



Dans la Cour Fédérale du Canada  
Division de première instance

N<sup>o</sup> du greffe: T-4668-77

ENTRE

INUIT TAPIRASAT OF CANADA,  
L'ORGANISATION NATIONALE D'ANTI-PAUVRETÉ,

Demandereses,

et

SON EXCELLENCE LE TRÈS HONORABLE JULES LÉGER et  
LE TRÈS HONORABLE P.E. TRUDEAU,  
LES HONORABLES A. ABBOTT, W. ALLMAND, R. ANDRAS,  
S.R. BASFORD, M. BÉGIN, J.J. BLAIS, J.J. BUCHANAN,  
I. CAMPAGNOLO, J. CHRÉTIEN, F. FOX, A. GILLESPIE,  
J.P. GOYER, J. GUAY, J.H. HORNER, D. JAMIESON,  
M. LALONDE, O.E. LANG, R. LEBLANC, M. LESSARD,  
D.J. MACDONALD, D.S. MACDONALD, A.J. MACEACHEN,  
J. MUNRO, L.S. MARCHAND, A. OUELLET, L. PERRAULT,  
J. ROBERTS, J. SAUVÉ, E.F. WHELAN  
(ci-après appelés collectivement "le gouverneur en  
conseil)  
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA,  
BELL CANADA,

Défendeurs.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LE JUGE MARCEAU:

Il s'agit d'une demande, faite en vertu de la règle  
*des règles générales*  
419(1) de cette Cour pour le compte de tous les défendeurs sauf  
Bell Canada, en vue d'obtenir une ordonnance radiant la déclara-  
tion pour le motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable  
d'action.

Les allégations de la déclaration peuvent se résumer  
ainsi qu'il suit.

En vertu du paragraphe 320(2) de la Loi sur les chemins de fer (S.R.C. 1970, chap. R-2)<sup>1</sup> modifiée par l'item 5 de l'annexe à la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (S.C. 1974-75-76, chap. 49), le 3 novembre 1976 Bell Canada a demandé au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) d'approuver une nouvelle structure tarifaire. Les demanderesses, deux fédérations de groupes, l'une représentant des Canadiens d'origine esquimaude et l'autre des Canadiens à faible revenu, ont déposé des interventions s'opposant à certaines parties de cette demande. Le 1<sup>er</sup> juin 1977, après une longue audition à laquelle les deux demanderesses ont participé de façon active, le CRTC a rendu sa décision.

Les 9 et 10 juin 1977, les deux demanderesses ont respectivement déposé des requêtes auprès du greffier du conseil privé demandant aux défendeurs, les requérants en l'espèce, le gouverneur général et les membres de son conseil, d'annuler les parties de la décision qui faisaient l'objet de leurs oppositions et de les remplacer par une nouvelle ordonnance. Ces requêtes ont été faites en vertu du paragraphe 64(1) de la Loi nationale sur les transports (S.R.C. 1970, chap. N-17) dont voici le libellé:

64.(1) Le gouverneur en conseil peut à toute époque, à sa discrétion, soit à la requête d'une partie, personne ou compagnie intéressée, soit de son propre mouvement et sans aucune requête ni demande à cet égard, modifier ou rescinder toute ordonnance, décision, règle ou règlement de la Commission, que cette ordonnance ou décision ait été rendue inter partes ou autrement, et que ce règlement ait une portée et une application générales ou restreintes; et tout décret que le gouverneur en conseil prend à cet égard lie la Commission et toutes les parties.

---

<sup>1</sup> 320.(2) Nonobstant les dispositions de toute loi rendue avant le 7 juillet 1919, toutes les taxes de télégraphe et de téléphone que peut exiger la compagnie, et toute rémunération pour la location ou l'usage des télégraphes ou des téléphones de la compagnie, sont subordonnées à l'agrément de la Commission qui peut les reviser à sa discrétion; mais le présent paragraphe ne s'applique pas à l'usage des lignes de télégraphe ou de téléphone dont le public peut se servir sans payer.

