

Gilbert Morier and Raymond Boily
Appellants;

and

Gilles Rivard *Respondent;*

and

Commission de police du Québec, Attorney General of the Province of Quebec, Quebec Official Publisher and Chief Librarian of the Bibliothèque nationale du Québec *Mis en cause.*

File No.: 17896.

1985: May 21; 1985: December 19.

Present: Dickson C.J. and Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer, Wilson, Le Dain and La Forest JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Juges — Immunity — Provincial commission of inquiry — Action for damages against two members of Commission de police du Québec for acts committed in the course of their duties — Commissioners protected by immunity of superior court judges — Provincial jurisdiction — Immunity absolute — Action for damages dismissed by motion to dismiss — Police Act, R.S.Q., c. P-13, ss. 20, 22, 34.3, 35 — Act respecting public inquiry commissions, R.S.Q., c. C-37, s. 16 — Code of Civil Procedure, art. 165(4).

Appellants, who are additional members of the Commission de police du Québec, conducted an inquiry into the activities of certain persons in the business world and submitted a report to the Attorney General. Following publication of this report, respondent brought a twofold action against appellants and the Commission itself. The first asked that the report and the evidence obtained be declared null and void, and the second, which is the subject of the appeal at bar, asked that the Commission and the appellants be ordered to pay the respondent exemplary damages in accordance with s. 49 of the *Charter of human rights and freedoms*. Respondent alleged that appellants acted without jurisdiction and contravened the rules of natural justice by failing to comply with the provisions of the *Police Act* and the *Charter of human rights and freedoms*. He alleged principally that, contrary to s. 34.3 of the *Police Act*, appellants censured his conduct without informing him

Gilbert Morier et Raymond Boily *Appellants;*

et

^a **Gilles Rivard** *Intimé;*

et

Commission de police du Québec, le procureur général de la province de Québec, l'Éditeur officiel du Québec et le Conservateur en chef de la bibliothèque nationale du Québec *Mis en cause.*

^c N° du greffe: 17896.

1985: 21 mai; 1985: 19 décembre.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer, Wilson, Le Dain et ^d La Forest.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Juges — Immunité — Commission d'enquête provinciale — Poursuite en dommages contre deux commissaires de la Commission de police du Québec pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions — Commissaires bénéficiant de l'immunité des juges de la Cour supérieure — Compétence provinciale — Immunité absolue — Recours en dommages rejeté au moyen d'une requête en irrecevabilité — Loi de police, L.R.Q., chap. P-13, art. 20, 22, 34.3, 35 — Loi sur les commissions d'enquête, L.R.Q., chap. C-37, art. 16 — Code de procédure civile, art. 165(4).

^g Les appellants, membres additionnels de la Commission de police du Québec, ont fait une enquête sur les activités criminelles de certaines personnes du monde des affaires et ont présenté un rapport au procureur général. À la suite de la publication de ce rapport, ^h l'intimé a intenté un double recours contre les appellants et la Commission elle-même. Le premier vise à faire annuler le rapport et la preuve recueillie, le deuxième, qui fait l'objet du présent pourvoi, à faire condamner la Commission et les appellants à lui payer des dommages exemplaires conformément à l'art. 49 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. L'intimé allègue que les appellants ont agi sans juridiction en ne respectant pas les règles de justice naturelle et en ne se conformant pas aux dispositions de la *Loi de police* et de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Il allègue principalement que, contrairement à l'art. 34.3 de la *Loi de police*, les appellants ont blâmé sa conduite sans l'avoir informé

of the facts alleged against him or permitting him to be heard on the subject.

Citing the immunity conferred on them by s. 22 of the *Police Act*, both appellants filed a motion to dismiss. Section 22 provides that the Commission and each of its members are vested with the powers and immunity of a commissioner appointed under the *Act respecting public inquiry commissions*. Section 16 of the Act provides that "The commissioners shall have the same protection and privileges as are conferred upon judges of the Superior Court, for any act done or omitted in the execution of their duty". The Superior Court found that the immunity of appellants was absolute, allowed the motions and dismissed the action for damages. The Court of Appeal reversed the judgment on the ground that the immunity was not absolute but depended largely on the *ultra vires* of the act committed by the judge and on the knowledge which he has that he lacked jurisdiction.

Held (Wilson and La Forest JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Dickson C.J. and Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer and Le Dain JJ.: It is possible that the action to quash the report of the Commission de police and the evidence obtained is valid if the allegations made are proven, but these allegations do not support an action in damages against appellants. Under s. 16 of the *Act respecting public inquiry commissions*, appellants are vested with the same immunity as a judge of the Superior Court "for any act done or omitted in the execution of their duty". The phrase "in the execution of their duty" means the execution of the duty imposed by that Act on commissioners, and the duty referred to is that of holding an inquiry and submitting a report. Unlike the legislation applicable in other jurisdictions, this section makes no distinction depending on whether the act done or omitted was done or omitted without jurisdiction or in excess of jurisdiction. There was no question in the case at bar that appellants had jurisdiction to hold an inquiry and submit a report. They accordingly enjoy the absolute immunity of superior court judges, and appellants were correct to proceed by a motion to dismiss respondent's action for damages.

Per Wilson and La Forest JJ., *dissenting*: Under s. 16 of the *Act respecting public inquiry commissions*, commissioners have the same immunity as superior court judges for any act done or omitted in the execution of their duty. What must be considered, therefore, is the duty of the commissioners under their enabling Act. There is no doubt in the case at bar that under s. 35 of the *Police Act*, the Commission has a duty to submit a

des faits qu'on lui reprochait et sans lui avoir permis d'être entendu à ce sujet.

Invoquant l'immunité que leur confère l'art. 22 de la *Loi de police*, les appelants ont tous deux présenté une requête en irrecevabilité. L'article 22 prévoit que la Commission ainsi que chacun de ses membres sont investis des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*. L'article 16 de cette loi prescrit que «Les commissaires jouissent de la même immunité et des mêmes privilèges que les juges de la Cour supérieure, pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs». Concluant à l'immunité absolue des appelants, la Cour supérieure a accueilli les requêtes et rejeté le recours en dommages. La Cour d'appel a infirmé le jugement au motif que l'immunité ne serait pas absolue mais dépendrait grandement de l'*ultra vires* de l'acte posé par le juge et de la connaissance que celui-ci avait de l'absence de sa compétence.

Arrêt (les juges Wilson et La Forest sont dissidents): Le pourvoi est accueilli.

Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer et Le Dain: Il est possible que la demande d'annulation du rapport de la Commission de police et de la preuve recueillie soit fondée si la preuve des allégations est faite mais ces allégations ne donnent pas ouverture à un recours en dommages contre les appelants. En vertu de l'art. 16 de la *Loi sur les commissions d'enquête*, les appelants sont investis de la même immunité qu'un juge de la Cour supérieure «pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs». L'expression «dans l'exécution de leurs devoirs» s'entend des devoirs que cette loi impose aux commissaires et ces devoirs consistent à faire enquête et à remettre un rapport. Cet article, contrairement à la législation qui s'applique dans d'autres juridictions, ne fait aucune distinction selon que l'acte en cause est fait ou omis sans compétence ou en excès de compétence. En l'espèce, il est incontestable que les appelants avaient compétence pour enquêter et pour faire rapport. Ils jouissent donc de l'immunité absolue des juges de la Cour supérieure et les appelants étaient bien fondés de procéder par voie de requête en irrecevabilité pour faire rejeter le recours en dommages de l'intimé.

Les juges Wilson et La Forest, *dissidents*: En vertu de l'art. 16 de la *Loi sur les commissions d'enquête*, les commissaires jouissent de la même immunité que les juges de la Cour supérieure pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs. Il faut donc examiner les devoirs des commissaires en vertu de leur loi constituante. Il ne fait pas de doute en l'espèce qu'en vertu de l'art. 35 de la *Loi de police*, la Commission a le devoir

report to the Attorney General. However, the Act also clearly indicates in s. 34.3 that the report "shall not . . . censure the conduct of a person . . . unless it has informed him of the facts alleged against him and has permitted him to be heard on that subject". Far from submitting a report in the execution of their duty, the commissioners, if the allegation against them is true, did what they had a duty under the Act not to do. This is not simply a matter of an unimportant procedural omission, but of an irregularity that is both obvious and serious. Accordingly, if respondent's conduct was censured without complying with the requirements of s. 34.3, it is far from certain that the commissioners acted in the exercise of their duty for the purposes of s. 16. The motions to dismiss should therefore be dismissed.

Cases Cited

By the majority

McC v. Mullan, [1984] 3 All E.R. 908; *Sirro v. Moore*, [1975] 1 Q.B. 118, considered; *Trapp v. Mackie*, [1979] 1 All E.R. 489; *Royal Aquarium and Summer and Winter Garden Society v. Parkinson*, [1892] 1 Q.B. 431; *Fray v. Blackburn* (1863), 3 B. & S. 576; *Garnett v. Ferrand* (1827), 6 B. & C. 611; *Floyd and Barker* (1607), 12 Co. Rep. 23; *O'Connor v. Waldron*, [1935] A.C. 76; *Canadian Broadcasting Corporation v. Quebec Police Commission*, [1979] 2 S.C.R. 618; *McGillivray v. Kimber* (1915), 52 S.C.R. 146; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; *Chartier v. Attorney General of Quebec*, [1979] 2 S.C.R. 474; *Haggard v. Pélacier Frères*, [1892] A.C. 61; *Scott v. Stansfield* (1868), L.R. 3 Ex. 220; *Stark v. Auerbach* (1979), 98 D.L.R. (3d) 583; *Unterreiner v. Wilson* (1982), 40 O.R. (2d) 197; *Ringrose v. Stevenson* (1982), 35 A.R. 62; *Schwartz v. Smith* (1964), 45 D.L.R. (2d) 316; *Gabriel v. Langlois*, [1973] C.S. 659; *Bengle v. Weir* (1929), 67 C.S. 289; *Foran v. Tatangelo* (1976), 14 O.R. (2d) 91, referred to.

By the minority

McC v. Mullan, [1984] 3 All E.R. 908; *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147; *Re The Ontario Crime Commission, Ex parte Feeley*, [1962] O.R. 872; *Marshalsea Case* (1612), 10 Co. Rep. 68b, 77 E.R. 1027.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting public inquiry commissions, R.S.Q., c. C-37, ss. 1-20.
Charter of human rights and freedoms, R.S.Q., c. C-12, s. 49.
Code of Civil Procedure, arts. 33, 165(4).

de présenter un rapport au procureur général. Toutefois, la Loi indique aussi clairement à l'art. 34.3 que le rapport «ne peut . . . blâmer la conduite d'une personne . . . à moins de l'avoir informée des faits qu'on lui reproche et de lui avoir permis d'être entendue». Loin d'avoir fait rapport dans l'exécution de leurs devoirs, les commissaires, si ce qu'on leur reproche est vrai, ont fait ce que la Loi leur impose le devoir de ne pas faire. Il ne s'agit pas ici d'une simple omission de procédure sans importance mais d'une irrégularité à la fois évidente et grave. En conséquence, si la conduite de l'intimé a été blâmée sans que les exigences de l'art. 34.3 n'aient été respectées, il est loin d'être certain que les commissaires ont agi dans l'exercice de leurs devoirs pour les fins de l'art. 16. Les requêtes en irrecevabilité doivent donc être rejetées.

Jurisprudence

Citée par la majorité

Arrêts examinés: *McC v. Mullan*, [1984] 3 All E.R. 908; *Sirro v. Moore*, [1975] 1 Q.B. 118; arrêts mentionnés: *Trapp v. Mackie*, [1979] 1 All E.R. 489; *Royal Aquarium and Summer and Winter Garden Society v. Parkinson*, [1892] 1 Q.B. 431; *Fray v. Blackburn* (1863), 3 B. & S. 576; *Garnett v. Ferrand* (1827), 6 B. & C. 611; *Floyd and Barker* (1607), 12 Co. Rep. 23; *O'Connor v. Waldron*, [1935] A.C. 76; *Société Radio-Canada c. Commission de police du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 618; *McGillivray v. Kimber* (1915), 52 R.C.S. 146; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; *Chartier c. Procureur général du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 474; *Haggard v. Pélacier Frères*, [1892] A.C. 61; *Scott v. Stansfield* (1868), L.R. 3 Ex. 220; *Stark v. Auerbach* (1979), 98 D.L.R. (3d) 583; *Unterreiner v. Wilson* (1982), 40 O.R. (2d) 197; *Ringrose v. Stevenson* (1982), 35 A.R. 62; *Schwartz v. Smith* (1964), 45 D.L.R. (2d) 316; *Gabriel c. Langlois*, [1973] C.S. 659; *Bengle v. Weir* (1929), 67 C.S. 289; *Foran v. Tatangelo* (1976), 14 O.R. (2d) 91.

Citée par la minorité

McC v. Mullan, [1984] 3 All E.R. 908; *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147; *Re The Ontario Crime Commission, Ex parte Feeley*, [1962] O.R. 872; *Marshalsea Case* (1612), 10 Co. Rep. 68b, 77 E.R. 1027.

Lois et règlements cités

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., chap. C-12, art. 49.
Code de procédure civile, art. 33, 165(4).
Justices' and Magistrates' Protection Act, R.S.N.S. 1967, chap. 157, art. 2.

Courts of Justice Act, 1984, 1984 (Ont.), c. 11, s. 98.
Inquiries Act, R.S.C. 1970, c. I-13.
Justices' and Magistrates' Protection Act, R.S.N.S. 1967, c. 157, s. 2.
Magistrates' Courts Act (Northern Ireland) 1964, s. 15.
Magistrate's Privileges Act, R.S.Q., c. P-24, s. 1.
Police Act, R.S.Q., c. P-13, ss. 20, 21, 22, 34.3, 35.
Provincial Court Act, R.S.B.C. 1979, c. 341, s. 37.
Provincial Court Act, 1978, 1978 (Sask.), c. 42, s. 23.
Provincial Court Judges Act, 1981 (Alta.), c. P-20.1, s. 16(1).

Authors Cited

Brun, H. et G. Tremblay. *Droit constitutionnel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais Inc., 1982.
Halsbury's Laws of England, 4th ed., vol. 1, London, Butterworths, 1973.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1983] C.A. 334, [1983] R.D.J. 514, which reversed a judgment of the Superior Court. Appeal allowed, Wilson and La Forest JJ. dissenting.

Georges Emery, Q.C., for the appellant Boily.

Michel Décary, for the appellant Morier.

Pierre Lemieux and *André Gaudreau*, for the mis en cause the Attorney General of Quebec.

Guy Pepin, Q.C., and *Isabelle Geoffrey*, for the respondent.

English version of the judgment of Dickson C.J. and Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer and Le Dain JJ. delivered by

CHOUINARD J.—Respondent, a practising lawyer for over twenty years, alleges that his conduct was censured in a report by the Commission de police to the Attorney General of Quebec. This report was titled [TRANSLATION] "Crime in certain business circles in Québec".

Following the publication of this report respondent brought a twofold action against appellants, additional members of the Commission and signatories of the report, and the Commission itself.

Loi de police, L.R.Q., chap. P-13, art. 20, 21, 22, 34.3, 35.

Loi de 1984 sur les tribunaux judiciaires, 1984 (Ont.), chap. 11, art. 98.

^a *Loi sur les commissions d'enquête, L.R.Q.*, chap. C-37, art. 1 à 20.

Loi sur les enquêtes, S.R.C. 1970, chap. I-13.

Loi sur les privilèges des magistrats, L.R.Q., chap. P-24, art. 1.

^b *Magistrates' Courts Act (Northern Ireland) 1964*, art. 15.

Provincial Court Act, R.S.B.C. 1979, chap. 341, art. 37.

Provincial Court Act, 1978, 1978 (Sask.), chap. 42, art. 23.

^c *Provincial Court Judges Act, 1981 (Alb.)*, chap. P-20.1, art. 16(1).

Doctrine citée

Brun, H. et G. Tremblay. *Droit constitutionnel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais Inc., 1982.

^d *Halsbury's Laws of England*, 4th ed., vol. 1, London, Butterworths, 1973.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1983] C.A. 334, [1983] R.D.J. 514, qui a infirmé un jugement de la Cour supérieure.

^e Pourvoi accueilli, les juges Wilson et La Forest sont dissidents.

Georges Emery, c.r., pour l'appellant Boily.

^f *Michel Décary*, pour l'appellant Morier.

Pierre Lemieux et *André Gaudreau*, pour le mis en cause le procureur général du Québec.

^g *Guy Pepin, c.r.*, et *Isabelle Geoffrey*, pour l'intimé.

