

T-1958-76

T-1958-76

B. Keith Penner, Norman Cafik, Harry Assad and the Northwestern Ontario Municipal Association (Applicants)

v.

The Representation Commissioner for Canada (Respondent)

Trial Division, Thurlow A.C.J.—Ottawa, May 27 and 28, 1976.

Jurisdiction—Injunction—Applicants seeking to restrain respondent from preparing and transmitting draft representation order to Secretary of State until their objections to the Commission's report have been dealt with, and its legal effect determined in the Court of Appeal—Electoral Boundaries Readjustment Act, R.S.C. 1970, c. E-2, ss. 22, 23—Federal Court Act, ss. 2, 18, 28(3).

Applicants sought to restrain respondent from preparing, transmitting or otherwise dealing with a draft representation order, as defined under section 22 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, until a section 28 application to review and set aside a decision of the Electoral Boundaries Commission for Ontario had been heard and disposed of.

Held, the application is dismissed; it is not directed against the report, but against an act to be done by respondent. But applicants' whole case depends entirely on the legal effect and validity of the decision of the Commission which is the subject of the section 28 application. Here, if this application is to succeed, it must involve at least some consideration of, as well as interference with, the validity of the Commission's decision. Thus, the application is in substance and fact a proceeding "in respect of" the decision within the meaning of section 28(3) of the *Federal Court Act*, and this Court is without jurisdiction. The effect of section 28(3) is that the Trial Division does not have jurisdiction to grant interlocutory relief, injunctive or otherwise, in situations where the jurisdiction to do so is invoked in aid or as an adjunct of a section 28 proceeding in the Court of Appeal. Even if the view of the effect of section 28(3) is broader than the provision warrants, it seems to apply where, as here, the only basis put forward for such interlocutory relief is the alleged invalidity of the order which is the subject of the section 28 application. The Trial Division lacks jurisdiction, and, further, assuming that an interlocutory injunction would not be an inappropriate form of relief to grant at the suit of members of the public in such a matter, to direct respondent not to do until some future time what he is directed by statute to do "forthwith" would be to substitute a different prescription created by the Court for that prescribed by statute, and the Court has no such authority.

MOTION.

B. Keith Penner, Norman Cafik, Harry Assad et the Northwestern Ontario Municipal Association (Requérants)

c.

Le commissaire à la représentation du Canada (Intimé)

b Division de première instance, le juge en chef adjoint Thurlow—Ottawa, les 27 et 28 mai 1976.

Compétence—Injonction—Les requérants cherchent à interdire à l'intimé de préparer et de transmettre un projet d'ordonnance de représentation au secrétaire d'État jusqu'à ce que la Cour d'appel ait étudié leurs oppositions au rapport de la Commission et statué sur sa portée juridique—Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, S.R.C. 1970, c. E-2, art. 22 et 23—Loi sur la Cour fédérale, art. 2, 18 et 28(3).

d Les requérants cherchent à interdire à l'intimé de préparer, de transmettre ou de s'occuper autrement du projet d'ordonnance de représentation défini à l'article 22 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* jusqu'à ce que la demande d'examen et d'annulation, en vertu de l'article 28, d'une décision de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de l'Ontario ait été entendue et tranchée.

Arrêt: la demande est rejetée; elle ne vise pas le rapport mais un acte futur de l'intimé. Toutefois, la cause des requérants dépend entièrement des effets juridiques et de la validité de la décision de la Commission qui constitue l'objet de la demande prévue par l'article 28. En l'espèce, si cette demande est accueillie, elle doit impliquer la prise en considération de la validité de la décision de la Commission, et entraîner aussi une modification de cette décision. Donc, la demande constitue en principe et en fait une procédure «relative à» la décision au sens de l'article 28(3) de la *Loi sur la Cour fédérale* et cette cour n'a pas compétence pour l'entendre. L'article 28(3) a pour effet de retirer à la Division de première instance la compétence pour accorder un redressement interlocutoire par voie d'injonction ou autrement dans les cas où l'on invoque sa compétence à l'appui ou accessoirement à une procédure intentée devant la Cour d'appel en vertu de l'article 28. Même si le libellé de cette disposition ne justifie pas une interprétation aussi large de l'article 28(3), celui-ci semble s'appliquer dans les cas où, comme en l'espèce, le seul moyen invoqué en vue d'obtenir ce redressement interlocutoire se fonde sur la prétendue invalidité de l'ordonnance qui fait l'objet de la demande prévue à l'article 28. La Division de première instance n'a pas compétence et, de plus, à supposer qu'une injonction interlocutoire constitue une forme régulière de redressement à l'instance des justiciables dans une affaire de ce genre, enjoindre à l'intimé de ne pas faire avant un certain temps ce que la Loi lui ordonne d'accomplir «immédiatement» consisterait à remplacer la prescription statutaire par une prescription décrétée par la Cour, ce que la Cour n'a pas le pouvoir de faire.