Le 29 juin 1977, Bell Canada a déposé auprès du greffier du conseil privé des réponses aux deux requêtes.

*révisé*  
Le ~~1<sup>er</sup>~~ 1977, le gouverneur général en conseil, par les décrets C.P. 1977-2026 et C.P. 1977-2027, a examiné les deux requêtes et refusé de modifier la décision du CRTC.

Ces décisions du gouverneur général en conseil, poursuit la déclaration, ont été prises avant que les demandereses aient eu le temps de déposer une réplique à la réponse de Bell Canada et sans qu'elles aient eu la possibilité de se faire entendre. Les véritables prétentions des parties n'ont pas été présentées (TRADUCTION) "aux membres du gouverneur général en conseil"; on a plutôt obtenu des dépositions et des opinions de fonctionnaires du ministère des Communications et du ministre responsable, et aucune de ces opinions n'a été communiquée aux demandereses. On a même demandé au CRTC d'exprimer ses <sup>avis</sup> ~~opi-~~ nions, sans jamais les communiquer aux demandereses. <sup>Faisant valoir</sup> ~~Après~~ avoir allégué que (TRADUCTION) "le gouverneur en conseil défendeur était requis de se prononcer personnellement sur ces appels et d'arriver à ces décisions en suivant une procédure conforme aux principes de justice naturelle", les demandereses cherchent à obtenir les mesures suivantes de redressement:

(TRADUCTION)

(i) un bref de certiorari en vue d'évoquer devant cette Cour les procédures qui se sont déroulées devant le gouverneur en conseil et de faire annuler les décisions que le gouverneur en conseil a rendues ou prétendu rendre en l'espèce et qui figurent dans les décrets C.P. 1977-2026 et C.P. 1977-2027.

(ii) A titre subsidiaire, une déclaration portant que, dans la procédure suivie par le gouverneur en conseil dans ces deux appels,

- a) aucune audition n'a été tenue, ou, subsidiairement,
- b) l'audition tenue n'a été ni complète ni équitable, et ce contrairement aux exigences des principes de justice naturelle.

La demande soutient que cette déclaration ne révèle aucune cause d'action parce que les faits allégués ne peuvent pas donner lieu aux redressements demandés: la déclaration devrait donc être radiée. Il faut faire ici une remarque préliminaire.

L'avocat des demanderesses m'a rappelé que la Cour devrait faire preuve de précaution en exerçant sa compétence en vertu de la règle 419(1)a)<sup>2</sup>. Je suis d'accord sur ce point, même si les sources anglaises citées à l'appui de cette proposition ne me paraissent pas réellement convaincantes (voir Dyson v. Attorney General [1911] 1 K.B. 410). On trouvera un résumé utile sur ce sujet dans Pagé c. Churchill Falls (Labrador) Corp. Ltd. [1972] C.F. 1141) où le juge en chef de cette Cour s'est ainsi prononcé (à la page 1144):

Il est évident qu'il n'est pas toujours approprié de faire trancher une question de droit relative à la situation juridique comme une question préalable, même si elle s'appuie sur la présomption que les allégations aux plaidoiries sont vraies. Comparer avec l'arrêt Drummond-Jackson c. British Medical Association [1970] 1 W.L.R. 688. A mon avis, il n'est pas possible de formuler une règle générale quant à l'opportunité de recourir à une telle procédure. Dans chaque cas, cela doit être tranché compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire.

Les circonstances de la présente affaire m'ont amené à croire qu'il était opportun d'entendre la demande telle qu'elle m'était présentée. Il est vrai qu'elle mettait en jeu un point de droit important qu'on aurait pu soulever par voie de défense

---

<sup>2</sup> Voici le libellé de la règle 419(1)a):

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,

(comme l'a fait l'autre partie, Bell Canada), ou en vertu de la règle 474 de cette Cour. Mais ce point pouvait être facilement identifié et défini immédiatement avec précision sans aucune possibilité de le modifier ou d'y apporter des réserves par des plaidoiries supplémentaires; et en outre il a fait l'objet de débats entre toutes les parties durant une audition longue et détaillée: je n'ai vu aucune raison valable de ne pas l'examiner, tout en n'oubliant pas, bien entendu, qu'à un stade aussi préliminaire des procédures, je ne pourrais décerner l'ordonnance demandée que si j'étais convaincu qu'aucun point ne pourrait être examiné plus à fond si l'affaire allait à audience, l'action telle qu'elle était présentée étant insoutenable.