Le jugement du juge en chef Dickson et des juges Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer et Le Dain a été rendu par

^h LE JUGE CHOUINARD—L'intimé, un avocat en exercice depuis plus de 20 ans, allègue que sa conduite a été blâmée dans un rapport de la Commission de police au procureur général du Québec. Ce rapport est intitulé «La criminalité dans certains milieux d'affaires, à Québec».

ⁱ À la suite de la publication de ce rapport, l'intimé a intenté un double recours contre les appelants, membres additionnels de la Commission et signataires du rapport, et la Commission elle-même.

Respondent's two actions were joined in one. In the first, in the form of a direct action in nullity based on art. 33 *C.C.P.*, respondent asked that the report in question be declared null and void together with any evidence obtained in preparing it. ^a Alternatively, he asked that the Court declare null and void the part of the report which mentions him and any evidence relating to the bankruptcy of Terreau & Racine Ltée.

In the second action, respondent asked that the Commission and appellants be jointly and severally ordered to pay him the sum of \$250,000 as exemplary damages, in accordance with s. 49 of the *Charter of human rights and freedoms*, R.S.Q., c. C-12. Section 49 provides:

^d 49. Any unlawful interference with any right or freedom recognized by this Charter entitles the victim to obtain the cessation of such interference and compensation for the moral or material prejudice resulting therefrom.

In case of unlawful and intentional interference, the tribunal may, in addition, condemn the person guilty of it to exemplary damages. ^e

Inter alia, respondent charged appellants with using in their report evidence obtained in a previous inquiry at which appellant Boily was present, but not appellant Morier. Respondent further alleged that appellants did not inform him of the facts alleged against him or permit him to be heard on the subject. Respondent was called as a witness at the initial inquiry, but was never informed as required by s. 34.3 of the *Police Act*, R.S.Q., c. P-13:

^h 34.3 The Commission shall not, in its reports, censure the conduct of a person or recommend that punitive action be taken against him unless it has informed him of the facts alleged against him and has permitted him to be heard on that subject.

That obligation ceases if that person has been invited to appear before the Commission within a reasonable time and he has refused or neglected to do so. That invitation shall be served in the same manner as a summons under the Code of Civil Procedure. ⁱ

The respondent alleged many other facts. The principal allegations of his statement of claim are as follows: ^j

Les deux recours de l'intimé sont joints dans une même action. Par le premier recours, de la nature d'une action directe en nullité fondée sur l'art. 33 *C.p.c.*, l'intimé demande que le rapport en question soit déclaré nul et non avenue de même que toute la preuve recueillie en vue de sa préparation. ^a Subsidièrement, il demande que soient déclarés nulles et non avenues la partie du rapport où il est fait mention de lui ainsi que toute la preuve relative à ^b la faillite de Terreau & Racine Ltée.

Par le second recours, l'intimé demande que la Commission et les appelants soient condamnés conjointement et solidairement à lui payer la somme de 250 000 \$ à titre de dommages exemplaires, conformément au deuxième alinéa de l'art. 49 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., chap. C-12. L'article 49 dispose:

^d 49. Une atteinte illicite à un droit ou à une liberté reconnu par la présente Charte confère à la victime le droit d'obtenir la cessation de cette atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte.

En cas d'atteinte illicite et intentionnelle, le tribunal peut en outre condamner son auteur à des dommages exemplaires. ^e

Entre autres choses, l'intimé reproche aux appelants d'avoir utilisé, pour les fins de leur rapport, la preuve recueillie à l'occasion d'une première enquête à laquelle était présent l'appellant Boily mais non l'appellant Morier. L'intimé allègue en outre que les appelants ne l'ont pas informé des faits qui lui étaient reprochés et ne lui ont pas permis d'être entendu à ce sujet. L'intimé fut appelé comme témoin lors de la première enquête, mais ne fut jamais avisé comme l'exige l'art. 34.3 de la *Loi de police*, L.R.Q., chap. P-13: ^g

^h 34.3 La Commission ne peut, dans ses rapports, blâmer la conduite d'une personne ou recommander que des sanctions soient prises contre elle, à moins de l'avoir informée des faits qu'on lui reproche et de lui avoir permis d'être entendue à ce sujet.

Cette obligation cesse si cette personne a été invitée à se présenter devant la Commission dans un délai raisonnable et si elle a refusé ou négligé de le faire. Cette invitation est signifiée de la même façon qu'une assignation en vertu du Code de procédure civile. ⁱ

L'intimé allègue encore bien d'autres faits. Voici du reste les principales allégations de la déclaration: ^j

[TRANSLATION]

4. As will be explained below, defendants acted without jurisdiction and/or exceeded the jurisdiction they claimed to have, in particular in that:

- 4.1 they contravened the Act and the audi alteram partem rule of natural justice;
- 4.2 defendants failed to comply with s. 34.3 of the Police Act where plaintiff is concerned;
- 4.3 defendants acted in a discriminatory manner toward plaintiff;
- 4.4 defendants contravened the provisions of the Charter of human rights and freedoms;
- 4.5 defendant Gilbert Morier could not sign the report relating to plaintiff and Terreau & Racine Ltée, since he did not hear the evidence;
- 4.6 the quorum of two in the matter of Terreau & Racine Ltée, as required by the Act, was not observed by defendant Gilbert Morier;
- 4.7 defendants knowingly committed a fraud on the law;

23. As appears from the said report (P-9), one full section is devoted to the matter of the bankruptcy of Terreau & Racine Ltée, and plaintiff's name is mentioned several times;

24. Additionally, the said report of November 27, 1980 (P-9), following the second inquiry, contains quotations from the testimony of plaintiff at the first inquiry before a different panel, especially in the portion dealing with the matter of Terreau & Racine Ltée;

25. This being so, as plaintiff did not testify on this matter before the panel presided over by Gilbert Morier J., plaintiff's testimony on the matter of the bankruptcy of Terreau & Racine Ltée was evidence aliunde and hearsay;

26. Plaintiff was very harshly censured by the Commission and by its members Gilbert Morier and Raymond Boily, both in the report and in the recommendations;

27. Contrary to the rules of natural justice and the Charter of human rights and freedoms, and s. 34 of the Police Act, plaintiff has never been heard and has never been given an opportunity to be heard on the matter of the bankruptcy of Terreau & Racine Ltée by the panel consisting of Morier and Boily JJ.;

4. Tel qu'il sera ci-après expliqué, les défendeurs ont agi sans juridiction et/ou ont excédé la juridiction qu'ils prétendaient avoir, notamment en ce que:

- 4.1 ils ont violé la Loi et la règle de justice naturelle audi alteram partem;
- 4.2 les défendeurs ont omis de se conformer à l'article 34.3 de la Loi de police quant au demandeur;
- 4.3 les défendeurs ont agi d'une façon discriminatoire envers le demandeur;
- 4.4 les défendeurs ont violé les dispositions de la Charte des droits et libertés de la personne;
- 4.5 le défendeur, Gilbert Morier, ne pouvait signer le rapport relativement au demandeur et au sujet de Terreau & Racine Ltée vu qu'il n'a pas entendu les témoignages;
- 4.6 le quorum de deux relativement au dossier de Terreau & Racine Ltée, tel que stipulé à la loi, n'a pas été observé par le défendeur Gilbert Morier;
- 4.7 les défendeurs ont sciemment commis une fraude à la loi;

23. Tel qu'il appert dudit rapport (P-9), une partie complète est consacrée à l'affaire de la faillite de Terreau & Racine Ltée et le nom du demandeur y est mentionné à plusieurs reprises;

24. De plus, ledit rapport du 27 novembre 1980 (P-9) qui faisait suite à la deuxième enquête, comporte des citations du témoignage du demandeur rendu lors de la première enquête devant un banc différent, notamment dans le chapitre portant sur l'affaire de Terreau & Racine Ltée;

25. Ce faisant, comme le demandeur n'avait pas témoigné sur cette question devant le banc présidé par le juge Gilbert Morier, le témoignage du demandeur portant sur l'affaire de la faillite de Terreau & Racine Ltée constituait une preuve hors instance et du oui-dire;

26. Le demandeur a été très sévèrement blâmé par la Commission et par les commissaires Gilbert Morier et Raymond Boily tant dans le rapport qu'au chapitre des recommandations;

27. Or, le demandeur n'a jamais été entendu et n'a jamais eu l'occasion d'être entendu sur la question de la faillite de Terreau & Racine Ltée, par le banc formé des commissaires Morier et Boily le tout contrairement aux règles de la justice naturelle et à la Charte des droits et libertés de la personne et à l'article 34 de la Loi de police;

28. Without limiting the generality of the foregoing, Morier and Boily J.J., in their report of November 27, 1980 (P-9), censured plaintiff without informing him of the facts alleged against him and without inviting him to be heard on the subject, contrary to s. 34.3 of the *Police Act*...

31.4 Defendants exceeded their mandate by making the arousing of public opinion their objective, whereas their mandate was limited to submitting a report to the Attorney General, as can be seen from the following extracts from the said report:

- p. 2 "The significance of an inquiry such as the one we have conducted appears in the Act: informing the Government by a report on any aspect of crime and also arousing public opinion concerning the misdeeds of organized crime."
- p. 3 "We have chosen in our report to set forth all the salient facts presented to us, without limitation, in order to inform the Attorney General and the public as fully as possible, in the hope that the appropriate legal action will thus be taken more quickly."

31.10 In doing so, defendants were seriously remiss in their duty to act fairly, by their unfair, wrongful, discriminatory and inequitable treatment of plaintiff, since as will be demonstrated at the hearing the notices required by s. 34.3 were sent to other persons who were called to testify at the inquiry held pursuant to Order in Council 3458-79 (P-4);

These allegations were made in support of both the action to quash the report and the evidence obtained and the action for damages.

However, the appeal relates only to the latter action. Additionally, the Commission de police, which was also a defendant in the action for damages, is not a party to the appeal.

This is explained by the fact that, before responding to the action, each of the appellants filed a motion to dismiss, citing the immunity conferred by s. 22 of the *Police Act*:

22. For the purposes of an inquiry held by it under this act or any other act, the Commission, each of its members and every person authorized by it to make an inquiry are vested with the powers and immunity of a

28. Sans limiter la portée générale des termes qui précèdent, les commissaires Morier et Boily dans leur rapport du 27 novembre 1980 (P-9), ont blâmé le demandeur sans l'avoir informé des faits qu'on lui reprochait et sans l'avoir invité à être entendu à ce sujet, le tout contrairement à l'article 34.3 de la Loi de police

31.4 La défenderesse et les défendeurs ont excédé leur mandat en se donnant comme but de sensibiliser l'opinion publique alors que leur mandat se limitait à faire rapport au Procureur Général, le tout tel qu'il appert des extraits dudit rapport:

- p. 2 «L'intérêt d'une enquête comme celle que nous avons tenue apparaît dans la loi: informer le Gouvernement par un rapport sur un aspect de la criminalité, et aussi sensibiliser le public sur les méfaits du crime organisé.»
- p. 3 «Nous avons choisi d'exposer dans notre rapport tous les faits importants dont nous avons été saisis, sans restriction, afin d'informer le procureur général et de renseigner le public de la façon la plus adéquate possible en formulant le vœu que l'action judiciaire appropriée interviendra ainsi plus rapidement.»

31.10 Ce faisant, la défenderesse et les défendeurs ont manqué gravement à leur devoir d'agir équitablement (du ty to act fairly), en traitant le demandeur de façon injuste, abusive, discriminatoire et inéquitable puisque, tel qu'il sera démontré à l'enquête, des avis exigés à l'article 34.3 ont été envoyés à d'autres personnes appelées à témoigner lors de l'enquête tenue en vertu de l'Arrêté en Conseil 3458-79 (P-4);

Ces allégations sont avancées au soutien tant du recours en nullité du rapport et de la preuve recueillie que du recours en dommages.

Seul ce dernier recours toutefois fait l'objet du pourvoi. Par ailleurs, la Commission de police également visée par le recours en dommages n'est pas partie au pourvoi.

Ceci s'explique du fait qu'avant de plaider à l'action chacun des appelants a présenté une requête en irrecevabilité invoquant l'immunité que lui confère l'art. 22 de la *Loi de police*:

22. Aux fins d'une enquête qu'elle tient en vertu de la présente loi ou de toute autre loi, la Commission ainsi que chacun de ses membres et toute personne autorisée par elle à faire enquête sont investis des pouvoirs et de

commissioner appointed under the Act respecting public inquiry commissions (chapter C-37).

Section 16 of the *Act respecting public inquiry commissions*, R.S.Q., c. C-37, provides:

16. The Commissioners shall have the same protection and privileges as are conferred upon judges of the Superior Court, for any act done or omitted in the execution of their duty.

Judgments of Superior Court and Court of Appeal

The Superior Court judge found that appellants had absolute immunity and allowed the motions to dismiss, dismissed respondent's action for damages against appellants and found that the relevant paragraphs of the allegations and conclusions of the statement of claim could not be set up against appellants.

In a unanimous judgment, *Rivard v. Morier*, [1983] C.A. 334, the Court of Appeal reversed the Superior Court and dismissed the motions to dismiss on the following grounds (at p. 335):

[TRANSLATION] The immunity of superior court judges is not defined by law. Judicial attitudes to its scope have evolved: see *Sirroos v. Moore*, [1975] Q.B. 118 (U.K.) The immunity does not seem to be absolute but to depend largely on the *ultra vires* of the act committed by the judge and on the knowledge which he has that he lacked jurisdiction.

It is difficult to assess the concepts of jurisdiction and knowledge in the abstract: it is usually preferable to look at the exact circumstances of a case before arriving at a decision.

This is so in the case at bar: appellant alleged that respondents began an inquiry without publishing notices and that they censured his conduct without giving him an opportunity to defend himself, contrary to the specific provisions of the Act under which they held their mandate.

The evidence presented of these allegations will be more or less circumstantial. If certain circumstances were proven, a judge could conclude that the immunity enjoyed by respondents was not a bar to appellant's action.

At this stage of the proceedings, appellant should be given the benefit of the doubt.

l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37).

L'article 16 de la *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q., chap. C-37, édicte:

16. Les commissaires jouissent de la même immunité et des mêmes privilèges que les juges de la Cour supérieure, pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs.

Le jugement de la Cour supérieure et l'arrêt de la Cour d'appel

Concluant à l'immunité absolue des appelants, le juge de la Cour supérieure a accueilli les requêtes en irrecevabilité, rejeté le recours en dommages de l'intimé contre les appelants tout en déclarant inopposables à ces derniers les paragraphes pertinents des allégations et des conclusions de la déclaration.

Par un arrêt unanime, *Rivard c. Morier*, [1983] C.A. 334, la Cour d'appel a infirmé la Cour supérieure et rejeté les requêtes en irrecevabilité pour les motifs suivants (à la p. 335):

L'immunité des juges de la Cour supérieure n'est pas définie par la loi. La jurisprudence quant à son étendue a évolué. Voir *Sirroos c. Moore*, [1975] Q.B. 118 (R.-U.). L'immunité ne serait pas absolue mais dépendrait grandement de l'*ultra vires* de l'acte posé par le juge et de la connaissance que celui-ci avait de l'absence de sa compétence.

Or la notion de compétence et le concept de connaissance s'évaluent difficilement dans l'abstrait: la plupart du temps il vaut mieux voir les circonstances exactes d'une affaire avant de pouvoir statuer.

C'est le cas dans la présente cause: l'appellant a allégué que les intimés ont commencé une enquête sans publier d'avis et qu'ils ont blâmé sa conduite sans lui avoir donné l'occasion de se disculper et ceci contrairement aux dispositions spécifiques de la loi en vertu de laquelle ils détenaient leur mandat.

La preuve qui sera faite de ces allégations sera plus ou moins circonstanciée. Si certaines circonstances étaient prouvées, un juge pourrait en arriver à la conclusion que l'immunité dont jouissaient les intimés ne constituait pas une fin de non-recevoir à l'action de l'appellant.

À ce stade des procédures, il y a lieu d'accorder le bénéfice du doute à l'appellant.

In short, I am unable to conclude that the allegations of appellant's action do not establish a right against respondents.

Position of Appellants

According to appellants, the question presented by the appeal is the following: [TRANSLATION] "Is the immunity of superior court judges absolute?"

They summarized their position as follows:

[TRANSLATION] Appellants answer this question in the affirmative and submit that:

- A [Commissioners] enjoy the immunity of superior court judges;
- B The immunity of superior court judges is absolute;
- C As the immunity of the [commissioners] is absolute, any action for damages based on an unlawful invasion of a personal right is inadmissible in law.

Position of Attorney General of Quebec

The *mis en cause* Attorney General of Quebec intervened in support of appellants.

His submission dealt with the following two points:

[TRANSLATION]

1. For which acts do commissioners appointed under the *Police Act* (R.S.Q., c. P-13) enjoy the immunity of superior court judges?
2. Is the immunity of superior court judges from civil suit absolute?