REQUÊTE.

COUNSEL:

John D. Richard, Q.C., and G. Fisk for applicants.
J. Nesbitt and C. P. Hughes for respondent.

SOLICITORS:

Gowling & Henderson, Ottawa, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

THURLOW A.C.J.: This is an application brought on what appears to be an originating notice of motion in the Trial Division for:

an Interlocutory Injunction restraining the Representation Commissioner for Canada from preparing, transmitting, or otherwise dealing with a draft Representation Order as defined under Section 22 of the Electoral Boundaries Readjustment Act, R.S.C. 1970, c. E-2, until an Application made to The Federal Court of Appeal of even date herewith under the provisions of Section 28 of the Federal Court Act for review and setting aside of a decision or order of the Electoral Boundaries Commission for the Province of Ontario, is heard and disposed of.

An application by the first three named applicants for prohibition directed to the respondent prohibiting him *inter alia* from "preparing and transmitting to the Secretary of State for Canada a representation order with respect to the said report", file T-1708-76, was dismissed on May 11th, 1976¹. At that time the objections raised in the House of Commons to the report of the Electoral Boundaries Commission for the Province of Ontario, which had been tabled in the House of Commons on February 27th, 1976, had not been disposed of by the Commission under section 21(1) of the Act. Since then the objections have been disposed of and a certified copy of the report as amended has been returned by the respondent to the Speaker of the House of Commons. Under section 22 it is now the duty of the respondent to "forthwith" prepare and transmit to the Secretary of State for Canada a draft representation order and, when this has been done, section 23, as

¹ [1976] 2 F.C. 614.

AVOCATS:

John D. Richard, c.r., et G. Fisk pour les requérants.
J. Nesbitt et C. P. Hughes pour l'intimé.

PROCUREURS:

Gowling & Henderson, Ottawa, pour les requérants.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE EN CHEF ADJOINT THURLOW: Il s'agit d'une demande par voie d'avis introductif d'instance présenté à la Division de première instance en vue d'obtenir:

[TRADUCTION] une injonction interlocutoire interdisant au commissaire à la représentation du Canada de préparer, de transmettre ou de s'occuper autrement du projet d'ordonnance de représentation défini à l'article 22 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, S.R.C. 1970, c. E-2, jusqu'à ce que la Cour d'appel fédérale ait entendu et tranché une demande soumise le même jour que la présente demande, en vertu des dispositions de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales pour l'Ontario.

Le 11 mai 1976, la Cour rejetait¹ la demande portant le numéro du greffe: T-1708-76 que les trois premiers requérants susmentionnés avaient présentée en vue d'obtenir un bref de prohibition interdisant à l'intimé de «préparer et transmettre au secrétaire d'État du Canada une ordonnance de représentation relative audit rapport». A cette époque, la Commission n'avait pas encore statué, comme le prévoit l'article 21(1) de la Loi, sur les oppositions soulevées à la Chambre des communes au sujet du rapport de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales pour l'Ontario déposé à la Chambre le 27 février 1976. Depuis lors, la Commission a statué sur ces oppositions et l'intimé a renvoyé un exemplaire certifié du rapport modifié à l'Orateur de la Chambre des communes. En vertu de l'article 22, l'intimé doit alors «immédiatement» préparer et transmettre au secrétaire d'État du Canada un projet d'ordonnance de représentation et, cela fait, aux termes de l'article

¹ [1976] 2 C.F. 614.

amended by Statutes of Canada 1973-74, c. 23, s. 8, prescribes that:

23. Within five days after the receipt by the Secretary of State of the draft representation order, the Governor in Council shall by proclamation declare the draft representation order to be in force, effective upon the first dissolution of Parliament that occurs at least one year after the day on which that proclamation was issued; and upon the issue of the proclamation the order has the force of law accordingly.