Ceci dit, <sup>*je n'ai pas au mérite du prétendu*</sup> je ~~vais examiner le fond de l'allégation~~ des requérants.

L'action cherche principalement un redressement sous forme d'un bref de certiorari adressé au gouverneur général en conseil pour annuler les décisions rendues dans les décrets C.P. 1977-2026 et C.P. 1977-2027. Les procédures visant à obtenir ce bref de prérogative de common law peuvent être instituées devant cette Cour par voie de déclaration (Règle 603 de la Cour), mais cela ne change ou modifie en rien sa nature fondamentale ou son objet. On demande à la Cour d'exercer sa compétence traditionnelle relative au certiorari et de rendre une ordonnance de certiorari contre le gouverneur général en conseil. A mon avis, cela n'est pas possible; le gouverneur général en conseil étant la Couronne, la Cour est tout simplement incompétente à cet égard. Ainsi que l'a dit le juge en chef Cockburn dans R. v. Lords Com'rs of the Treasury (1872) L.R. 7 Q.B. 387 à la page 394, en un passage depuis lors tant de fois rappelé avec approbation et récemment encore par le juge Rand dans Brewer v. McCauley [1955] 1 D.L.R. 404 à la page 414:

(TRADUCTION) "La Cour ne peut pas prétendre, même en apparence, avoir le pouvoir de commander à la Couronne; il ne peut pas en être question". Aucun commentaire supplémentaire n'est nécessaire: les décrets du gouverneur général en conseil ne peuvent pas faire l'objet d'un bref de certiorari; les demanderesses n'ont pas droit au premier redressement recherché.

Cette conclusion est, cependant, loin de clore l'affaire. En effet, l'action demande un redressement subsidiaire, un jugement déclaratoire, et, dans les circonstances de l'espèce, on ne peut pas écarter de la même manière la compétence de la Cour à accorder ce redressement. Un jugement déclaratoire n'implique aucun commandement. Il est bien établi qu'un tribunal, sans pouvoir réviser une décision rendue par le gouverneur général en conseil en vertu d'une prérogative royale per se, peut certainement réviser un acte accompli par le gouverneur général en conseil dans l'exercice d'un pouvoir que lui accorde la loi. (Voir p. ex. Border Cities Press Club v. A.G. Ont. [1955] 1 D.L.R. 404; Doctors Hospital and Minister of Health 68 D.L.R. (3d) 220; Davisville Investment Co. Ltd. and City of Toronto et al (1977) 15 O.R. (2d) 553). Point n'est besoin de répéter que le gouverneur en conseil n'est pas au-dessus de la loi et que les pouvoirs que lui accorde la loi doivent s'exercer dans les limites imposées par ~~la loi~~, <sup>celle-ci</sup> aux fins ~~déterminées par celle-ci~~ <sup>qu'elle se propose</sup> et conformément à ses dispositions.