The Attorney General submitted that:

[TRANSLATION]

1. Commissioners appointed under the *Police Act* (R.S.Q., c. P-13) enjoy the same immunity as superior court judges for any act relating to the performance of their inquiry functions;
2. the immunity of superior court judges from civil suit is absolute;
3. the action against appellants for damages is inadmissible in law.

Position of Respondent

Respondent placed the discussion on a completely different level. He stated the points at issue as follows:

[TRANSLATION] In their submission, appellants discussed the point at issue as being concerned with the

Bref, je ne peux me convaincre que les allégations de l'action de l'appelant ne font pas voir un droit contre les intimés.

La position des appelants

Selon les appelants la question que pose ce pourvoi est la suivante: «L'immunité des juges de la Cour supérieure est-elle absolue?»

Ils résument ainsi leur position:

À cette question, les appelants répondent par l'affirmative et soumettent que:

- A Les [commissaires] jouissent de l'immunité des juges de la Cour Supérieure;
- B L'immunité des juges de la Cour Supérieure est absolue;
- C L'immunité des [commissaires] étant absolue, toute demande pour dommages fondée sur une atteinte illicite à un droit personnel est irrecevable en droit.

La position du procureur général du Québec

Le procureur général du Québec, *mis en cause*, intervient au soutien des appelants.

Son exposé porte sur les deux points suivants:

1. pour quels actes les commissaires nommés en vertu de la *Loi de police* (L.R.Q., c. P-13) bénéficient-ils de l'immunité des juges de la Cour supérieure?;
2. l'immunité de poursuite civile des juges de la Cour supérieure est-elle absolue?

Le procureur général soumet que:

1. les commissaires nommés en vertu de la *Loi de police* (L.R.Q., c. P-13) jouissent de la même immunité que les juges de la Cour supérieure pour tout acte relatif à l'accomplissement de leurs devoirs d'enquête;
2. l'immunité de poursuite civile des juges de la Cour supérieure est absolue;
3. l'action en dommages instituée contre les appelants est irrecevable en droit.

La position de l'intimé

L'intimé place le débat sur un tout autre plan. Voici comment il énonce les questions en litige:

Dans leur mémoire, les appelants présentent la question en litige comme portant sur le caractère absolu ou

absolute or relative nature of the immunity of superior court judges from an action at law.

Respondent submits that the point at issue is not as presented by appellants. The Commission de police du Québec is not a superior court of record, it is simply an administrative body, and persons acting as members of that body have the status of public officers, not judges. The immunity of superior court judges is an abstract matter governed by rules fixed by the common law of the United Kingdom, which do not differ in Canada and Quebec (H. Patrick Glenn, *La responsabilité des juges*, (1983) 28 McGill L.J. 228). The action at bar in nullity and for exemplary damages is brought in particular against appellants Morier and Boily in their capacity as public officers or members of the Commission de police, and not as superior court judges.

The position of respondent Rivard is that the case at bar is essentially a question of the personal liability of public officers who are members of an administrative body, and raises the question of the interpretation of Quebec statutes which amend the common law on the personal liability of public officers, by conferring on them, in certain circumstances and for certain purposes, the powers and immunities of a superior court judge. In particular, the question is whether appellants Morier and Boily, conducting an inquiry and preparing a report as members of the Commission de police, enjoy the immunities of a superior court judge for all legal purposes and throughout the duration of their mandate, including the making of such statements and censures as they may include in the report of the inquiry, which they submit to the Attorney General and which is then published and broadcast.

In respondent's submission, the case is not concerned with the nature of the immunity of superior court judges, but its scope, in light of the interpretation that must be given to Quebec statutes when they extend that immunity and those powers in part to public officers with differing status and training.

Respondent stated two propositions, which he then developed by dividing them into several sub-propositions. The two propositions are as follows:

[TRANSLATION] 1. At common law, a public officer empowered to conduct an inquiry and make a report in accordance with the law is liable in tort, or for fault, like any person of full age and capacity, in particular for statements or conclusions contained in such a report and acts committed without authority or in breach of the law.

relatif de l'immunité des juges d'une cour supérieure en cas de poursuite en justice.

Or l'intimé soumet que la question en litige n'est pas celle que les appelants soulèvent. La Commission de Police du Québec n'est pas une cour supérieure de justice, c'est un simple organisme administratif et les personnes qui agissent comme membres de cet organisme ont alors le statut d'agents publics et non celui de juges. L'immunité des juges de la Cour supérieure est une question abstraite régie par des règles déjà fixées par le droit commun au Royaume-Uni et qui ne sont pas différentes au Canada et au Québec (H. Patrick Glenn, *La responsabilité des juges*, (1983) 28 McGill L.J. 228). La présente action en nullité et en dommages exemplaires est dirigée notamment contre les appelants Morier et Boily en leur qualité d'agents publics ou de membres de la Commission de Police, et non en tant que juges d'une Cour supérieure.

La position de l'intimé Rivard est que le présent litige s'analyse essentiellement comme un problème de responsabilité personnelle des agents publics membres d'un organisme administratif et pose le problème de l'interprétation des lois du Québec modifiant le droit commun de la responsabilité personnelle des agents publics, en leur conférant, en certaines circonstances et à certaines fins, les pouvoirs ainsi que les immunités d'un juge de la Cour supérieure. Plus précisément, il s'agit de déterminer si les appelants Morier et Boily, faisant enquête et rapport en qualité de membres de la Commission de Police, bénéficient des immunités d'un juge de la Cour supérieure à toutes fins que de droit et à toutes les étapes de l'exercice de ce mandat, y compris à l'égard des propos et des blâmes qu'ils tiennent dans le rapport d'enquête qu'ils soumettent au Procureur général et qui est ensuite publié et diffusé.

Le litige ne porte pas, selon l'intimé, sur la nature de l'immunité des juges de la Cour supérieure, mais sur son champ d'application, eu égard à l'interprétation à donner aux lois du Québec lorsqu'elles étendent cette immunité ainsi que ces pouvoirs en partie à des agents publics de statut et de formation variables.

L'intimé formule deux propositions qu'il développe ensuite en les scindant en plusieurs sous-propositions. Ces deux propositions sont:

1. Selon le droit commun, l'agent public habilité à faire enquête et à faire rapport en vertu de la loi est responsable «in tort» ou pour faute comme tout particulier majeur et capable, notamment pour les propos ou conclusions contenus dans tel rapport d'enquête et les actes commis sans autorité ou en violation de la loi.

2. The laws of the Province of Quebec do not confer on the Commission de police du Québec, investigating certain aspects of crime, the attributes of a court of record at all stages of such inquiries; in submitting a report to the Attorney General, appellants acted as public officers and not by virtue of their powers as superior court judges, and they are accordingly not shielded by the special system of immunity enjoyed by superior court judges.

In support of his first proposition, respondent argued that:

[TRANSLATION] 1.1 At common law, a public officer enjoys no immunity in principle, and is fully liable in tort, or for fault, when he acts without authority or in breach of the law.

Respondent cited the following cases:

—*McGillivray v. Kimber* (1915), 52 S.C.R. 146 (especially at p. 168, Duff J.);

—*Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121 (especially at pp. 141-42, Rand J.);

—*Chartier v. Attorney General of Quebec*, [1979] 2 S.C.R. 474.

However, none of these cases dealt with the interpretation of legislation similar to that applicable in the case at bar.

Respondent further submitted that:

[TRANSLATION] 1.2 At common law, a public officer acting under the law ... benefited from the same immunities as judges of courts of record when he acted as a court and was vested with the attributes of a court of record.

Respondent went on:

[TRANSLATION] However, though vested with quasi-judicial powers, administrative bodies are not on an equal footing with courts of record.

Respondent concluded this heading with the following:

[TRANSLATION] Despite these fundamental differences the courts have, for reasons of the public interest, extended the protection of the immunities enjoyed by judges of courts of record to members of administrative bodies, not in all circumstances or for all legal purposes, but only in certain specific situations, such as when they are performing the functions of a court of record under

2. Les lois de la province de Québec ne confèrent pas à la Commission de Police du Québec enquêtant sur certains aspects de la criminalité, les attributs d'une cour de justice, à toutes les étapes de ces enquêtes; et en faisant rapport au Procureur général, les appelants agissaient comme agents publics et non en vertu de leurs pouvoirs de juges de la Cour supérieure et ils ne sont pas alors protégés par le régime spécial d'immunité des juges de la Cour supérieure.

À l'appui de sa première proposition l'intimé fait valoir en premier lieu que:

1.1 Selon le droit commun, un agent public ne bénéficie d'aucune immunité de principe et il est pleinement responsable «in tort» ou pour faute lorsqu'il agit sans autorité ou en violation de la loi.

L'intimé cite les arrêts suivants:

—*McGillivray v. Kimber* (1915), 52 R.C.S. 146 (notamment à la p. 168, le juge Duff);

—*Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121 (notamment aux pp. 141 et 142, le juge Rand);

—*Chartier c. Procureur général du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 474.

Cependant aucune de ces affaires ne portait sur l'interprétation de dispositions législatives semblables à celles applicables en l'espèce.

L'intimé soumet par ailleurs que:

1.2 Selon le droit commun, un agent public agissant en vertu de la loi ... bénéficie des mêmes immunités que [l]es juges des cours de justice lorsqu'il agit comme tribunal et est investi des attributs d'une cour de justice.

L'intimé ajoute:

Mais, les organismes administratifs, même investis de pouvoirs quasi-judiciaires, ne sont pas sur un pied d'égalité avec les cours de justice.

L'intimé conclut cette rubrique par ce passage:

Malgré ces différences fondamentales, la jurisprudence a étendu, pour des raisons d'intérêt public, le régime des immunités dont bénéficient les juges des cours de justice, aux membres des organismes administratifs, non pas en toutes circonstances ou à toutes fins que de droit, mais uniquement en certaines situations précises, savoir lorsqu'ils exercent en vertu de la loi les

a statute, in short when they are acting as a court or acting by authority as does a court of record.

In support of these various statements, respondent cited several cases including *Canadian Broadcasting Corporation v. Quebec Police Commission*, [1979] 2 S.C.R. 618, and *O'Connor v. Waldron*, [1935] A.C. 76.

In the *Canadian Broadcasting Corporation* case, this Court held that the Commission de police did not have the power to punish someone for contempt of court not committed in its presence. The Court had to interpret s. 7 of the *Public Inquiry Commission Act*, which reads:

7. A majority of the commissioners must attend and preside at the hearing of witnesses, and they, or a majority of them, shall have, with respect to the proceedings upon the hearing, all the powers of a judge of the Superior Court in term.

Beetz J., speaking for the majority, wrote at pp. 642-43:

However, the legislature did not intend to confer all the powers of a judge of the Superior Court on the Police Commission, only those concerning the procedure for the examination of witnesses.

That case concerned the powers of commissioners to examine witnesses, not their immunity for an act done or omitted in the course of their duties. In my view, it is not applicable in the case at bar.

In *O'Connor v. Waldron*, the Privy Council held that a commission conducting an inquiry under the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1927, c. 26, enjoyed no immunity against an action in tort on account of defamatory statements made during the inquiry. Section 22 of the Act conferred on the commissioners the powers of a superior court for the hearing of evidence, but once again there was no mention anywhere of an immunity, nor was there any such mention in the *Inquiries Act*, R.S.C. 1927, c. 99, applicable to combines investigations.

In his second proposition, respondent argued that in preparing their report appellants acted as

attributs d'une cour de justice, bref lorsqu'ils agissent comme tribunal ou posent des actes d'autorité comme le fait une cour de justice.

À l'appui de ces divers énoncés l'intimé cite plusieurs arrêts, notamment: *Société Radio-Canada c. Commission de police du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 618, et *O'Connor v. Waldron*, [1935] A.C. 76.

Dans l'affaire de la *Société Radio-Canada*, cette Cour a décidé que la Commission de police n'avait pas le pouvoir de punir quelqu'un à la suite d'outrage au tribunal commis hors sa présence. Il s'agissait d'interpréter l'art. 7 de la *Loi sur les commissions d'enquête* que voici:

7. La majorité des commissaires doit assister et présider à l'examen des témoins, et les commissaires ont, ou la majorité d'entre eux, en ce qui concerne les procédures de cet examen, tous les pouvoirs d'un juge de la Cour supérieure siégeant en terme.

Le juge Beetz dans ses motifs majoritaires écrit aux pp. 642 et 643:

Mais ce ne sont pas tous les pouvoirs d'un juge de la Cour supérieure que le législateur a voulu conférer à la Commission de police mais seulement ceux qui concernent les procédures de l'examen des témoins.

Il s'agissait des pouvoirs des commissaires en ce qui concerne l'examen des témoins et non de leur immunité pour un acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs. À mon avis, cet arrêt n'a aucune application en l'espèce.

Dans *O'Connor v. Waldron*, il fut décidé par le Conseil privé qu'une commission faisant enquête en vertu de la *Loi des enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1927, chap. 26, ne jouissait pas d'immunité contre une poursuite en responsabilité à raison de propos diffamatoires tenus au cours de l'enquête. L'article 22 de cette loi conférait aux commissaires enquêteurs les pouvoirs d'une Cour supérieure pour l'administration de la preuve mais, encore une fois, nulle part était-il question d'immunité, pas plus d'ailleurs que dans la *Loi des enquêtes*, S.R.C. 1927, chap. 99, applicable aux enquêtes sur les coalitions.

Par sa deuxième proposition, l'intimé fait valoir que les appelants, en faisant rapport, ont agi

public officers, and that they accordingly were not shielded by the immunity of superior court judges.

Respondent broke down this proposition into three parts:

[TRANSLATION]

—The statutes of Quebec do not confer on the Commission de police du Québec in its investigation of certain aspects of crime the attributes of a court of record at all stages of such inquiries, and in particular that of filing their report.

—Section 16 of the *Police Act* amends the common law by creating a general system of relative immunity only for the members and staff of the Commission de police, protecting all official acts from legal actions for damages.

—Section 22 of the *Police Act* cannot be interpreted as conferring on appellants the special immunity of superior court judges at all stages of their inquiries, and in preparing a report appellants acted as ordinary public officers, not in the exercise of their special powers as superior court judges, and so are not shielded by the special immunity of superior court judges.

Respondent again referred to the common law. He cited *O'Connor v. Waldron*, *supra*, and the decision of the House of Lords in *Trapp v. Mackie*, [1979] 1 All E.R. 489.

In the latter case, Lord Diplock suggested four criteria for determining whether a body is sufficiently similar to a court of record for witnesses called to appear before it to enjoy an absolute immunity. At page 492, he wrote:

So, to decide whether a tribunal acts in a manner similar to courts of justice and thus is of such a kind as will attract absolute, as distinct from qualified, privilege for witnesses when they give testimony before it, one must consider first, under what authority the tribunal acts, secondly, the nature of the question into which it is its duty to inquire, thirdly, the procedure adopted by it in carrying out the inquiry and, fourthly, the legal consequences of the conclusion reached by the tribunal as a result of the inquiry.

comme agents publics et qu'en conséquence, ils ne sont pas protégés par l'immunité des juges de la Cour supérieure.

L'intimé décompose la proposition en trois énoncés que voici:

—Les lois du Québec ne confèrent pas à la Commission de Police du Québec enquêtant sur certains aspects de la criminalité les attributs d'une cour de justice à toutes les étapes de telles enquêtes et notamment à l'étape de la présentation du rapport d'enquête.

—L'article 16 de la *Loi de Police* modifie le droit commun en établissant au bénéfice des membres et du personnel de la Commission de Police un régime général d'immunité relative seulement protégeant tous les actes officiels en cas de poursuite en justice en dommages-intérêts.

—L'article 22 de la *Loi de Police* ne peut s'interpréter comme conférant aux appelants l'immunité spéciale des juges de la Cour supérieure à toutes les étapes de leurs enquêtes et en faisant rapport, les appelants agissaient comme agents publics ordinaires et non dans l'exercice de leurs pouvoirs spéciaux de juges de la Cour supérieure et ne sont donc pas alors protégés par l'immunité spéciale des juges de la Cour supérieure.

L'intimé fait de nouveau appel à la *common law*. Il cite *O'Connor v. Waldron*, précité, puis l'arrêt de la Chambre des lords *Trapp v. Mackie*, [1979] 1 All E.R. 489.

