

A-214-79

A-214-79

Attorney General of Canada (Appellant)**Le procureur général du Canada (Appelant)**

v.

a c.

Canadian Human Rights Commission (Respondent)**La Commission canadienne des droits de la personne (Intimée)**Court of Appeal, Pratte, Urie and Ryan JJ.—
Ottawa, May 28 and June 11, 1979.b
Cour d'appel, les juges Pratte, Urie et Ryan—
Ottawa, le 28 mai et le 11 juin 1979.

Practice — Parties — Appeal from judgment dismissing action against Canadian Human Rights Commission on ground that that Commission is not a suable entity — Trial Judge clearly indicating that dismissal was not made pursuant to Rule 419, and that no statutory authority is necessary to dismiss an action brought against a non-suable entity — Whether or not an action for a declaration under s. 18 of the Federal Court Act cannot be brought against respondent merely because respondent is not vested with legal personality — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18 — Federal Court Rule 419.

Pratique — Parties — Appel contre le jugement rejetant l'action intentée contre la Commission canadienne des droits de la personne au motif que cette dernière n'était pas une personne morale susceptible d'être poursuivie en justice — Le juge de première instance a précisé que le rejet n'était pas fondé sur la Règle 419, et qu'il n'avait pas à se réclamer d'un texte de loi pour rejeter une action intentée contre une entité non susceptible d'être poursuivie en justice — Il échet d'examiner s'il est impossible de rendre un jugement prévu à l'art. 18 contre l'intimée du seul fait qu'elle n'est pas une personne morale — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 18 — Règle 419 des Règles de la Cour fédérale.

Canadian Radio-Television Commission v. Teleprompter Cable Communications Corp. [1972] F.C. 1265, followed.

Arrêt suivi: Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne c. Teleprompter Cable Communications Corp. [1972] C.F. 1265.

APPEAL.

APPEL.

COUNSEL:

f

AVOCATS:

Duff Friesen and L. Holland for appellant.
Gordon Henderson, Q.C., Emilio Binavince
and *Russell Juriansz* for respondent.

g

Duff Friesen et L. Holland pour l'appelant.
Gordon Henderson, c.r., Emilio Binavince et
Russell Juriansz pour l'intimée.

SOLICITORS:

PROCUREURS:

Deputy Attorney General of Canada for
appellant.

h

Le sous-procureur général du Canada pour
l'appelant.

Gowling & Henderson, Ottawa, for respondent.

Gowling & Henderson, Ottawa, pour l'intimée.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

i

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

RYAN J.: This is an appeal from a judgment of the Trial Division, [page 137 *supra*] dated March 23, 1979, dismissing this action without costs. The

j
LE JUGE RYAN: Il s'agit en l'espèce d'un appel formé contre le jugement rendu le 23 mars 1979 par la Division de première instance [page 137,

judgment was made on an application for an order declaring the statement of claim and the action a nullity or, in the alternative, for an order striking out the statement of claim and dismissing the action pursuant to Rule 419(1) of the Rules of this Court¹; the applicant relied on subparagraphs (a), (c) and (f) of Rule 419(1).

The Trial Judge dismissed the action on the ground that the respondent (the defendant), the Canadian Human Rights Commission, was not a person amenable to action, that it was not a suable legal entity. In so doing, the learned Trial Judge made it clear that he was not acting under Rule 419. He was of the view that he needed no statutory authority to dismiss an action brought against a non-suable entity.

With respect, I do not share the Trial Judge's view that an action for a declaration under section 18 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, cannot be brought against the Canadian Human Rights Commission merely because the Commission is not, as such, vested with legal personality by the *Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33, or otherwise. It seems to me that the decision of this Court in *Canadian Radio-Television Commission v. Teleprompter Cable Communications Corp.*² is decisive of the question. I would quote from the judgment of Mr. Justice Thurlow [as he then was] at pages 1266 and 1267:

¹ Rule 419 provides:

Rule 419. (1) The Court may at any stage of an action order any pleading or anything in any pleading to be struck out, with or without leave to amend, on the ground that

- (a) it discloses no reasonable cause of action or defence, as the case may be,
- (b) it is immaterial or redundant,
- (c) it is scandalous, frivolous or vexatious,
- (d) it may prejudice, embarrass or delay the fair trial of the action,
- (e) it constitutes a departure from a previous pleading, or
- (f) it is otherwise an abuse of the process of the Court;

and may order the action to be stayed or dismissed or judgment to be entered accordingly.