Je crois qu'à ce stade de mon raisonnement, je <sup>devrais</sup> ~~dois~~ profiter de l'occasion pour renvoyer, dans une remarque entre les parenthèses, <sup>à</sup> ~~à~~ l'allégation subsidiaire des requérants dans leur avis de requête) suivant laquelle dans une action où le demandeur s'en prend à un décret <sup>ordonné en</sup> ~~du~~ conseil, le procureur général est la seule partie appropriée qu'il soit nécessaire de

nommer dans les procédures. Cette allégation me paraît bien fondée (Voir Desjardins c. La Commission nationale des libérations conditionnelles et le procureur général du Canada [1976] 2 C.F. 539; B. c. Le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration [1975] C.F. 620). Cependant, compte tenu de ma conclusion générale, je n'ai pas <sup>besoin d'</sup> à exprimer d'avis définitif ~~sur ce point.~~ *à son sujet.*

<sup>Néanmoins</sup> Par conséquent, dans la mesure où elle cherche à obtenir un jugement déclaratoire, l'action des demanderesse ne soulève pas de question préliminaire de compétence, à la différence de leur action visant à obtenir un bref de certiorari. L'action soulève toutefois une question de droit importante qu'il faut bien définir.

Si on l'interprète de façon littérale, <sup>la déclaration</sup> le jugement <sup>demandé</sup> déclaratoire <sup>tel que proposé</sup> demandé dans les conclusions de la <sup>la</sup> déclaration n'a <sup>la considérer</sup> aucun sens. A ce stade-ci, <sup>cependant</sup> on ne peut <sup>la</sup> cependant pas <sup>en réalité</sup> l'examiner isolément; il faut le replacer dans l'ensemble de la procédure. Les demanderesse cherchent à faire déclarer que les décrets ne sont pas valides parce que le gouverneur général en conseil ne pouvait pas les rendre sans accorder aux demanderesse (TRADUCTION) "une audition complète et équitable conformément aux principes de justice naturelle", <sup>et qui n'a pas été fait</sup> ce qui n'a pas été fait. Il faut reconnaître que toutes les allégations de la déclaration conduisent logiquement à cette <sup>présentation</sup> présentation, mais il faut noter <sup>en même temps</sup> que c'est la seule conclusion à laquelle elles conduisent. <sup>Aucun</sup> L'action <sup>au fait, car ce n'est pas une</sup> ne soulève aucune autre question litigieuse: il n'est pas question de partialité, de manque de bonne foi, de délégation inappropriée, d'abus de pouvoir, ou d'application de critères erronés, pour rappeler les motifs les plus courants habituellement invoqués pour attaquer une ordonnance rendue par une autorité publique. L'attaque contre les deux <sup>ordonnes en</sup> décrets du

conseil est fondée sur une seule proposition d'ordre juridique: dans l'exercice du pouvoir que lui confère le paragraphe 64(1) de la Loi nationale sur les transports, le gouverneur général en conseil a le devoir d'accorder à un requérant l'audition <sup>plénière et critique</sup> ~~complète~~ requise <sup>pour</sup> afin de donner plein effet à ce qu'on appelle les principes de justice naturelle. La demande ayant catégoriquement nié la proposition, la question posée devient simple et claire.

Je suis arrivé à la conclusion que la réponse à la question ainsi posée est <sup>fort simple</sup> également simple et claire: dans l'exercice du pouvoir que lui confère le paragraphe 64(1), le gouverneur général en conseil n'est pas tenu <sup>de permettre à</sup> d'entendre une <sup>de ce genre entendue selon les</sup> partie conformément aux règles de justice naturelle.

Rien dans la loi <sup>sur le cas</sup> pertinente ne peut être interprété comme <sup>uniquement cela</sup> requérant le gouverneur général en conseil <sup>qu'il applique</sup> d'appliquer les principes de justice naturelle <sup>pour</sup> dans l'exercice du pouvoir <sup>qui lui est</sup> à lui conféré. On ne peut en aucune manière interpréter le droit reconnu à une partie intéressée de présenter une requête, comme un droit <sup>d'</sup> à être convoquée pour une audition <sup>ou</sup> ni comme un droit <sup>à de</sup> à produire des preuves ou <sup>de</sup> à présenter des arguments. On sait évidemment qu'il peut y avoir une obligation implicite d'appliquer la règle audi alteram partem - même si la loi ne l'exige pas expressément - lorsque, compte tenu des dispositions légales et de la nature des situations auxquelles elles s'appliquent, il <sup>appert</sup> devient évident que les pouvoirs conférés à un tribunal sont de nature judiciaire ou quasi judiciaire. Mais, à mon avis, dans l'exercice de ses devoirs en vertu du paragraphe 64(1), le gouverneur général en conseil n'exerce pas un pouvoir judiciaire ou quasi judiciaire.