Dans ce dernier arrêt, lord Diplock propose quatre critères pour déterminer si un organisme est suffisamment apparenté à une cour de justice pour que les témoins appelés à comparaître devant lui puissent jouir d'une immunité absolue. Il écrit à la p. 492:

[TRANSLATION] Donc, pour décider si un tribunal agit d'une manière semblable aux cours de justice et appartient à la catégorie qui confère aux témoins qui y déposent une immunité absolue, par opposition à une immunité relative, il faut premièrement examiner en vertu de quelle autorité le tribunal agit, deuxièmement la nature des questions sur lesquelles il est chargé de faire enquête, troisièmement la procédure adoptée pour mener l'enquête, et quatrièmement les conséquences juridiques de la conclusion à laquelle le tribunal est arrivé par suite de son enquête.

Applying these criteria to the Commission de police conducting an inquiry into certain aspects of crime, as in the case at bar, respondent concluded that the Commission has only the first in common with courts of record, and that therefore the Commission and its members do not enjoy an absolute immunity.

However, it must be pointed out that no legislation corresponding to the provisions of the *Police Act* and the *Act respecting public inquiry commissions* was at issue in this decision by the House of Lords, which in my opinion does not apply in the case at bar.

The first statement made by respondent under his second proposition suggested that the Commission de police, when it is investigating crime, is clothed with the attributes of a court of record for the conduct of the inquiry only. It does not have such attributes in the presentation of its report. It is from this premise that respondent went on to make two further statements. Fundamentally, he argued, the Commission and its members enjoy the immunity of superior court judges for the examination of witnesses only, not in relation to the report.

Respondent argued that since in s. 22 of the *Police Act* the words "powers" and "immunity" are used together, when they are found in the *Act respecting public inquiry commissions* they must be subject to the same limiting interpretation. In *Canadian Broadcasting Corporation v. Quebec Police Commission, supra*, this Court held that the *Public Inquiry Commission Act* did not confer all the powers of a superior court judge on the Commission de police, only those relating to the proceedings for examining witnesses, and that therefore the Commission did not have the power to punish for contempt of court not committed in its presence. Similarly, respondent submitted, the Commission de police and its members only enjoy the immunity of superior court judges for proceedings relating to the examination of witnesses.

In my opinion, this conclusion is untenable in light of the applicable legislation. Only if it were correct would it be necessary to examine more

Appliquant ces critères à la Commission de police menant une enquête sur certains aspects de la criminalité comme en l'espèce, l'intimé conclut que la Commission ne partage que le premier avec les cours de justice et que, partant, la Commission et ses membres ne jouissent pas d'une immunité absolue.

Mais, il faut le préciser, aucun texte législatif correspondant aux dispositions de la *Loi de police* et de la *Loi sur les commissions d'enquête* n'était en cause dans cet arrêt de la Chambre des lords qui, à mon avis, ne s'applique pas en l'espèce.

Le premier énoncé de l'intimé sous sa deuxième proposition porte que la Commission de police, lorsqu'elle enquête sur la criminalité, n'est revêtue des attributs d'une cour de justice que pour la conduite de l'enquête. Elle ne le serait pas pour la présentation de son rapport. C'est en partant de cette prémisse que l'intimé passe au deux autres énoncés. Fondamentalement, la Commission et ses membres jouiraient de l'immunité des juges de la Cour supérieure en ce qui touche l'examen des témoins seulement mais non en ce qui touche le rapport.

Puisque, prétend l'intimé, dans l'art. 22 de la *Loi de police* les mots «pouvoirs» et «immunité» sont accolés, quand on les retrouve dans la *Loi sur les commissions d'enquête* ils doivent être sujets à la même interprétation restrictive. Cette Cour dans l'arrêt *Société Radio-Canada c. Commission de police du Québec*, précité, a jugé que ce n'était pas tous les pouvoirs d'un juge de la Cour supérieure que la *Loi sur les commissions d'enquête* conférerait à la Commission de police, mais seulement ceux qui se rapportent aux procédures de l'examen des témoins, et qu'en conséquence la Commission n'avait pas le pouvoir de punir pour outrage au tribunal commis hors sa présence. De même, soumet l'intimé, la Commission de police et ses membres ne jouissent de l'immunité des juges de la Cour supérieure qu'en ce qui concerne les procédures de l'examen des témoins.

À la lumière des textes de loi pertinents cette conclusion, à mon avis, ne tient pas. Ce n'est que si elle était bien fondée qu'il serait nécessaire d'exa-

closely the second and third statements made by respondent under his second proposition, and so this does not seem to be necessary.

Further, the arguments which respondent derived from the common law cannot be conclusive precisely because of the existence of legislation covering these matters, which must now be considered.

The Police Act and the Act Respecting Public Inquiry Commissions

One of the purposes of the *Police Act* is to create a Commission de police. This has various responsibilities, including the conducting of inquiries.

These are of three types:

[TRANSLATION]

—inquiries into certain aspects of crime requested by the government, under section 20;

—inquiries under the first two paragraphs of section 21, namely:

inquiries into the Sûreté du Québec, requested by the government;

inquiries into the conduct of a member of the Sûreté du Québec, requested by the Attorney General;

inquiries into a municipal police force, requested by the government or by the municipal council;

inquiries into the conduct of a member of a municipal police force, requested by the Attorney General or the municipal council;

inquiries into the conduct of a special constable, requested by the Attorney General, or the conduct of a special constable appointed by the mayor, requested by the municipal council;

inquiries into the Sûreté du Québec or a municipal police force, the conduct of a member of the Sûreté du Québec or a member of a municipal police force, or a special constable, initiated on its own motion or at the written request of a individual;

—inquiries under paragraph 3 of section 21, namely:

inquiries into the conduct of any person acting as a peace officer in Quebec, at the request of the Attorney General, on its own motion or at the substantiated request of an individual.

The inquiry in the case at bar is of the first type.

miner plus à fond le second et le troisième énoncé mis de l'avant par l'intimé sous sa deuxième proposition. Cela ne me paraît donc pas nécessaire.

D'autre part les arguments que l'intimé tire de la *common law* ne peuvent être déterminants vu précisément l'existence des textes de loi qui disposent de ces matières et qu'il faut maintenant examiner.

La Loi de police et la Loi sur les commissions d'enquête

La *Loi de police* a pour l'un de ses objets de créer une Commission de police. Celle-ci est chargée de diverses tâches dont celle de faire des enquêtes.

Elles sont de trois catégories:

—les enquêtes sur certains aspects de la criminalité commandées par le Gouvernement, en vertu de l'article 20;

—les enquêtes en vertu des deux premiers alinéas de l'article 21, savoir:

les enquêtes sur la Sûreté du Québec, commandées par le Gouvernement;

les enquêtes sur la conduite d'un membre de la Sûreté du Québec, commandées par le Procureur général;

les enquêtes sur un corps de police municipal, commandées par le Gouvernement ou par le conseil municipal intéressé;

les enquêtes sur la conduite d'un membre d'un corps de police municipal, commandées par le Procureur général ou le conseil municipal concerné;

les enquêtes sur la conduite d'un constable spécial, commandées par le Procureur général, ou sur la conduite d'un constable spécial, nommé par le maire, commandées par le conseil municipal;

les enquêtes sur la Sûreté du Québec ou un corps de police municipal, sur la conduite d'un membre de la Sûreté, d'un membre d'un corps de police municipal, ou d'un constable spécial, déclenchées de sa propre initiative ou sur demande écrite d'un citoyen;

—les enquêtes en vertu du troisième alinéa de l'article 21, savoir:

les enquêtes sur la conduite de toute personne agissant au Québec à titre d'agent de la paix, sur l'ordre du Procureur général, de sa propre initiative, ou sur demande motivée d'un citoyen.

L'enquête en l'espèce entre dans la première catégorie.

Section 20 provides:

20. The Commission shall make an inquiry, whenever requested to do so by the Government, respecting any aspect of crime which it indicates.

The Commission shall also make an inquiry into the activities of an organization or system, its ramifications and the persons involved, to the extent prescribed by the Government, whenever it has reason to believe that in the fight against organized crime or terrorism and subversion, it is in the public interest to order such an inquiry to be held.

I again reproduce s. 22:

22. For the purposes of an inquiry held by it under this act or any other act, the Commission, each of its members and every person authorized by it to make an inquiry are vested with the powers and immunity of a commissioner appointed under the Act respecting public inquiry commissions (chapter C-37).

Section 35 requires the Commission to submit a written report to the Attorney General after each inquiry:

35. When an inquiry has been made in accordance with the preceding sections, the Commission shall make a written report of its findings to the Attorney General; when the inquiry has been made at the request of a municipality, notice of its conclusions must also be given to the municipality; if the inquiry has been made at the request of a citizen, the Commission may also inform him of its conclusions and notify the interested municipality if expedient.

It is also necessary to again reproduce ss. 7 and 16 of the *Act respecting public inquiry commissions*:

7. A majority of the commissioners must attend and preside at the hearing of witnesses, and they, or a majority of them, shall have, with respect to the proceedings upon the hearing, all the powers of a judge of the Superior Court in term.

16. The commissioners shall have the same protection and privileges as are conferred upon judges of the Superior Court, for any act done or omitted in the execution of their duty.

These provisions seem to be clear and unambiguous as regards the immunity of the Commission de police and of its members. The fact that "powers" and "immunity" are used together in s. 22 of the *Police Act*, which refers to the *Act respecting public inquiry commissions*, could not in any way

L'article 20 stipule:

20. La Commission doit faire enquête, chaque fois que demande lui en est faite par le gouvernement, sur tout aspect de la criminalité qu'il indique.

^a La Commission doit aussi faire enquête sur les activités d'une organisation ou d'un réseau, ses ramifications et les personnes qui y concourent, dans la mesure qu'indique le gouvernement lorsque ce dernier a des raisons de croire que dans la lutte contre le crime organisé ou le terrorisme et la subversion, il est de l'intérêt public d'ordonner la tenue d'une telle enquête.

Je reproduis de nouveau l'art. 22:

22. Aux fins d'une enquête qu'elle tient en vertu de la présente loi ou de toute autre loi, la Commission ainsi que chacun de ses membres et toute personne autorisée par elle à faire enquête sont investis des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37).

^d L'article 35 oblige la Commission à soumettre un rapport écrit au procureur général à la suite de chaque enquête:

35. Lorsqu'une enquête a été faite conformément aux articles qui précèdent, la Commission est tenue de soumettre au procureur général un rapport écrit exposant les constatations qui ont été faites; lorsque l'enquête a été faite à la demande d'une municipalité, avis doit aussi être donné à la municipalité des conclusions de l'enquête; si l'enquête a été faite à la demande d'un citoyen, la Commission peut aussi l'aviser de ses conclusions, et aviser la municipalité intéressée s'il y a lieu.

Il convient aussi de reproduire de nouveau les art. 7 et 16 de la *Loi sur les commissions d'enquête*:

7. La majorité des commissaires doit assister et présider à l'examen des témoins, et les commissaires ont, ou la majorité d'entre eux, en ce qui concerne les procédures de cet examen, tous les pouvoirs d'un juge de la Cour supérieure siégeant en terme.

16. Les commissaires jouissent de la même immunité et des mêmes privilèges que les juges de la Cour supérieure, pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs.

Ces textes, en ce qui concerne l'immunité de la Commission de police et de ses membres, me paraissent clairs et sans équivoque. Le fait que les «pouvoirs» et «l'immunité» soient accolés dans l'art. 22 de la *Loi de police* qui renvoie à la *Loi sur les commissions d'enquête*, ne saurait avoir une

influence the definition given of them in the latter Act. In it powers are defined in ss. 7 *et seq.* and immunity in s. 16.

The latter is quite clear. The immunity of commissioners is the same as that of superior court judges "for any act done or omitted in the execution of their duty".

In the context of the *Act respecting public inquiry commissions*, the phrase "in the execution of their duty" means a duty imposed by that Act.

The oath which commissioners are required by s. 2 to take indicates this expressly:

2. The commissioners so appointed shall, before acting, take the following oath of office before a judge of the Superior Court:

"I, A.B., do swear that I will exercise and perform the powers and duties vested in me by the provisions of the Act respecting public inquiry commissions (Revised Statutes of Québec, 1977, chapter C-37), according to the best of my knowledge and judgment. So help me God."

The duties which this Act imposes are the holding of an inquiry and the making of a report on the results of the inquiry and the evidence presented. This is stated in ss. 1 and 6:

1. Whenever the Gouvernement deems it expedient to cause inquiry to be made into and concerning any matter connected with the good government of Québec, the conduct of any part of the public business, the administration of justice or any matter of importance relating to public health, or to the welfare of the population, it may, by a commission issued to that effect, appoint one or more commissioners by whom such inquiry shall be conducted.

6. The commissioners may, by all such lawful means as they may think best fitted to discover the truth, inquire into the matters referred to them for investigation.

As soon as the inquiry is completed, they shall report the result, with all evidence taken during the inquiry, to the Gouvernement, who shall order such action to be taken in the matter as shall be warranted by the evidence and report.

There are only 20 sections in this Act.

influence quelconque sur la définition qu'en donne cette dernière loi. Dans celle-ci les pouvoirs sont définis aux art. 7 et suivants et l'immunité à l'art. 16.

^a Ce dernier est limpide. L'immunité des commissaires est la même que celle des juges de la Cour supérieure «pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs».

^b L'expression «l'exécution de leurs devoirs» s'entend, dans le contexte de la *Loi sur les commissions d'enquête*, des devoirs imposés par cette loi.

^c Le serment que les commissaires sont tenus de prêter aux termes de l'art. 2 l'indique de façon expresse:

2. Les commissaires ainsi nommés prêtent au préalable le serment suivant, devant un juge de la Cour supérieure:

^d «Je, A.B., jure que je remplirai les devoirs qui me sont imposés par les dispositions de la Loi sur les commissions d'enquête, (Lois refondues du Québec, 1977, chapitre C-37) au meilleur de ma connaissance et de mon jugement. Ainsi Dieu me soit en aide.»

^f Les devoirs que cette loi impose sont ceux de conduire une enquête et de faire un rapport du résultat de l'enquête et de la preuve reçue. Ce sont les art. 1 et 6 qui en disposent:

1. Lorsque le gouvernement juge à propos de faire faire une enquête sur quelque objet qui a trait au bon gouvernement du Québec, sur la gestion de quelque partie des affaires publiques, sur l'administration de la justice ou sur quelque matière importante se rattachant à la santé publique ou au bien-être de la population, il peut, par une commission émise à cette fin, nommer un ou plusieurs commissaires pour conduire cette enquête.

6. Afin de découvrir la vérité, les commissaires peuvent, par tous les moyens légaux qu'ils jugent les meilleurs, s'enquérir des choses dont l'investigation leur a été déferée.

^j Aussitôt l'enquête terminée, ils doivent faire un rapport du résultat de l'enquête et de la preuve reçue au gouvernement, qui ordonne l'adoption des mesures justifiées par la nature de la preuve et du rapport.

Cette loi ne comprend que 20 articles.

Section 3 provides for the appointment of a secretary and staff, and authorizes the commissioners to "incur such further expenses as may be necessary for the performance of their duties".

Under s. 4, it is the government that fixes the salaries of commissioners and staff.

Section 5 provides that, within a reasonable time after their appointment, commissioners shall hold meetings for the purposes of the inquiry, at the place where the necessary information is to be obtained. The section specifies the notices to be given and deals with adjournments.

Section 8 empowers the government to grant an indemnity to commissioners.

Section 9 deals with the summoning, appearance and swearing-in of witnesses.

Sections 10 and 11 deal with the failure to appear or to testify and the resulting contempt of court, as well as the immunity of witnesses for their testimony before a commission.

Section 12 relates to a refusal to produce documents.

Section 13 covers the expenses of witnesses.

Section 14 authorizes certain officials to hold specific inquiries *ex officio*.

Section 15 is concerned with inquiries into the use of public monies.

Section 17 is the usual type of privative clause.

Section 18 provides that any person may obtain copies of the evidence.

Section 19 reserves to the government the power to fix the date on which the work of a commission and its report are to be completed and the limitation of costs.

Finally, s. 20, added in 1982, excludes the statute from the ambit of ss. 2 and 7-15 of the *Constitution Act, 1982*.

Similarly, the duties which the *Police Act* imposes on the Commission concerning inquiries

L'article 3 pourvoit à la nomination d'un secrétaire et du personnel et autorise les commissaires à «faire les autres dépenses nécessaires à l'accomplissement de leurs devoirs».

^a Selon l'article 4, c'est le gouvernement qui fixe la rémunération des commissaires et du personnel.

^b L'article 5 stipule que les commissaires doivent, dans un délai raisonnable après leur nomination, avoir des réunions pour tenir l'enquête, à l'endroit où la preuve nécessaire peut être recueillie. L'article détermine les avis à donner et traite des ajournements.

^c L'article 8 permet au gouvernement d'accorder une indemnité aux commissaires.

L'article 9 dispose de l'assignation, de la comparution et de l'assermentation des témoins.