(2) No evidence shall be admissible on an application under paragraph (1)(a).

(3) In this rule "departure" means that which is prohibited by Rule 411.

² [1972] F.C. 1265.

supra] qui a rejeté, sans dépens, l'action intentée par l'appelant. Ce jugement faisait suite à une fin de non-recevoir fondée sur la Règle 419(1) de la Cour¹, notamment sur ses alinéas a), c) et f).

Le juge de première instance a rejeté l'action au motif que l'intimée (la défenderesse), à savoir la Commission canadienne des droits de la personne, n'était pas une personne morale susceptible d'être poursuivie en justice. Il a précisé que sa décision n'était pas fondée sur la Règle 419, et qu'il n'avait pas à se réclamer d'un texte de loi pour rejeter une action intentée contre une entité qui n'était pas susceptible d'être poursuivie en justice.

En toute déférence, je ne saurais convenir avec le juge de première instance qu'une action prévue à l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, ne peut être intentée contre la Commission canadienne des droits de la personne du seul fait que celle-ci n'a pas la personnalité juridique de par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, c. 33, ou de par un autre texte. A mon avis, cette question a été réglée par la Cour de céans dans son arrêt *Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne c. Teleprompter Cable Communications Corp.*², où M. le juge Thurlow [tel était alors son titre] s'est prononcé en ces termes aux pages 1266 et 1267:

¹ La Règle 419 porte:

Règle 419. (1) La Cour pourra, à tout stade d'une action ordonner la radiation de tout ou partie d'une plaidoirie avec ou sans permission d'amendement, au motif

- a) qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action ou de défense, selon le cas,
- b) qu'elle n'est pas essentielle ou qu'elle est redondante,
- c) qu'elle est scandaleuse, futile ou vexatoire,
- d) qu'elle peut causer préjudice, gêner ou retarder l'instruction équitable de l'action,
- e) qu'elle constitue une déviation d'une plaidoirie antérieure, ou
- f) qu'elle constitue par ailleurs un emploi abusif des procédures de la Cour;

et elle peut ordonner que l'action soit suspendue ou rejetée ou qu'un jugement soit enregistré en conséquence.

(2) Aucune preuve n'est admissible sur une demande aux termes du paragraphe (1)a).

(3) Dans la présente Règle, «déviation» signifie ce qui est interdit par la Règle 411.

² [1972] C.F. 1265.

With respect to the objection as to the status of the appellant as a legal entity section 5(1) of the *Broadcasting Act*, by which the appellant is constituted, provides that:

5. (1) There shall be a commission to be known as the Canadian Radio-Television Commission, consisting of five full-time members and ten part-time members to be appointed by the Governor in Council.

An examination of the other provisions of Part II of that Act to my mind makes it clear that the members of the commission so constituted are a body or are persons "having jurisdiction or powers etc." falling within the definition of "federal board, commission or other tribunal" in section 2 of the *Federal Court Act* and that the Trial Division of this Court has in respect of such body or persons the jurisdiction conferred by section 18 of that Act. The rest of what is involved in the appellant's submission with respect to the defendant's status is but a matter of the rules of the Court for the exercise of that jurisdiction. As I see it, the appellant is not a body corporate or other entity having a legal personality recognized as distinct from that of its members and the respondent in framing its proceeding might have joined as defendants the members of the commission by their personal names or might have joined them all by the name of their office, i.e., by naming as defendants, "the members of the Canadian Radio-Television Commission". Instead of adopting either of these courses the respondent named the commission by its statutory name which appears to me to be a compendious reference to what the commission consists of, that is to say, its members. Save in the cases provided for by Rules 1708 to 1713 I know of no rule of the Court which authorizes the naming of a group of defendants by the name of the group but on the other hand no rule of the Court of which I am aware prohibits such a practice and it seems to me that the practice of naming the group by its statutory name is particularly convenient and appropriate in a case such as this where the principal object of the proceeding is to obtain a determination of the scope of the authority conferred by statute on that group of persons. In my opinion therefore the appellant's objection is technical and without merit and should be rejected. Moreover, if the objection were sound it would follow that there is no appellant before the Court and that this appeal itself is a nullity.