Dans CSP Foods et Canbra Foods Ltd. c. La Commission canadienne des transports et al., un arrêt récent *du*

30 janvier 1978, la Division d'appel de cette Cour <sup>font appelées</sup> a fait ~~des~~ <sup>discuter</sup> observations sur la nature du pouvoir conféré par le paragraphe 64(1) de la Loi nationale sur les transports. <sup>Parlant au</sup> Au nom de la Cour, le juge Urie s'est ainsi prononcé: <sup>ici quel:</sup>

Avec égards, je ne considère pas que l'exercice, par le gouverneur en conseil, des pouvoirs conférés par le paragraphe 64(1) soit de la nature d'un appel judiciaire. C'est un moyen permettant à l'Exécutif d'exercer un certain contrôle sur la Commission canadienne des transports pour s'assurer que les vues du gouvernement concernant l'intérêt public dans une situation donnée, fondées sur les faits établis par ce tribunal, peuvent être exprimées par l'Exécutif et qu'elles sont appliquées par des directives que ce dernier peut juger à propos de donner au tribunal par l'intermédiaire du gouverneur en conseil. Si je comprends bien, il s'agit d'un rôle de surveillance et non de tribunal d'appel. Le gouverneur en conseil ne s'occupe pas des questions de droit ou de compétence, lesquelles incombent aux tribunaux. Toutefois, contrairement à ceux-ci, il peut substituer ses vues concernant l'intérêt public à celles de la Commission. Voir Re Davisville Investment Co. Ltd. et City of Toronto et al (1977) 15 OR (2d) 533 aux pp. 555-6.

A mon avis, en rendant des décisions en vertu du paragraphe 64(1), le gouverneur général en conseil agit <sup>sur la base de</sup> suivant sa responsabilité politique et non suivant un processus judiciaire ou quasi judiciaire. <sup>A réglementation générale de la législation</sup> Selon ~~l'esprit des lois~~ relatives aux télécommunications, <sup>et à l'effet que</sup> les décisions mettant en jeu des questions économiques générales sont confiées au CRTC, qui a le devoir strict de tenir une audition et de donner aux parties l'occasion voulue de se faire entendre. La Commission elle-même peut, à tout moment, réviser, rescinder, changer ou modifier ses ordonnances ou décisions (article 63 de la Loi nationale sur les transports), et <sup>les</sup> ces ordonnances ou décisions sont en outre susceptibles d'appel et de révision devant les <sup>Cours de justice</sup> tribunaux (paragraphe 64(2) à (7) de la Loi). Le pouvoir de "modifier ou rescinder" conféré au gouverneur général en conseil par le paragraphe 64(1) est, suivant mon interprétation, de nature tout à fait différente: il s'agit d'un pouvoir politique dans l'exercice duquel le cabinet doit se laisser guider par ses conceptions

*principes généraux*  
relatives aux principes directeurs à appliquer, dans les cir-  
constances, *en regard à* dans l'intérêt public. L'exercice de ce pouvoir  
n'a aucune *rapport* relation avec le processus judiciaire ou quasi-judi-  
ciaire. La partie qui attaque une ordonnance ou décision ren-  
due par le CRTC en vertu du paragraphe 64(1) choisit un moyen  
politique, non une procédure judiciaire.