^d Les articles 10 et 11 ont trait au défaut de comparaître ou de témoigner et de l'outrage au tribunal qui en résulte ainsi que de l'immunité des témoins relative à leur témoignage devant la commission.

^e L'article 12 a trait au refus de produire des documents.

^f L'article 13 pourvoit aux frais des témoins.

L'article 14 autorise certains fonctionnaires à procéder d'office à des enquêtes particulières.

^g L'article 15 se rapporte aux enquêtes sur l'emploi des deniers publics.

L'article 17 est une clause privative rédigée en la forme habituelle.

^h L'article 18 stipule que toute personne peut obtenir des copies des témoignages.

ⁱ L'article 19 réserve au gouvernement le pouvoir de fixer la date à laquelle les travaux et le rapport doivent être complétés et la limite des frais.

Enfin l'article 20, ajouté en 1982, soustrait la loi à l'application des art. 2 et 7 à 15 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

^j Pareillement les devoirs que la *Loi de police* impose à la Commission relativement aux enquêtes

involve the holding of an inquiry and making of a report. The relevant provisions are to be found in Subdivision 3, titled "Inquiries", of Division II, and are contained in ss. 20-36. Sections 20 and 21, summarized above, each use the phrase "The commission shall make an inquiry . . ."; and s. 35 expressly imposes on commissioners a duty to make a written report. It does not appear necessary to summarize here the other sections referred to elsewhere in this opinion, governing certain aspects of conduct of the inquiry, because so far as immunity is concerned s. 22 simply refers to s. 16 of the *Act respecting public inquiry commissions*, and it is that which must be analysed.

What has to be noted is that s. 16, which confers on commissioners the same immunity as is enjoyed by superior court judges "for any act done or omitted in the execution of their duty", makes no distinction depending on whether the commissioners exceed their jurisdiction.

This is not the case in other jurisdictions.

Section 15 of the *Magistrates' Courts Act (Northern Ireland) 1964*, discussed below in *McC v. Mullan*, [1984] 3 All E.R. 908, reads as follows:

No action shall succeed against any person by reason of any matter arising in the execution or purported execution of his office of resident magistrate or justice of the peace, unless the court before which the action is brought is satisfied that he acted without jurisdiction or in excess of jurisdiction.

It speaks, on the one hand, of "execution of his office", and on the other of the absence or excess of jurisdiction. The magistrate may be held liable if while in the execution of his office he acts without jurisdiction or in excess of his jurisdiction. This distinction is not to be found in s. 16.

All the provinces have adopted legislation conferring immunity on the judges or commissioners appointed by them. Some statutes make a distinction depending on whether the judge is acting within the limits of his jurisdiction, and others

tes, consistent à faire enquête et à remettre un rapport écrit. Les dispositions pertinentes se trouvent à la sous-section 3 intitulée «Enquêtes», de la section II, et comprennent les art. 20 à 36. Les articles 20 et 21 résumés plus haut emploient chacun l'expression «La Commission doit faire enquête . . .». Et l'article 35 impose de façon expresse aux commissaires le devoir de faire un rapport écrit. Il ne me paraît pas nécessaire de résumer ici les autres articles dont il est question ailleurs dans cette opinion ou qui régissent certains aspects de la conduite de l'enquête parce qu'en ce qui concerne l'immunité l'art. 22 renvoie tout simplement à l'art. 16 de la *Loi sur les commissions d'enquête* sur lequel doit porter l'analyse.

Ce qu'il importe de souligner c'est que l'art. 16 qui confère aux commissaires la même immunité que celle dont jouissent les juges de la Cour supérieure «pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs», ne fait aucune distinction selon que les commissaires excèdent ou non leur compétence.

Il en est autrement dans d'autres juridictions.

L'article 15 de la *Magistrates' Courts Act (Northern Ireland) 1964*, dont il sera question plus loin dans l'arrêt *McC v. Mullan*, [1984] 3 All E.R. 908, est ainsi rédigé:

[TRADUCTION] Aucune action n'est recevable contre une personne en raison de questions qui découlent de l'exécution réelle ou prétendue de ses fonctions de magistrat résident ou de juge de paix, à moins que la cour devant laquelle l'action est intentée soit convaincue qu'elle a agi sans compétence ou en excédant sa compétence.

Il est question d'une part, de «l'exécution . . . de ses fonctions» et d'autre part, d'absence ou d'excès de compétence. Le magistrat pourra être tenu responsable si tout en étant dans l'exécution de sa fonction il agit sans compétence ou excède sa compétence. Cette distinction ne se retrouve pas à l'art. 16.

Toutes les provinces ont adopté une législation accordant une immunité aux juges ou aux commissaires qu'elles nomment. Certaines lois distinguent selon que le juge agit dans les limites de sa compé-

make no distinction. A few examples will suffice to illustrate this.

Section 16(1) of the *Provincial Court Judges Act*, 1981 (Alta.), c. P-20.1:

16(1) No action may be brought against a judge for any act done or omitted to be done in the execution of his duty or for any act done in a matter in which he has exceeded his jurisdiction unless it is proved that he acted maliciously and without reasonable and probable cause.

Section 37 of the *Provincial Court Act*, R.S.B.C. 1979, c. 341:

37. A judge, justice or court referee is not liable for damage caused by anything done or not done by him in the performance of his duty or in respect of a matter in which he lacked or exceeded his jurisdiction unless it is proved that he acted in bad faith or without reasonable and probable cause.

Section 2 of the *Justices' and Magistrates' Protection Act*, R.S.N.S. 1967, c. 157:

2 Where an action is brought against a justice of the peace for any act done by him in the execution of his office, with respect to a matter within his jurisdiction, it shall be expressly alleged in the statement of claim that the act was done maliciously and without reasonable and probable cause, and if at the trial of the action the plaintiff fails to prove such allegation, judgment shall be given for the defendant.

Section 23 of *The Provincial Court Act*, 1978, 1978 (Sask.), c. 42:

23. No action shall be brought against a judge or a justice of the peace in respect of any act done or omitted to be done in the execution of his duties, or in respect of any matter in which he lacked or exceeded his jurisdiction, unless it is proved that he acted maliciously and without reasonable and probable cause.

In each case a distinction is made between the execution of a judge's duties and the lack or excess of jurisdiction.

In Ontario and Quebec, however, no such distinction is made.

For Ontario, the provision is s. 98 of the *Courts of Justice Act*, 1984, 1984 (Ont.), c. 11:

tence ou non. D'autres ne font pas la distinction. Il suffira de citer quelques exemples pour illustrer.

Le paragraphe 16(1) de la *Provincial Court Judges Act*, 1981 (Alb.), chap. P-20.1:

[TRADUCTION] 16(1) Aucune action ne peut être intentée contre un juge pour un acte fait ou omis dans l'exécution de son devoir ou pour un acte fait dans une affaire où il a excédé sa compétence, à moins qu'il ne soit prouvé qu'il a agi avec malveillance et sans cause raisonnable et probable.

L'article 37 de la *Provincial Court Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 341:

[TRADUCTION] 37. Un juge, un magistrat ou un arbitre ne peut être tenu responsable des dommages causés par un de ses actes fait ou omis dans l'exécution de son devoir ou relativement à une affaire où il a agi sans compétence ou a excédé sa compétence, à moins qu'il ne soit prouvé qu'il a agi de mauvaise foi ou sans cause raisonnable et probable.

L'article 2 de la *Justices' and Magistrates' Protection Act*, R.S.N.S. 1967, chap. 157:

[TRADUCTION] 2 Lorsqu'une action est intentée contre un juge de paix pour des actes faits dans l'exécution de ses fonctions à l'égard d'une question relevant de sa compétence, la déclaration doit expressément alléguer que l'acte était malveillant et sans cause raisonnable et probable, et si à l'instruction de l'action le demandeur ne réussit pas à prouver cette allégation, jugement sera rendu en faveur du défendeur.

L'article 23 de *The Provincial Court Act*, 1978, 1978 (Sask.), chap. 42:

[TRADUCTION] 23. Aucune action ne doit être intentée contre un juge ou un juge de paix à l'égard d'un acte fait ou omis dans l'exécution de ses fonctions ou relativement à une affaire où il n'avait pas compétence ou a excédé sa compétence, à moins qu'il ne soit prouvé qu'il a agi avec malveillance et sans cause raisonnable et probable.

Dans chaque cas on distingue entre l'exécution de ses devoirs et l'absence ou l'excès de compétence.

Par contre en Ontario et au Québec il n'est pas fait de pareille distinction.

Pour l'Ontario c'est l'art. 98 de la *Loi de 1984 sur les tribunaux judiciaires*, 1984 (Ont.), chap. 11:

98. Every judge of a court in Ontario and every master of the Supreme Court has the same immunity from liability as a judge of the Supreme Court.

For Quebec, it is s. 1 of the *Magistrate's Privileges Act*, R.S.Q., c. P-24:

1. No action shall be brought against a judge of the sessions, judge of the Provincial Court, judge of the Youth Court, justice of the peace or officer fulfilling public duties, by reason of any act done in virtue of a statutory provision of Canada or of Québec, for the reason that such provision is unconstitutional.

Moreover, the judges contemplated in section 260 of the Courts of Justice Act (chapter T-16) shall enjoy the same immunity as judges of the Superior Court.

Finally, at the federal level the *Inquiries Act*, R.S.C. 1970, c. I-13, is silent as to the immunity of members of a commission, and though it is not necessary to decide the point, it may be assumed that the common law rules would apply.

I conclude from the foregoing that the phrase "in the execution of their duty" in s. 16 of the *Act respecting public inquiry commissions* means the execution of a duty imposed by that Act on commissioners, and that the duty referred to is that of holding an inquiry and submitting a report. I further conclude that, unlike the legislation applicable in other jurisdictions, s. 16 makes no distinction depending on whether the act done or omitted was done or omitted without jurisdiction or in excess of jurisdiction. "Duty" and "jurisdiction" should not be confused. Section 16 states "in the execution of their duty". It does not state "within the limits of their jurisdiction".

Respondent did not argue that the provincial legislator lacks the power to confer on provincial judges or provincial bodies an immunity of the same kind as that enjoyed by superior court judges. The discussion did not turn on this point, though respondent referred to it in passing in the following passage from his submission:

[TRANSLATION] Clearly, the legislator was familiar with the rules of the common law on the personal liability of public employees and the theory of the "attributes of a court of record", and respondent submits that there would have to be a much more specific provision to bring about such a radical departure from

98. Les juges des cours de l'Ontario et les protonotaires de la Cour suprême jouissent de la même immunité que les juges de la Cour suprême.

Pour le Québec c'est l'art. 1 de la *Loi sur les privilèges des magistrats*, L.R.Q., chap. P-24:

1. Nulle action ne peut être intentée contre un juge des sessions, juge de la cour provinciale, juge du Tribunal de la jeunesse, juge de paix ou officier remplissant des devoirs publics en raison d'un acte fait en vertu d'une disposition statutaire du Canada ou du Québec, pour le motif que cette disposition est inconstitutionnelle.

En outre, les juges visés à l'article 260 de la Loi sur les tribunaux judiciaires (chapitre T-16) jouissent de la même immunité que les juges de la Cour supérieure.

Enfin au fédéral, la *Loi sur les enquêtes*, S.R.C. 1970, chap. I-13, est muette sur l'immunité des commissaires et, bien qu'il n'y ait pas lieu d'en décider, il est permis de supposer que ce sont les règles de la *common law* qui s'appliqueraient.

Je conclus de ce qui précède que l'expression «dans l'exécution de leurs devoirs» de l'art. 16 de la *Loi sur les commissions d'enquête* s'entend de l'exécution des devoirs que cette loi impose aux commissaires et que ces devoirs sont celui de conduire l'enquête et celui de faire rapport. Je conclus en outre que contrairement à la législation qui s'applique dans d'autres juridictions, l'art. 16 ne fait aucune distinction selon que l'acte fait ou omis est fait ou omis sans compétence ou en excès de compétence. Il ne faut pas confondre «devoirs» et «compétence». L'article 16 dit «dans l'exécution de leurs devoirs». Il ne dit pas «dans les limites de leur compétence».

L'intimé ne prétend pas que le législateur provincial n'a pas le pouvoir de conférer aux juges provinciaux ou à des organismes provinciaux une immunité de la même nature que celle dont jouissent les juges de la Cour supérieure. Le débat n'a pas porté sur cette question même si l'intimé y fait allusion en passant dans l'extrait suivant de son mémoire:

Le législateur n'ignorait évidemment pas les règles du droit commun sur la responsabilité personnelle des agents publics et la doctrine des «attributs des cours de justice», et l'intimé soumet qu'il aurait fallu un texte infiniment plus précis pour bouleverser aussi radicalement le droit commun et conférer aux membres d'un

the common law and confer on the members of an administrative body, exercising their powers of inquiry, the same immunity as superior court judges, assuming that a legislator had the constitutional authority to do so.

Moreover, I consider that the question is one of delictual liability, which falls within the scope of property and civil rights, matters of exclusively provincial jurisdiction, when as here the legislator is legislating on the civil liability of the members of a commission which he has the power to appoint.

On this point, I conclude that appellants enjoy the same immunity as a superior court judge not only with regard to proceedings for examining witnesses but also as regards the report submitted by them to the Attorney General.

Immunity of Superior Court Judges

The immunity of superior court judges in Canada, including judges of the Quebec Superior Court, is inherited from English law.

In *Floyd and Barker* (1607), 12 Co. Rep. 23, the principle of judicial immunity was recognized on the following ground: "for this would tend to the scandal and subversion of all justice. And those who are the most sincere, would not be free from continual calumniation . . ." (at p. 25).

In *Garnett v. Ferrand* (1827), 6 B. & C. 611, there is the following passage at pp. 625-26:

This freedom from action and question at the suit of an individual is given by the law to the Judges, not so much for their own sake as for the sake of the public, and for the advancement of justice, that being free from actions they may be free in thought and independent in judgment, as all who are to administer justice ought to be.

In *Fray v. Blackburn* (1863), 3 B. & S. 576, it states at p. 578:

It is a principle of our law that no action will lie against a Judge of one of the superior Courts for a judicial act, though it be alleged to have been done maliciously and corruptly; . . . The public are deeply interested in this rule, which, indeed, exists for their benefit, and was

organisme administratif, dans l'exercice de leurs pouvoirs d'enquête, la même immunité que les juges de la Cour supérieure, à supposer qu'un législateur ait l'autorité constitutionnelle pour le faire.

a

Je suis d'avis du reste qu'il s'agit là d'une question de responsabilité délictuelle qui entre dans le champ de la propriété et des droits civils, matières de compétence provinciale exclusive lorsque, comme en l'espèce, la législature légifère sur la responsabilité civile de commissaires enquêteurs qu'elle a le pouvoir de nommer.

Je conclus sur ce point que les appelants jouissent de la même immunité qu'un juge de la Cour supérieure non seulement en ce qui concerne les procédures d'examen des témoins, mais aussi en ce qui concerne le rapport remis par eux au procureur général.

L'immunité des juges de la Cour supérieure

L'immunité des juges des cours supérieures du Canada, y compris les juges de la Cour supérieure du Québec, est héritée du droit anglais.

Dans une affaire de *Floyd and Barker* (1607), 12 Co. Rep. 23, le principe de l'immunité des juges était reconnu au motif suivant: [TRADUCTION] «car ceci tendrait à la diffamation ou au renversement de tous les juges. Et ceux qui sont les plus sincères seraient soumis à des calomnies continues . . . » (à la p. 25).

Dans *Garnett v. Ferrand* (1827), 6 B. & C. 611, on trouve aux pp. 625 et 626 le passage suivant:

[TRADUCTION] La loi accorde aux juges cette immunité à l'égard de poursuites et de contestations de la part des particuliers non pas tellement pour leur propre avantage que pour celui de la société et pour l'avancement de la justice, parce que s'ils sont à l'abri des poursuites, ils peuvent être libres d'esprit et indépendants de pensée, comme devraient l'être tous ceux qui administrent la justice.

Dans *Fray v. Blackburn* (1863), 3 B. & S. 576, on peut lire à la p. 578:

[TRADUCTION] C'est un principe de notre droit qu'il ne peut y avoir d'action intentée à un juge de l'une des cours supérieures en raison d'un acte judiciaire, même si l'on soutient qu'il a été fait avec mauvaise foi et par corruption; . . . La société tire un grand bénéfice de

established in order to secure the independence of the Judges, and prevent their being harassed by vexatious actions.

In *Royal Aquarium and Summer and Winter Garden Society v. Parkinson*, [1892] 1 Q.B. 431, Lord Esher, M.R., wrote at p. 442:

It is true that, in respect of statements made in the course of proceedings before a Court of justice, whether by judge, or counsel, or witnesses, there is an absolute immunity from liability to an action.