By the present application the applicants seek to restrain the respondent by injunction from carrying out the duty imposed on him by section 22 until their objections to the Commission's report have been considered and its legal effect determined by the Court of Appeal.

Section 18 of the *Federal Court Act* provides that:

18. The Trial Division has exclusive original jurisdiction

(a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

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

The expression "federal board, commission or other tribunal" is defined in section 2 as meaning:

... any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of the Parliament of Canada, other than any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of *The British North America Act, 1867*;

But by subsection 28(3);

28. (3) Where the Court of Appeal has jurisdiction under this section to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, the Trial Division has no jurisdiction to entertain any proceeding in respect of that decision or order.

The application in the Court of Appeal under section 28, referred to in the originating notice of the present application, is said to be directed against a decision or order of the Electoral Boundaries Commission for the Province of Ontario and the affidavit filed in support of the application

23, modifié par les Statuts du Canada de 1973-74, c. 23, art. 8:

23. Dans les cinq jours qui suivent la date à laquelle le secrétaire d'État a reçu le projet d'ordonnance de représentation, le gouverneur en conseil doit, par proclamation, déclarer que le projet d'ordonnance de représentation est en vigueur à compter de la première dissolution du Parlement survenant au moins un an après la date de la promulgation de cette proclamation; dès sa promulgation, l'ordonnance a, en conséquence, force de loi.

Dans la présente demande, les requérants sollicitent une injonction interdisant à l'intimé d'exécuter l'obligation imposée par l'article 22 jusqu'à ce que la Cour d'appel ait étudié leurs oppositions au rapport de la Commission et statué sur sa portée juridique.

L'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* dit que:

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

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

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

L'expression «office, commission ou autre tribunal fédéral» désigne, d'après la définition de l'article 2:

... un organisme ou une ou plusieurs personnes ayant, exerçant ou prétendant exercer une compétence ou des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada ou sous le régime d'une telle loi, à l'exclusion des organismes de ce genre constitués ou établis par une loi d'une province ou sous le régime d'une telle loi ainsi que des personnes nommées en vertu ou en conformité du droit d'une province ou en vertu de l'article 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*;

Mais aux termes du paragraphe 28(3):

28. (3) Lorsque, en vertu du présent article, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, la Division de première instance est sans compétence pour connaître de toute procédure relative à cette décision ou ordonnance.

La demande soumise à la Cour d'appel en vertu de l'article 28 et mentionnée dans l'avis introductif de la présente demande, vise une décision ou ordonnance de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales pour l'Ontario, mais l'affidavit déposé à l'appui de cette demande indi-

indicates that what is attacked is the report of the Commission. In the reasons for judgment on the prohibition application I expressed the view, to which I adhere, that the validity of the report could be the subject of a review under section 28.

On its face however the present application is not directed against the report. It is directed against an act to be done by the respondent. But the question whether that act must be carried out, and, indeed, the whole case of the applicants as well, are entirely dependent on the legal effect or validity of the decision of the Commission which is the subject of the application under section 28. In the circumstances the application for an order enjoining the Commission from carrying out the duty to follow or act upon the Commission's decision, if it is to succeed, appears to me to involve at least some consideration of the validity of the Commission's decision and to involve as well interference with the decision's effect. It seems to me, therefore, that the present application is in substance and in fact a proceeding "in respect of" the Commission's decision within the meaning of subsection 28(3) and that this division has no jurisdiction to entertain it.

In my view the effect of subsection 28(3) is that the Trial Division does not have jurisdiction to give interlocutory relief by way of injunction or otherwise in situations where the jurisdiction to grant such interlocutory relief is invoked in aid or as an adjunct of a proceeding in the Court of Appeal to review and set aside a decision or order under section 28. But even if this view of the effect of subsection 28(3) is broader than the provision warrants the subsection seems to me to apply where, as in the present instance, the only basis put forward for such interlocutory relief is the alleged invalidity of the order which is the subject of the section 28 application.