I am also of opinion that the respondent has not made out a case for striking out the statement of claim or dismissing the action on the basis of any of the subparagraphs of Rule 419(1) which were relied on. There is clearly no substance to the application so far as reliance is placed on subparagraph (c) or (f) of the Rule. Nor has the respondent persuaded me that the statement of claim does not disclose a reasonable cause of action. The arguments of counsel demonstrated that questions of law of some difficulty are raised by the claims asserted. It cannot be said of the statement of claim that it is apparent on its face that the action is one which obviously must fail.

En ce qui concerne l'argument portant sur le statut de personne juridique de l'appellant, l'article 5(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, loi aux termes de laquelle l'appellant a été constitué, prévoit que:

5. (1) Est institué un Conseil appelé le Conseil de la Radio-Télévision canadienne et composé de cinq membres à plein temps et de dix membres à temps partiel nommés par le gouverneur en conseil.

L'examen des autres dispositions de la Partie II de cette loi prouve à l'évidence, d'après moi, que les membres du conseil ainsi constitué forment un organisme ou sont des personnes «ayant une compétence ou des pouvoirs», que vise la définition d'un «office, commission ou autre tribunal fédéral», contenue à l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, et que la compétence que l'article 18 de cette loi confère à la Division de première instance de cette Cour englobe cet organisme ou ces personnes. Le reste de ce qu'implique la prétention de l'appellant au sujet du statut du défendeur ne relève que du domaine des règles de la Cour concernant l'exercice de cette compétence. D'après moi, l'appellant n'est pas une personne morale ni une autre entité dotée d'une personnalité juridique reconnue comme distincte de celle de ses membres et l'intimée, en mettant sa procédure en état, aurait pu mettre en cause comme défendeurs les membres du conseil en leur nom personnel ou aurait pu les mettre conjointement en cause au nom de leur office, c'est-à-dire en désignant les défendeurs comme étant «les membres du Conseil de la Radio-Télévision canadienne». Au lieu de choisir l'une de ces possibilités, l'intimée a désigné le conseil par son nom officiel, ce qui me semble être une référence concise à ce qui constitue le conseil, c'est-à-dire ses membres. Hors les cas que prévoient les Règles 1708 à 1713, je ne connais aucune règle de cette Cour qui permette de désigner un groupe de défendeurs par le nom de ce groupe, mais d'autre part, je ne connais aucune règle de la Cour qui interdise une telle façon de procéder et il me semble que le fait de désigner le groupe par son nom officiel est particulièrement pratique et opportun dans un cas comme celui-ci où le but principal de l'action est d'obtenir que l'étendue des pouvoirs que confère la loi à ce groupe de personnes soit déterminée. J'estime donc que l'argument de l'appellant est de pure procédure, mal fondé et doit être rejeté. De plus, si cet argument était bien fondé, il s'ensuivrait qu'il n'y a pas d'appellant devant cette Cour et que le présent appel lui-même est entaché de nullité.

Je suis aussi d'avis que l'intimée n'était fondée à se prévaloir d'aucun des alinéas de la Règle 419(1) pour opposer une fin de non-recevoir. Cette Règle est d'autant moins applicable en l'espèce que ses alinéas c) et f) sont invoqués. Par ailleurs, l'intimée ne m'a pas convaincu que la déclaration ne révèle aucune cause d'action raisonnable. Les arguments avancés par les avocats ont établi que la demande soulevait certaines questions de droit assez délicates. On ne peut dire qu'il ressort de la déclaration que l'action doit succomber.

I would allow the appeal. I would set aside the judgment appealed against and dismiss the application to the Trial Division. The appellant has not asked for costs here or below. There will be no order as to costs.

* * *

PRATTE J.: I agree.

* * *

URIE J.: I agree.

J'accueillerais l'appel, j'annulerais le jugement dont appel et je rejetterais la fin de non-recevoir formulée devant la Division de première instance. L'appelant n'a conclu aux dépens ni en appel ni en première instance. Par conséquent, la Cour ne se prononce pas à ce sujet.

* * *

b LE JUGE PRATTE: J'y souscris.

* * *

LE JUGE URIE: J'y souscris.