In *Halsbury's Laws of England*, 4th ed., vol. 1, 1973, at pp. 197 *et seq.*, it is stated at Nos. 206 and 210:

206. Persons protected. Persons exercising judicial functions in a court are exempt from all civil liability whatsoever for anything done or said by them in their judicial capacity, nor can any action be brought against the Crown in respect of acts or omissions of persons discharging responsibilities of a judicial nature or in connection with the execution of judicial process.

210. Extent of protection. Wherever protection of the exercise of judicial powers applies, it is so absolute that no allegation that the acts or words complained of were done or spoken mala fide, maliciously, corruptly, or without reasonable or probable cause suffices to found an action. The protection does not, however, extend to acts purely extra-judicial or alien to the judicial duty of the defendant; and, therefore, if the words complained of are not uttered in the course of judicial proceedings, the defendant is not protected.

The protection extends to all judges, juries, advocates, parties and witnesses, for words spoken or written in the course of a judicial inquiry and having any reference thereto, however remote.

H. Brun and G. Tremblay, *Droit constitutionnel* (1982), write at p. 514:

[TRANSLATION]

—*Immunity of judges*

The primary aspect of the independence of the courts is negative: the judges will incur no civil liability when they act in their capacity as judges.

This absolute immunity is a rule of the common law applicable to superior court judges even where bad faith has been alleged: see *Anderson v. Gorrie*, [1895] 1 Q.B.

cette règle, qui existe pour son avantage; elle a été établie dans le but de garantir l'indépendance des juges et d'empêcher qu'ils soient harcelés par des poursuites vexatoires.

Dans *Royal Aquarium and Summer and Winter Garden Society v. Parkinson*, [1892] 1 Q.B. 431, le maître des rôles, lord Esher, écrit à la p. 442:

[TRADUCTION] Il est vrai qu'à l'égard des déclarations faites au cours de procédures tenues devant une cour de justice, qu'elles soient faites par un juge, un avocat ou un témoin, il existe une immunité absolue à l'égard de toute poursuite en responsabilité.

Dans *Halsbury's Laws of England*, 4th ed., vol. 1, 1973, aux pp. 197 et suiv., on peut lire aux nos 206 et 210:

206. Les personnes protégées. Les personnes qui exercent des fonctions judiciaires dans un tribunal sont dégagées de toute responsabilité civile quelle qu'elle soit pour tout ce qu'elles font ou disent à titre de juge. En outre aucune action ne peut être intentée contre Sa Majesté pour les actes ou omissions des personnes qui s'acquittent de responsabilités de nature judiciaire ou en exécution du processus judiciaire.

210. Portée de la protection. Où que la protection de l'exercice des pouvoirs judiciaires s'applique, elle est si absolue qu'aucune allégation que les actes ou omissions dont on se plaint ont été faits ou dits de mauvaise foi, avec malveillance, par corruption ou sans cause raisonnable ou probable suffit à fonder une action. Toutefois, la protection ne s'étend pas aux actes purement extra-judiciaires ou étrangers au devoir judiciaire du défendeur; et donc si les mots en cause n'ont pas été prononcés au cours du processus judiciaire, le défendeur n'est pas protégé.

La protection s'étend à tous les juges, jurys, avocats, parties et témoins pour ce qui est dit ou écrit au cours d'une enquête judiciaire, même si le lien avec elle est lointain.

H. Brun et G. Tremblay, *Droit constitutionnel* (1982), écrivent, à la p. 514:

—*L'immunité des juges*

L'indépendance des tribunaux comporte avant tout un aspect négatif: les juges n'encourent pas de responsabilité civile lorsqu'ils agissent en tant que juges.

Cette immunité absolue est un principe de common law applicable aux juges des cours supérieures même en présence d'allégations de mauvaise foi. Voir *Anderson c.*

668; *Bengle v. Weir*, (1929) 67 C.S. 289; *Lemieux v. Barbeau*, [1972] R.P. 357; and *Gabriel v. Langlois*, [1973] C.S. 659. In the case of these judges, it can be said that they are immunized for any act performed in the course of and in connection with their duties. On the other hand, it is clear that superior court judges are civilly liable for their purely personal acts, which have no connection with their legal responsibilities.

The parties cited several other cases and a number of writers from Britain and the Commonwealth, other Canadian provinces and Quebec, which establish that superior court judges are protected against civil suit and which treat the immunity as absolute. It is not necessary to review them all.

In the view of the Court of Appeal, however, this immunity is not absolute, but depends largely on the *ultra vires* of the act committed by the judge and on the knowledge which he had of his lack of jurisdiction.

The Court of Appeal wrote: "The immunity of superior court judges is not defined by law. Judicial attitudes to its scope have evolved . . .".

The Court of Appeal relied on *Sirros v. Moore*, [1975] 1 Q.B. 118, a decision of the United Kingdom Court of Appeal which has been frequently cited, both by the courts and in scholarly analysis, as the correct statement of the contemporary rule of immunity.

The most often cited passage is the following, from Lord Denning M.R. at p. 136:

In this new age I would take my stand on this: as a matter of principle the judges of superior courts have no greater claim to immunity than the judges of the lower courts. Every judge of the courts of this land — from the highest to the lowest — should be protected to the same degree, and liable to the same degree. If the reason underlying this immunity is to ensure "that they may be free in thought and independent in judgment," it applies to every judge, whatever his rank. Each should be protected from liability to damages when he is acting judicially. Each should be able to do his work in complete independence and free from fear. He should not have to turn the pages of his books with trembling fingers, asking himself: "If I do this, shall I be liable in damages?" So long as he does his work in the honest

Gorrie, [1895] 1 Q.B. 668; *Bengle c. Weir*, (1929) 67 C.S. 289; *Lemieux c. Barbeau*, [1972] R.P. 357; et *Gabriel c. Langlois*, [1973] C.S. 659. Dans le cas de ces juges, on peut dire qu'ils sont immunisés pour tout acte posé dans l'exercice et à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Par contre, il est certain que les juges des cours supérieures sont civilement responsables de leurs actes purement personnels, qui sont sans rapport avec leurs responsabilités judiciaires.

Les parties ont cité de nombreux autres arrêts et de nombreux auteurs anglais et du Commonwealth, des autres provinces canadiennes et du Québec qui établissent que les juges des cours supérieures sont protégés contre les poursuites civiles et qui consacrent le caractère absolu de l'immunité. Il n'est pas nécessaire de les passer tous en revue.

Selon la Cour d'appel cependant cette immunité ne serait pas absolue, mais dépendrait grandement de l'*ultra vires* de l'acte posé par le juge et de la connaissance que celui-ci avait de l'absence de sa compétence.

La Cour d'appel écrit: «L'immunité des juges de la Cour supérieure n'est pas définie par la loi. La jurisprudence quant à son étendue a évolué».

La Cour d'appel s'appuie sur *Sirros v. Moore*, [1975] 1 Q.B. 118, un arrêt de la Cour d'appel du Royaume-Uni maintes fois cité depuis tant en jurisprudence qu'en doctrine comme étant l'énoncé de la règle contemporaine de l'immunité.

Le passage le plus souvent cité est le suivant du maître des rôles, lord Denning, à la p. 136:

[TRADUCTION] À l'époque moderne, j'opterais pour la formulation suivante: en principe, les juges des cours supérieures n'ont pas plus de prétention à l'immunité que les juges des cours d'instance inférieure. Tous les juges des cours du pays, de l'instance la plus haute à la plus inférieure, devraient jouir des mêmes privilèges et être soumis aux mêmes responsabilités. Si la raison d'être de l'immunité est de garantir qu'ils «soient libres d'esprit et indépendants de pensée» elle s'applique à tous les juges indépendamment de leur rang. Tout juge doit être à l'abri de toute action en responsabilité lorsqu'il agit de façon judiciaire. Tout juge devrait être en mesure de travailler en toute indépendance et à l'abri de toute crainte. Il ne doit pas feuilleter ses recueils en tremblant et en se demandant «Si je prends ce parti,

belief that it is within his jurisdiction, then he is not liable to an action. He may be mistaken in fact. He may be ignorant in law. What he does may be outside his jurisdiction — in fact or in law — but so long as he honestly believes it to be within his jurisdiction, he should not be liable. Once he honestly entertains this belief, nothing else will make him liable. He is not to be plagued with allegations of malice or ill-will or bias or anything of the kind. Actions based on such allegations have been struck out and will continue to be struck out. Nothing will make him liable except it be shown that he was not acting judicially, knowing that he had no jurisdiction to do it.

With respect, I consider that *Sirros* does not support the proposition of the Court of Appeal that the immunity is not absolute. In my view, the evolution indicated by *Sirros* is actually contained in the proposition put forward by Lord Denning, concurred in by Ormrod L.J., that judges of the “inferior” courts have the same immunity as that conferred on judges of the “superior” courts. This proposition is to be found at the beginning of the passage cited above:

In this new age I would take my stand on this: as a matter of principle the judges of superior courts have no greater claim to immunity than the judges of the lower courts. Every judge of the courts of this land — from the highest to the lowest — should be protected to the same degree, and liable to the same degree.

However, in a case subsequent to the decision of the Court of Appeal in the case at bar, *McC v. Mullan*, *supra*, the House of Lords rejected the change suggested by Lord Denning because of the specific legislative provisions applicable in Northern Ireland and those applicable in England, which make a justice of the peace or magistrate liable in damages when he acts without jurisdiction or exceeds his jurisdiction. The same legislation provides, however, that a justice of the peace or magistrate who has to pay damages in such circumstances will be compensated by the government. This issue is foreign to the appeal at bar.

suis-je exposé à une action en responsabilité?» Pour autant qu’il exerce ses fonctions de bonne foi et sincèrement convaincu d’agir dans les limites de sa compétence, il est à l’abri de toute poursuite. Il peut commettre une erreur sur les faits, il peut ne pas connaître le droit, ce qu’il fait peut être hors de sa compétence, en fait ou en droit, mais pour autant qu’il est sincèrement convaincu d’agir dans les limites de sa compétence, il ne doit pas être recherché en responsabilité. Dès qu’il en est sincèrement convaincu, rien d’autre ne peut le rendre sujet à poursuite. Il ne peut être inquiété par des allégations de mauvaise foi, de préjudice ou d’autre chose de semblable. On a déjà radié des actions fondées sur ces allégations et on continuera de le faire. Rien ne peut le rendre sujet à des poursuites sauf la démonstration qu’il n’exerçait pas une fonction judiciaire, en sachant qu’il n’avait pas la compétence d’agir.

Avec égards, je suis d’avis que *Sirros* n’appuie pas la proposition de la Cour d’appel à l’effet que l’immunité ne serait pas absolue. L’évolution marquée par *Sirros* me paraît être plutôt la proposition formulée par lord Denning, avec l’accord du lord juge Ormrod, à l’effet de conférer aux juges des tribunaux dits inférieurs la même immunité que celle accordée aux juges de la Cour supérieure. On trouve cette proposition au début du passage précité:

À l’époque moderne j’opterais pour la formulation suivante: en principe, les juges des cours supérieures n’ont pas plus de prétention à l’immunité que les juges des cours d’instance inférieure. Tous les juges des cours du pays, de l’instance la plus haute à la plus inférieure, devraient jouir des mêmes privilèges et être soumis aux mêmes responsabilités.

Dans un arrêt postérieur à celui de la Cour d’appel en l’espèce, *McC v. Mullan*, précité, la Chambre des lords a cependant rejeté cette proposition évolutive de lord Denning à cause des dispositions législatives particulières applicables en Irlande du Nord et de celles applicables en Angleterre qui rendent responsable en dommages un juge de paix ou un magistrat qui agit sans compétence ou qui excède sa compétence. Ces mêmes dispositions prévoient par contre l’indemnisation par l’État d’un juge de paix ou d’un magistrat condamné à payer des dommages en pareilles circonstances. Ce débat est étranger au présent pourvoi.

The position of Lord Denning on the extent of the immunity of superior court judges does not seem to me to differ from that of the House of Lords.

The interpretation of the Court of Appeal appears to be based on the reservation made by Lord Denning, in particular at the very end of the passage cited above, where he writes:

Nothing will make him liable except it be shown that he was not acting judicially, knowing that he had no jurisdiction to do it.

Lord Bridge of Harwich, on the other hand, writes in *McC v. Mullan, supra*, at p. 916:

It is, of course, clear that the holder of any judicial office who acts in bad faith, doing what he knows he has no power to do, is liable in damages. If the Lord Chief Justice himself, on the acquittal of a defendant charged before him with a criminal offence, were to say, "That is a perverse verdict," and thereupon proceed to pass a sentence of imprisonment, he could be sued for trespass. But, as Lord Esher MR said in *Anderson v. Gorrie* [1895] 1 QB 668 at 670:

"... the question arises whether there can be an action against a judge of a Court of Record for doing something within his jurisdiction, but doing it maliciously and contrary to good faith. By the common law of England it is the law that no such action will lie."

The principle underlying this rule is clear. If one judge in a thousand acts dishonestly within his jurisdiction to the detriment of a party before him, it is less harmful to the health of society to leave that party without a remedy than that nine hundred and ninety-nine honest judges should be harassed by vexatious litigation alleging malice in the exercise of their proper jurisdiction.

Like Lord Denning, Lord Bridge of Harwich also makes a qualification when he writes at the beginning of the passage cited that a judge, even the Lord Chief Justice, who after a verdict of acquittal by a jury decided to pass a sentence of imprisonment would be liable to a civil action.

However, this is the only way in which the immunity is limited by these judges. Lord Bridge of Harwich makes the necessary distinctions, be-

Sur l'étendue de l'immunité des juges des cours supérieures cependant, la position de lord Denning ne me paraît pas différer de celle de la Chambre des lords.

^a Ce qui me paraît être à la source de l'interprétation de la Cour d'appel est la réserve faite par lord Denning, notamment à la toute fin du passage précité où il écrit:

^b Rien ne peut le rendre sujet à des poursuites sauf la démonstration qu'il n'exerçait pas une fonction judiciaire, en sachant qu'il n'avait pas la compétence d'agir.

Pour sa part, lord Bridge of Harwich écrit dans ^c *McC v. Mullan*, précité, à la p. 916:

[TRADUCTION] Il est bien sûr manifeste que le titulaire d'un office judiciaire qui agit de mauvaise foi, qui fait quelque chose qu'il sait ne pas avoir compétence de faire, est sujet à des poursuites en responsabilité. Si le ^d lord juge en chef lui-même, après l'acquiescement d'un prévenu accusé devant lui d'un acte criminel devait dire: «Le verdict est injustifié» et tout de suite condamner le prévenu à une sentence d'emprisonnement, il serait susceptible de poursuite pour atteinte à la personne. Mais, comme le dit le maître des rôles lord Esher, dans l'arrêt ^e *Anderson v. Gorrie* [1895] 1 Q.B. 668, à la p. 670:

«... la question se pose de savoir s'il est possible de poursuivre un juge d'une cour d'archives qui a fait quelque chose qui relève de sa compétence, mais qui l'a fait de mauvaise foi et avec malveillance. En vertu de la *common law* d'Angleterre, il est de règle qu'il ne peut y avoir de poursuite.»

Le principe sur lequel cette règle repose est clair. Si un juge sur mille agit de façon malhonnête, mais dans ^g les limites de sa compétence, au détriment d'une des parties comparissant devant lui, il est moins préjudiciable à la société de laisser cette partie sans recours que de permettre que neuf cent quatre-vingt-dix-neuf juges honnêtes soient harassés de poursuites vexatoires pour ^h mauvaise foi dans l'exercice de leur compétence.

Comme lord Denning, lord Bridge of Harwich fait donc lui aussi une réserve lorsqu'il écrit au début du passage cité qu'un juge, fût-il Juge en chef, qui à la suite d'un verdict d'acquiescement par un jury, s'avisait de condamner le prévenu à l'emprisonnement, serait susceptible d'une poursuite civile.

^j Mais c'est dans ce sens seulement que se trouverait limitée l'immunité des juges. Voici comment, aux pp. 917 et 918, lord Bridge of Harwich fait les

tween excess of jurisdiction which may be a basis for an action in damages and excess of jurisdiction which will be a basis for exercise of the superintending and reforming power, an appeal or other means of reviewing a judgment, as follows at pp. 917-18:

Lord Lowry LCJ, giving the judgment of the Court of Appeal in the instant case, seems to take the view that the fact of the training school order having been quashed by certiorari was conclusive that it was made "without jurisdiction or in excess of jurisdiction" for the purpose of establishing civil liability against the appellants. He said:

"... there is no ground, in a case like the present, on which certiorari could be granted except want of jurisdiction or excess of jurisdiction."