It was submitted in the course of argument that this question had already been resolved contrary to this view by the decision of Addy J. in *CJTR Radio Trois-Rivières Limitée v. Canada Labour*

que qu'on s'oppose en fait au rapport de la Commission. Dans les motifs du jugement sur la demande de bref de prohibition, j'ai indiqué qu'à mon avis, la validité du rapport aurait pu faire l'objet d'un examen en vertu de l'article 28.

Apparemment la présente demande ne vise pas le rapport mais un acte futur de l'intimé. Toutefois, la question de savoir si cet acte doit être exécuté ainsi que, de fait, toute la cause des requérants, dépendent entièrement des effets juridiques ou de la validité de la décision de la Commission qui constitue l'objet de la demande prévue par l'article 28. En l'espèce, la demande d'une ordonnance interdisant à la Commission de s'acquitter de son obligation de se conformer à sa décision ou d'y donner suite, si elle est accueillie, me semble impliquer la prise en considération de la validité de la décision de la Commission et entraîner aussi une modification de la portée de cette décision. Donc, selon moi, la présente demande constitue en principe et en fait une procédure «relative à» la décision de la Commission au sens du paragraphe 28(3) et cette division n'a pas compétence pour l'entendre.

A mon avis, le paragraphe 28(3) a pour effet de retirer à la Division de première instance la compétence pour accorder un redressement interlocutoire par voie d'injonction ou autrement dans les cas où l'on invoque sa compétence pour accorder un redressement interlocutoire de ce genre à l'appui ou accessoirement à une procédure intentée devant la Cour d'appel en vue de l'examen et de l'annulation d'une décision ou ordonnance en vertu de l'article 28. Mais même si le libellé de cette disposition ne justifie pas une interprétation aussi large du paragraphe 28(3), celui-ci s'applique, à mon avis, dans les cas où, comme en l'espèce, le seul moyen invoqué en vue d'obtenir ce redressement interlocutoire se fonde sur la prétendue invalidité de l'ordonnance qui fait l'objet de la demande prévue à l'article 28.

On a allégué, au cours des débats, que la décision rendue par le juge Addy dans *CJTR Radio Trois-Rivières Limitée c. Le Conseil canadien des relations du travail* (n° du greffe: T-965-75, non

Relations Board (File No. T-965-75, unreported)², but it does not appear to me that the particular point was raised or decided in that case.

I am accordingly of the opinion that the application must fail for lack of jurisdiction in the Trial Division.

There is however a further point upon which the application appears to me to fail. Assuming that an interlocutory injunction would not be an inappropriate form of relief to grant at the suit of members of the public in a matter of this kind, I am of the opinion that in the present situation to direct the respondent not to do until some future time what the statute directs him to do "forthwith" would be to substitute for the statutory prescription a different prescription created by the Court. That, in my opinion, as I indicated in the decision in the earlier application, the Court has no authority to do.

The application is dismissed.

publié)² allait à l'encontre de cette opinion mais, selon moi, cette question particulière n'a pas été soulevée ni décidée dans cette affaire.

^a Je suis par conséquent d'avis que la demande doit être rejetée pour défaut de compétence de la Division de première instance.

^b Il existe toutefois un autre motif de rejet de cette demande. A supposer qu'un injonction interlocutoire constitue une forme régulière de redressement à accorder à l'instance des justiciables dans une affaire de ce genre, je suis d'avis qu'enjoindre à l'intimé, en l'espèce, de ne pas faire avant un certain temps ce que la Loi lui ordonne d'accomplir «immédiatement» consisterait à remplacer la prescription statutaire par une prescription décrétée par la Cour. A mon avis, comme je l'ai indiqué dans la décision relative à la demande antérieure, la Cour n'a pas le pouvoir de le faire.

^d La demande est rejetée.

² [No written reasons for judgment distributed—Ed.]

² [Les motifs écrits du jugement n'ont pas été distribués—Éd.]