Se référant à quelques décisions anglaises récentes,  
l'avocat des demanderesse a allégué qu'il suffisait que l'au-  
torité compétente ait (TRADUCTION) "l'obligation d'agir équita-  
blement" pour être liée par les règles de justice naturelle et  
par le principe audi alteram partem. A mon sens, ce raisonne-  
ment soulève une question de terminologie plutôt que de fond  
(voir S.A. de Smith, Judicial Review of Administrative Action,  
3<sup>e</sup> édition, p. 347). En tout cas, *ce n'est* ~~il faut interpréter~~ "l'obli-  
gation d'agir équitablement" *ne peut être comprise que comme une* ~~comme~~ l'obligation d'adopter une  
procédure équitable pour donner effet à la maxime audi alteram  
partem. *Une réaction est la même.* ~~Je réagis de même.~~ *Les procédés* L'introduction dans le ~~mode de~~  
fonctionnement du gouverneur en conseil et du cabinet des exi-  
gences de procédure *qui se sont vu d'* ~~découlant~~ de la règle audi alteram partem  
me semble à ce point incompatible et inconciliable avec leur  
fonctionnement normal en tant que pouvoir exécutif du gouverne-  
ment et avec l'obligation qu'ont les ministres de la Couronne  
de rendre compte à la Chambre des communes, qu'elle ne peut  
être imposée à moins que le Parlement n'ait exprimé son inten-  
tion en ce sens dans la loi applicable ou que le libellé de  
cette loi ne permette de conclure facilement que c'était là son  
intention.

Pour tous ces motifs, je pense que l'attaque formulée  
dans l'action des demanderesse contre les décrets du conseil  
sur le seul fondement qu'on ne leur a pas accordé une audition  
complète et équitable conformément aux règles de justice

naturelle, ne peut pas réussir. La demande d'annulation est donc bien fondée et sera accueillie. Quoique Bell Canada ait choisi de soulever le problème juridique qui se posait en l'espèce par voie de défense, elle a participé à l'audition de la présente demande et a demandé à être jointe aux autres défendeurs-requérants. La déclaration sera donc radiée par rapport à tous les défendeurs y compris Bell Canada, et l'action sera rejetée.

ORDONNANCE

La demande est accueillie avec frais accordés aux requérants.

La déclaration est radiée par rapport à tous les défendeurs et l'action est rejetée avec frais accordés à tous les défendeurs.

Louis Marceau  
J.C.F.C.

OTTAWA

le 9 mars 1978

Traduction certifiée conforme

Hach Nguyencao

N° du greffe: T-4668-77

ENTRE

INUIT TAPIRASAT OF CANADA,  
L'ORGANISATION NATIONALE D'ANTI-PAUVRETÉ,

Demandereses,

et

SON EXCELLENCE LE TRÈS HONORABLE JULES LÉGER et  
LE TRÈS HONORABLE P.E. TRUDEAU,  
LES HONORABLES A. ABBOTT, W. ALLMAND, R. ANDRAS,  
S.R. BASFORD, M. BÉGIN, J.J. BLAIS, J.J. BUCHANAN,  
I. CAMPAGNOLO, J. CHRÉTIEN, F. FOX, A. GILLESPIE,  
J.P. GOYER, J. GUAY, J.H. HORNER, D. JAMIESON,  
M. LALONDE, O.E. LANG, R. LEBLANC, M. LESSARD,  
D.J. MACDONALD, D.S. MACDONALD, A.J. MACEACHEN,  
J. MUNRO, L.S. MARCHAND, A. OUELLET, L. PERRAULT,  
J. ROBERTS, J. SAUVÉ, E.F. WHELAN (ci-après appelés  
collectivement "le gouverneur en conseil)

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA,  
BELL CANADA,

Défendeurs.

LIEU DE L'AUDIENCE: Ottawa (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE: le 14 février 1978

AVOCATS:

Andrew J. Roman pour les demandereses

G.W. Ainslie, c.r., pour tous les défendeurs sauf Bell Canada  
E.A. Bowie

E.E. Saunders, c.r., pour Bell Canada

PROCUREURS INSCIRTS AU DOSSIER:

Andrew J. Roman pour les demandereses  
Ottawa (Ontario)

Le sous-procureur général  
du Canada

Ottawa (Ontario) pour tous les défendeurs sauf Bell Canada

Guy Houle pour Bell Canada  
Avocat général  
Bell Canada

---

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

---