I assume that by the words "in a case like the present" he meant to exclude cases of certiorari granted for errors of law on the face of the record. But he went on to refer to the *Anisminic* case [1969] 1 All ER 208, [1969] 2 AC 147 in a sense which would seem to imply that the extended concept of acting without jurisdiction or in excess of jurisdiction which that landmark decision of your Lordships' House introduced must be applied to extend the range of justices' potential civil liability under s 15 of the 1964 Northern Ireland Act. If that was indeed his meaning, I must respectfully but emphatically dissent from it.

I would observe in passing that from 1848 down to the present time there have been innumerable cases where orders of justices have been quashed for want of jurisdiction, but remarkably few where they have been successfully sued for damages. It would be wrong, however, to attach much, if any, significance to this, since no cause of action against justices lies merely in respect of a conviction recorded, a fine imposed or other order made without jurisdiction. The conviction, fine or order will be quashed with or without costs against the justices, the fine if paid will be repaid, and that will be the end of it. The only cause of action which can arise is for trespass to the person (unlawful arrest or imprisonment) or trespass to goods (unlawful distress): see *Polley v Fordham (No 2)* (1904) 91 LT 525, [1904-7] All ER 651, *O'Connor v Isaacs* [1956] 2 All ER 417, [1956] 2 QB 288.

But I think the equiparation by Lord Lowry LCJ of an excess of jurisdiction which will afford a sufficient ground to quash an order by certiorari with an excess of jurisdiction sufficient to deprive the justices who made

distinctions nécessaires entre l'excès de juridiction qui pourrait donner ouverture à un recours en dommages et l'excès de juridiction qui donne ouverture à l'exercice du pouvoir de surveillance et de contrôle, à l'appel ou aux autres moyens de réformer un jugement:

[TRADUCTION] Le lord juge en chef Lowry, qui a rendu l'arrêt de la Cour d'appel en l'espèce semble d'avis que l'annulation par certiorari de l'ordonnance de l'école de formation signifiait de façon péremptoire que l'ordonnance avait été rendue «sans compétence ou par excès de compétence», pour ce qui a trait à la responsabilité civile des appelants. Il dit:

«... il n'y a pas de motif dans un cas comme l'espèce, d'accorder le certiorari sauf l'absence ou l'excès de compétence.»

Je suppose que, par les mots «un cas comme l'espèce», il a voulu exclure les cas où le certiorari est accordé pour erreur de droit apparente au vu du dossier. Il poursuit cependant en mentionnant l'arrêt *Anisminic*, [1969] 1 All E.R. 208, [1969] 2 A.C. 147, de manière à laisser entendre que la notion élargie d'acte fait sans compétence ou par excès de compétence que la Chambre de vos Seigneuries a conçue doit s'appliquer de manière à étendre la responsabilité civile éventuelle des juges de paix en vertu de l'art. 15 de la Northern Ireland Act de 1964. Si c'est réellement ce qu'il a voulu dire, je dois, avec égards, exprimer mon profond désaccord.

Je ferai remarquer, en passant, que de 1848 à nos jours, il y a eu de très nombreux cas d'ordonnances de juges infirmées pour absence de compétence, mais très peu de cas où on a eu gain de cause contre eux à l'occasion de poursuites en responsabilité. On aurait toutefois tort d'attacher quelque importance à ce fait, puisque personne n'a de cause d'action contre des juges de paix à cause de déclarations de culpabilité ou d'impositions d'amende ou de toute autre ordonnance rendue sans compétence. La déclaration de culpabilité, l'imposition de l'amende ou l'ordonnance peut être infirmée, avec ou sans dépens contre le juge de paix, l'amende déjà payée sera remboursée, et ce sera tout. La seule cause d'action qui peut exister est pour atteinte à la personne (arrestation ou emprisonnement illégal) ou atteinte aux biens (saisie-gagerie illégale): voir *Polley v Fordham (No 2)* (1904) 91 LT 525, [1904-7] All E.R. 651, *O'Connor v Isaacs* [1956] 2 All E.R. 417, [1956] 2 Q.B. 288.

Mais je crois que la comparaison faite par le lord juge en chef Lowry entre un excès de compétence qui motive l'annulation d'une ordonnance par certiorari et l'excès de compétence qui suffirait à priver les juges de paix qui

the order of their statutory protection under s 15 of the 1964 Northern Ireland Act is refuted by authority. In *Johnston v Meldon* (1891) 30 LR Ir 15 the plaintiff had been convicted by justices of a statutory offence of unlawful fishing, fined and imprisoned in default of payment of the fine. The conviction was quashed on the ground that by his defence the plaintiff, having set up a bona fide claim of title to fish where he did, had raised an issue as to the ownership of the several fishery in the waters where the act complained of took place, which, being a question of title, the justices had no jurisdiction to decide. The plaintiff sued the justices for false imprisonment. The Exchequer Division (Palles CB, Andrews and Murphy JJ) held that, despite the quashing of the conviction, there being no allegation of malice, the action would not lie. Giving the leading judgment, Palles CB said (at 28-29):

"I hold then, that upon the now plaintiff claiming ... to be entitled to fish, the jurisdiction of the justices to inquire terminated, and that their subsequent conviction was without jurisdiction and consequently null. The plaintiff next contends that this fact per se, and irrespective of any knowledge or belief in the minds of the justices is sufficient to sustain the action; this position is however wholly unsustainable. There is, as pointed out by Lord Blackburn, in *Pease v. Chaytor* ((1863) 3 B & S 620, 122 ER 233) a distinction between questioning the validity of a judgment of a court of limited jurisdiction, for the purpose of preventing the enforcement of that judgment, and questioning it for the purpose of maintaining an action against the judges of that court ..."

In this case of *McC v. Mullan*, an action for damages was brought against magistrates for unjust imprisonment. The magistrates' liability was governed by s. 15 of the *Magistrates' Courts Act (Northern Ireland) 1964*, which I have already cited, but which should be reproduced again:

No action shall succeed against any person by reason of any matter arising in the execution or purported execution of his office of resident magistrate or justice of the peace, unless the court before which the action is brought is satisfied that he acted without jurisdiction or in excess of jurisdiction.

ont rendu l'ordonnance de leur immunité en vertu de l'art. 15 de la Northern Ireland Act de 1964 n'est pas justifiée par la jurisprudence. Dans l'arrêt *Johnston v. Meldon* (1891) 30 LR Ir 15, le demandeur avait été déclaré coupable par les juges de paix d'une infraction à une loi pour avoir pêché illégalement et condamné à une amende et à l'emprisonnement faute de payer l'amende. La déclaration de culpabilité a été infirmée parce que le demandeur ayant fait valoir, dans sa défense, une revendication plausible du droit de pêcher où il l'avait fait, avait soulevé un point quant à la propriété des diverses pêches dans les eaux où avait eu lieu l'acte reproché, ce qui constituait une question de titre que les juges de paix n'avaient pas la compétence de trancher. Le demandeur a poursuivi les juges de paix pour emprisonnement illégal. La division de l'Échiquier (le baron en chef Palles et les juges Andrews et Murphy) a statué que, malgré l'annulation de la déclaration de culpabilité, puisqu'il n'y avait pas d'allégation de mauvaise foi, il n'y avait pas d'action. Le baron en chef Palles dit dans le jugement principal (aux pp. 28 et 29):

«Je conclus donc que, puisque le demandeur a soutenu avoir le droit ... de pêcher, la compétence des juges de paix a pris fin et la déclaration de culpabilité était nulle. Le demandeur soutient ensuite que ce fait suffit à lui seul, indépendamment de toute connaissance ou intention de la part des juges de paix, à fonder l'action; cette prétention est absolument mal fondée. Lord Blackburn souligne dans l'arrêt *Pease v. Chaytor* ((1863) 3 B & S 620, 122 ER 233) la distinction entre contester la validité d'un jugement d'un tribunal de compétence restreinte pour empêcher l'exécution de ce jugement et le contester dans le but de poursuivre les juges de la cour ... »

Dans cette affaire de *McC v. Mullan* il s'agissait d'une poursuite en dommages contre des magistrats pour emprisonnement injustifié. La responsabilité des magistrats était régie par l'art. 15 de la *Magistrates' Courts Act (Northern Ireland) 1964* que j'ai déjà cité mais qu'il convient de reproduire de nouveau:

Aucune action n'est recevable contre une personne en raison de questions qui découlent de l'exécution réelle ou prétendue de ses fonctions de magistrat résident ou de juge de paix, à moins que la cour devant laquelle l'action est intentée soit convaincue qu'elle a agi sans compétence ou en excédant sa compétence.

Lord Bridge of Harwich preceded the foregoing passages with the observation that his discussion of immunity was *obiter*. He wrote, at p. 916:

My Lords, I am fully conscious that anything I say on this topic is *obiter*, since no question of malice, either within or without jurisdiction, arises in this appeal. But when the whole subject of justices' liability arising out of the execution or purported execution of their office is under consideration by this House for the first time, even though this aspect of the subject was not argued, I should be sorry to pass it by without comment.

He then dealt with the immunity of superior court judges, explained that because of s. 15 that immunity cannot be extended to magistrates and justices of the peace as suggested by Lord Denning in *Sirros v. Moore*, *supra*, and made the necessary distinctions between excess of jurisdiction which will be a basis for review and excess of jurisdiction which will sustain an action for damages.

In that case the magistrates had failed to inform the accused, who was not represented by counsel, of his right to apply to the legal aid service before ordering his detention, as they were required to do by the *Treatment of Offenders (Northern Ireland) Order 1976*. In this they exceeded their jurisdiction, and under s. 15 could be sued for damages.

No section equivalent to s. 15 applies to superior court judges, and the latter could only be sued in damages where the qualification made by Lord Bridge of Harwich, or before him by Lord Denning, applies, that is in the formula as stated by the former, a judge who in bad faith did something which he knew he did not have the jurisdiction to do, or as stated by the second, a judge who was not acting in the course of his judicial duties knowing that he had no jurisdiction to act.

It should be noted that neither Lord Bridge of Harwich nor Lord Denning cited authorities in support of the qualification made by them. In any case, it is not necessary to decide the merits of that for the purposes of this appeal.

Lord Bridge of Harwich fait précéder les passages précités de la mention que son exposé sur l'immunité est *obiter*. Il écrit à la p. 916:

[TRADUCTION] Vos Seigneuries, je suis bien conscient que tout ce que je dis à ce sujet est *obiter* puisqu'aucune question de malveillance, avec ou sans compétence, n'est soulevée en l'espèce. Mais lorsque toute la question de la responsabilité des juges découlant de l'exécution réelle ou prétendue de leur fonction est examinée par cette Chambre pour la première fois, même si cet aspect de la question n'a pas été plaidé, je serais désolé de la laisser passer sans commentaires.

Puis il traite de l'immunité des juges des cours supérieures, explique qu'à cause de l'art. 15 cette immunité ne peut pas être étendue aux magistrats et juges de paix tel que suggéré par lord Denning dans *Sirros v. Moore*, précité, et fait les distinctions nécessaires entre l'excès de juridiction qui donnerait ouverture à réformation et l'excès de juridiction qui donne ouverture à un recours en dommages.

Dans cette affaire-là les magistrats avaient omis d'informer le prévenu, non représenté par avocat, de son droit de s'adresser au service d'aide juridique avant d'ordonner sa détention tel qu'ils étaient requis de le faire par la *Treatment of Offenders (Northern Ireland) Order 1976*. En cela ils avaient excédé leur juridiction et vu l'art. 15 ils pouvaient être poursuivis en dommages.

Aucun article équivalant à l'art. 15 n'est applicable aux juges des cours supérieures et ceux-ci ne sauraient être poursuivis en dommages que dans le cas où s'appliquerait la réserve faite par lord Bridge of Harwich ou avant lui par lord Denning, c'est-à-dire selon l'expression du premier, un juge qui de mauvaise foi ferait quelque chose qu'il sait ne pas avoir la compétence de faire, ou selon l'expression du second, un juge qui n'agissait pas dans l'exécution de ses fonctions judiciaires sachant qu'il n'avait aucune compétence pour agir.

Il convient de signaler que ni lord Bridge of Harwich, ni lord Denning ne citent d'autorités à l'appui de la réserve qu'ils formulent. Il n'est pas nécessaire de toute façon pour les fins de ce pourvoi d'en décider le bien-fondé.

Indeed, there is no question in the case at bar that appellants, members of the Commission de police, had the necessary jurisdiction to conduct an inquiry and to submit a report. It is possible that they exceeded their jurisdiction by doing or failing to do the acts mentioned in the statement of claim. It is possible that they contravened the rules of natural justice, that they did not inform respondent of the facts alleged against him or that they did not give him an opportunity to be heard. It is possible that they contravened the *Charter of human rights and freedoms*. All of these are allegations which may be used to support the respondent's other action to quash the report of the Commission de police and the evidence obtained. This action continues to be before the Superior Court, and of course I shall make no ruling upon it: but in my opinion these are not allegations which may be used as the basis for an action in damages.

Procedure used by Appellants: Motion to Dismiss

Appellants proceeded by a motion to dismiss based on para. 4 of art. 165 *C.C.P.*, and alleging that the action is unfounded in law, even if the facts alleged are true.

In my opinion they were right. I have already indicated, though without ruling on the point, that it is possible that the action to quash the report of the Commission de police and the evidence obtained is valid if the allegations made are proven. However, these allegations do not support an action in damages against appellants, members of the Commission de police, vested with the same immunity as superior court judges for any act done or omitted in the course of their duties. I feel I have adequately demonstrated that the conduct of the inquiry for which they were responsible and the submission of their report were part of their duties. Accordingly, they enjoy the absolute immunity of superior court judges.

It is important to avoid litigation or to terminate it as quickly as possible when it cannot succeed in law. This is provided in the *Code of Civil Procedure*. It is also the way litigation is disposed of in

En effet, en l'espèce il est incontestable que les appelants, membres de la Commission de police, étaient compétents pour faire enquête et pour faire rapport. Il est possible qu'ils aient excédé leur compétence en posant ou en omettant de poser les actes décrits dans la déclaration. Il est possible qu'ils aient violé les règles de la justice naturelle, qu'ils n'aient pas informé l'intimé des faits qu'on lui reprochait et qu'ils ne l'aient pas entendu. Il est possible qu'ils aient violé la *Charte des droits et libertés de la personne*. Ce sont là autant d'allégations de nature à appuyer l'autre recours de l'intimé visant à faire annuler le rapport de la Commission de police et la preuve recueillie. La Cour supérieure demeure saisie de ce recours sur lequel, évidemment, je ne me prononce pas. Mais ce ne sont pas à mon avis des allégations propres à fonder un recours en dommages.

La procédure utilisée par les appelants: la requête en irrecevabilité

Les appelants ont procédé par voie de requête en irrecevabilité en s'appuyant sur le par. 4 de l'art. 165 *C.p.c.* et en alléguant que la demande n'est pas fondée en droit, supposé même que les faits allégués soient vrais.

À mon avis ils ont eu raison. J'ai déjà mentionné, sans toutefois me prononcer, qu'il est possible que la demande d'annulation du rapport de la Commission de police et de la preuve recueillie soit fondée si la preuve des allégations est faite. Mais ces allégations ne donnent pas ouverture à un recours en dommages contre les appelants, membres de la Commission de police, investis de la même immunité que les juges de la Cour supérieure pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs. Je crois avoir suffisamment démontré que la conduite de l'enquête dont ils étaient chargés et la présentation de leur rapport faisaient partie de leurs devoirs. Ils jouissent donc de l'immunité absolue des juges de la Cour supérieure.

Il y a intérêt à éviter des litiges ou à y mettre fin rapidement lorsqu'ils ne peuvent, en droit, réussir. C'est ce que dicte le *Code de procédure civile*. C'est aussi la façon d'en disposer dans de nom-

many other jurisdictions, by means of a motion or application to strike out the statement of claim.

This is precisely what was involved in *Sirros v. Moore*, *supra*, where the English Court of Appeal allowed the application to strike out and Lord Denning wrote in the passage cited above: "Actions based on such allegations have been struck out and will continue to be struck out".

This was also true in each of the following cases, in which superior court judges or others enjoying the same immunity were sued in damages:

- Schwartz v. Smith* (1964), 45 D.L.R. (2d) 316 (B.C.S.C.);
- Ringrose v. Stevenson* (1982), 35 A.R. 62 (Q.B.);
- Unterreiner v. Wilson* (1982), 40 O.R. (2d) 197 (H.C.);
- Stark v. Auerbach* (1979), 98 D.L.R. (3d) 583 (B.C.S.C.);
- Bengle v. Weir* (1929), 67 C.S. 289;
- Gabriel v. Langlois*, [1973] C.S. 659;
- Foran v. Tatangelo* (1976), 14 O.R. (2d) 91 (H.C.);
- Haggard v. Pélicier Frères*, [1892] A.C. 61 (P.C.);
- Scott v. Stansfield* (1868), L.R. 3 Ex. 220.

