afin de lui permettre de modifier sa déclaration, s'il le juge à propos, compte tenu du fait qu'il a perdu son recours contre plusieurs parties défenderesses; un délai devra aussi être accordé à la défenderesse pour lui permettre de préparer et de déposer une défense s'il y a lieu. Étant donné que, malgré les apparences, les parties ont en fait eu gain de cause également, il n'y aura pas d'adjudication de dépens.