In the case at bar, the motions to dismiss were an appropriate proceeding in my opinion and I conclude that they were valid.

For these reasons, I would allow the appeal with costs, set aside the judgment of the Court of Appeal, restore the Superior Court judgment dismissing respondent's action for damages against appellants and declare that para. 34 of the statement of claim and para. 8 of the conclusions cannot be set up against the latter.

English version of the reasons of Wilson and La Forest JJ. delivered by

LA FOREST J. (*dissenting*) — In his reasons for judgment Chouinard J. gives a summary of the

breuses autres juridictions au moyen d'une *motion* ou «*application to strike out the statement of claim*».

- a* C'est précisément ce dont il s'agissait dans l'arrêt *Sirros v. Moore*, précité, où la Cour d'appel d'Angleterre a maintenu l'«*application to strike out*», et où lord Denning écrit dans le passage déjà cité: «On a déjà radié des actions fondées sur ces allégations et on continuera de le faire».

b Ce fut le cas également dans chacune des affaires suivantes où des juges d'une cour supérieure ou d'autres personnes jouissant de la même immunité étaient recherchés en dommages:

- Schwartz v. Smith* (1964), 45 D.L.R. (2d) 316 (C.S.C.-B.);
- Ringrose v. Stevenson* (1982), 35 A.R. 62 (B.R.);
- Unterreiner v. Wilson* (1982), 40 O.R. (2d) 197 (H.C.);
- Stark v. Auerbach* (1979), 98 D.L.R. (3d) 583 (C.S.C.-B.);
- Bengle v. Weir* (1929), 67 C.S. 289;
- Gabriel c. Langlois*, [1973] C.S. 659;
- Foran v. Tatangelo* (1976), 14 O.R. (2d) 91 (H.C.);
- Haggard v. Pélicier Frères*, [1892] A.C. 61 (C.P.);
- Scott v. Stansfield* (1868), L.R. 3 Ex. 220.

c En l'espèce, les requêtes en irrecevabilité étaient, à mon avis, un moyen approprié et je conclus qu'elles sont bien fondées.

d Pour ces motifs je suis d'avis d'accueillir le pourvoi avec dépens, d'infirmier l'arrêt de la Cour d'appel et de rétablir le jugement de la Cour supérieure qui rejette le recours en dommages de l'intimé contre les appelants et déclare inopposables à ces derniers le par. 34 de la déclaration et le par. 8 des conclusions.

Les motifs des juges Wilson et La Forest ont été rendus par

e LE JUGE LA FOREST (*dissident*)—Dans ses motifs de jugement le juge Chouinard nous donne

facts respecting this appeal and only the most important need be repeated here.

Under s. 20 of the *Police Act*, R.S.Q., c. P-13, the appellants, whom I shall also refer to as the commissioners, sat in 1979 and 1980 as additional members of the Commission de police du Québec and conducted an inquiry into the activities of certain persons in the business world who were allegedly engaged in certain criminal offences. Section 20 provides:

20. The Commission shall make an inquiry, whenever requested to do so by the Government, respecting any aspect of crime which it indicates.

The Commission shall also make an inquiry into the activities of an organization or system, its ramifications and the persons involved, to the extent prescribed by the Government, whenever it has reason to believe that in the fight against organized crime or terrorism and subversion, it is in the public interest to order such an inquiry to be held.

Following this inquiry the Commission submitted a written report to the Attorney General pursuant to s. 35 of the same Act. The relevant part of that section reads as follows:

35. When an inquiry has been made in accordance with the preceding sections, the Commission shall make a written report of its findings to the Attorney General; ...

This report was then published.

In this report, the respondent alleges that his conduct was severely censured without his being informed as required by s. 34.3, as follows:

34.3 The Commission shall not, in its reports, censure the conduct of a person or recommend that punitive action be taken against him unless it has informed him of the facts alleged against him and has permitted him to be heard on that subject.

That obligation ceases if that person has been invited to appear before the Commission within a reasonable time and he has refused or neglected to do so. That invitation shall be served in the same manner as a summons under the Code of Civil Procedure.

The respondent subsequently brought a twofold action against the appellants, who signed the report, and the Commission itself. In the first action respondent, relying on art. 33 *C.C.P.*, asked that the report, or alternatively the part concern-

un exposé des faits pertinents à ce pourvoi et il suffit ici de répéter les plus importants.

En vertu de l'art. 20 de la *Loi de police*, L.R.Q., chap. P-13, les appelants, que j'appellerai aussi les commissaires, ont siégé en 1979 et 1980 à titre de membres additionnels de la Commission de police du Québec et ont fait enquête sur les activités de certaines personnes du monde des affaires qui se seraient livrées à certains actes criminels. L'article 20 prévoit:

20. La Commission doit faire enquête, chaque fois que demande lui en est faite par le gouvernement, sur tout aspect de la criminalité qu'il indique.

La Commission doit aussi faire enquête sur les activités d'une organisation ou d'un réseau, ses ramifications et les personnes qui y concourent, dans la mesure qu'indique le gouvernement lorsque ce dernier a des raisons de croire que dans la lutte contre le crime organisé ou le terrorisme et la subversion, il est de l'intérêt public d'ordonner la tenue d'une telle enquête.

Suite à cette enquête la Commission a soumis un rapport écrit au procureur général en vertu de l'art. 35 de la même loi. La partie pertinente de cet article se lit comme suit:

35. Lorsqu'une enquête a été faite conformément aux articles qui précèdent, la Commission est tenue de soumettre au procureur général un rapport écrit exposant les constatations qui ont été faites; ...

Ce rapport fut ensuite publié.

Dans ce rapport l'intimé allègue que sa conduite a été blâmée très sévèrement sans en avoir été avisé comme l'exige l'art. 34.3, que voici:

34.3 La Commission ne peut, dans ses rapports, blâmer la conduite d'une personne ou recommander que des sanctions soient prises contre elle, à moins de l'avoir informée des faits qu'on lui reproche et de lui avoir permis d'être entendue à ce sujet.

Cette obligation cesse si cette personne a été invitée à se présenter devant la Commission dans un délai raisonnable et si elle a refusé ou négligé de le faire. Cette invitation est signifiée de la même façon qu'une assignation en vertu du Code de procédure civile.

Par la suite, l'intimé a intenté un double recours contre les appelants, signataires du rapport, et la Commission elle-même. Par le premier, l'intimé, se fondant sur l'art. 33 *C.p.c.*, demande que le rapport, ou subsidiairement la partie qui le concerne,

ing him, be declared null and void together with the related evidence. In the second action, the respondent asked that the Commission and appellants be jointly and severally ordered to pay him \$250,000 as exemplary damages, in accordance with s. 49 of the *Charter of human rights and freedoms*, R.S.Q., c. C-12, which provides:

49. Any unlawful interference with any right or freedom recognized by this Charter entitles the victim to obtain the cessation of such interference and compensation for the moral or material prejudice resulting therefrom.

In case of unlawful and intentional interference, the tribunal may, in addition, condemn the person guilty of it to exemplary damages.

The appeal relates solely to the second action.

Before pleading to the action, each of the appellants filed a motion to dismiss, relying on the immunity set forth in s. 22 of the *Police Act*:

22. For the purposes of an inquiry held by it under this act or any other act, the Commission, each of its members and every person authorized by it to make an inquiry are vested with the powers and immunity of a commissioner appointed under the Act respecting public inquiry commissions (chapter C-37).

This provision leads us to s. 16 of the *Act respecting public inquiry commissions*, R.S.Q., c. C-37, which provides:

16. The commissioners shall have the same protection and privileges as are conferred upon judges of the Superior Court, for any act done or omitted in the execution of their duty.

The Superior Court judge ruled in favour of the appellants, but his decision was reversed by the Court of Appeal, [1983] C.A. 334, which dismissed the motions to dismiss on the following grounds at p. 335:

[TRANSLATION] The immunity of superior court judges is not defined by law. Judicial attitudes to its scope have evolved: see *Sirros v. Moore*, [1975] Q.B. 118 (U.K.) The immunity does not seem to be absolute but to depend largely on the *ultra vires* of the act committed by the judge and on the knowledge which he has that he lacked jurisdiction.

It is difficult to assess the concepts of jurisdiction and knowledge in the abstract: it is usually preferable to look at the exact circumstances of a case before arriving at a decision.

soit déclaré nul et non avenue de même que la preuve s'y référant. Par le second recours, l'intimé demande que la Commission et les appelants soient condamnés conjointement et solidairement à lui payer 250 000 \$ à titre de dommages exemplaires, conformément à l'art. 49 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., chap. C-12, qui édicte:

49. Une atteinte illicite à un droit ou à une liberté reconnu par la présente Charte confère à la victime le droit d'obtenir la cessation de cette atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte.

En cas d'atteinte illicite et intentionnelle, le tribunal peut en outre condamner son auteur à des dommages exemplaires.

Seul le dernier recours fait l'objet de ce pourvoi.

Avant de plaider au fond, chaque appelant a présenté une requête en irrecevabilité invoquant l'immunité prévue par l'art. 22 de la *Loi de police*:

22. Aux fins d'une enquête qu'elle tient en vertu de la présente loi ou de toute autre loi, la Commission ainsi que chacun de ses membres et toute personne autorisée par elle à faire enquête sont investis des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37).

Cette dernière disposition nous réfère à l'art. 16 de la *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q., chap. C-37, qui édicte:

16. Les commissaires jouissent de la même immunité et des mêmes privilèges que les juges de la Cour supérieure, pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs.

Le juge de la Cour supérieure a donné raison aux appelants, mais sa décision a été infirmée par la Cour d'appel, [1983] C.A. 334, qui a rejeté les requêtes en irrecevabilité pour les motifs suivants (à la p. 335):

L'immunité des juges de la Cour supérieure n'est pas définie par la loi. La jurisprudence quant à son étendue a évolué. Voir *Sirros c. Moore*, [1975] Q.B. 118 (R.-U.). L'immunité ne serait pas absolue mais dépendrait grandement de l'*ultra vires* de l'acte posé par le juge et de la connaissance que celui-ci avait de l'absence de sa compétence.

Or la notion de compétence et le concept de connaissance s'évaluent difficilement dans l'abstrait: la plupart du temps il vaut mieux voir les circonstances exactes d'une affaire avant de pouvoir statuer.

This is so in the case at bar: appellant alleged that respondents began an inquiry without publishing notices and that they censured his conduct without giving him an opportunity to defend himself, contrary to the specific provisions of the Act under which they held their mandate.

The evidence presented of these allegations will be more or less circumstantial. If certain circumstances were proven, a judge could conclude that the immunity enjoyed by respondents was not a bar to appellant's action.

At this stage of the proceedings, appellant should be given the benefit of the doubt.

In short, I am unable to conclude that the allegations of appellant's action do not establish a right against respondents.

The appellants appealed from this judgment with respect to the action for damages.

In this Court, the argument especially turned on the first sentence of the Court of Appeal's reasons: in other words, counsel devoted most of their arguments to the question of the extent of the immunity of superior court judges. However, that sentence is far from comprising all of the reasons of the Court of Appeal, and from the manner in which I approach the issues, it becomes quite secondary.

It should be borne in mind that, in the case at bar, the primary question is not the jurisdiction of superior court judges or the extent of their immunity. What is really at issue is the immunity conferred on commissioners appointed under the *Police Act*. As we have seen, this immunity is set forth in s. 16 of the *Act respecting public inquiry commissions*, which I repeat:

16. The commissioners shall have the same protection and privileges as are conferred upon judges of the Superior Court, for any act done or omitted in the execution of their duty.

(Emphasis added.)

It is true that this provision gives commissioners the same immunity as superior court judges, but only when they are acting "in the execution of their duty". What must be considered is not primarily the jurisdiction or immunity of superior court judges, but the duties or jurisdiction of com-

C'est le cas dans la présente cause: l'appelant a allégué que les intimés ont commencé une enquête sans publier d'avis et qu'ils ont blâmé sa conduite sans lui avoir donné l'occasion de se disculper et ceci contrairement aux dispositions spécifiques de la loi en vertu de laquelle ils détenaient leur mandat.

La preuve qui sera faite de ces allégations sera plus ou moins circonstanciée. Si certaines circonstances étaient prouvées, un juge pourrait en arriver à la conclusion que l'immunité dont jouissaient les intimés ne constituait pas une fin de non-recevoir à l'action de l'appelant.

À ce stade des procédures, il y a lieu d'accorder le bénéfice du doute à l'appelant.

Bref, je ne peux me convaincre que les allégations de l'action de l'appelant ne font pas voir un droit contre les intimés.

Les appelants se pourvoient de cette dernière décision en ce qui a trait au recours en dommages.

Devant cette Cour, le débat a surtout tourné autour de la première phrase des motifs de la Cour d'appel. C'est-à-dire que les avocats se sont surtout penchés sur la question de l'étendue de l'immunité des juges de la Cour supérieure. Cependant, cette phrase est loin de constituer tous les motifs de la Cour d'appel et, en raison de la façon dont j'aborde la question, elle devient pour moi tout à fait secondaire.

Il faut se souvenir qu'en l'espèce, la question principale n'est pas de déterminer la compétence des juges de la Cour supérieure ou l'étendue de leur immunité. Plutôt, il faut déterminer l'immunité accordée à des commissaires nommés en vertu de la *Loi de police*. Cette immunité, nous l'avons vu, est celle accordée par l'art. 16 de la *Loi sur les commissions d'enquête* que je répète:

16. Les commissaires jouissent de la même immunité et des mêmes privilèges que les juges de la Cour supérieure, pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs.

(C'est moi qui souligne.)

Il est vrai que cette disposition accorde aux commissaires la même immunité que les juges de la Cour supérieure, mais seulement quand ils agissent «dans l'exécution de leurs devoirs». Or ce qu'il faut examiner ce n'est pas d'abord la compétence ou l'immunité des juges de la Cour supérieure,

missioners under their enabling Act, namely the *Police Act*.

There is no doubt that the Commission has the duty to submit a report to the Attorney General. Under s. 35, as we have seen, the Commission is required to submit a report of its findings. However, while the Act indicates that the Commission should make a report, it also clearly indicates what it must not include in it. It will be recalled that s. 34.3 provides that the Commission "shall not" (I emphasize, *shall not*) "in its reports, censure the conduct of a person . . . unless it has informed him of the facts alleged against him and has permitted him to be heard on that subject". This was not done in the present case. Thus, far from submitting a report in the execution of their duty, the commissioners, if what they are censured for is true, did what it was their duty under the Act not to do. The Act states specifically that they shall not do it, that is, that they lack the capacity to do it, or in other words that they have neither the jurisdiction nor the duty to do it.

What is involved is not a minor procedural omission. Rather it is an act that may cause considerable harm to an individual, especially with the publicity that surrounds this type of commission nowadays. I am not the first to realize this: see, for example, *Re The Ontario Crime Commission, Ex parte Feeley*, [1962] O.R. 872 (C.A.), at p. 896, *per* Schroeder J.A. The legislature clearly anticipated this danger, and in order to protect the individual it expressly provided that the Commission is not to censure the conduct of a person unless he has been given an opportunity to defend himself.

I, therefore, conclude that if the respondent's conduct was censured in the commissioners' report without his having been permitted to be heard on that subject, as required by s. 34.3 of the *Police Act*, it is far from clear that the commissioners were acting in the execution of their duty for the purposes of s. 16 of the *Act respecting public inquiry commissions*. The latter is a general statute while the enabling legislation for the commissioners, *i.e.*, the *Police Act* is specific to this Commission. Section 34.3 of the latter was specifi-

mais plutôt quels sont les devoirs des commissaires en vertu de leur loi constituante, soit la *Loi de police*.

a Il ne fait pas de doute que la Commission a le devoir de présenter un rapport au procureur général. En vertu de l'art. 35, nous l'avons vu, la Commission est tenue de soumettre un rapport exposant les constatations qui ont été faites. Mais b si la Loi indique que la Commission doit faire rapport, elle indique aussi clairement ce qu'elle ne doit pas dire dans son rapport. L'article 34.3, on se souviendra, édicte que la Commission «ne peut», (j'insiste, *ne peut*) «dans ses rapports, blâmer la conduite d'une personne . . . à moins de l'avoir c informée des faits qu'on lui reproche et de lui avoir permis d'être entendue à ce sujet», ce qui n'a pas été fait en l'espèce. Donc, loin d'avoir fait rapport d dans l'exécution de leurs devoirs, les commissaires, si ce qu'on leur reproche est vrai, ont fait ce que la Loi leur impose le devoir de ne pas faire. En effet, la Loi nous dit spécifiquement qu'ils ne peuvent pas le faire, ou en d'autres mots, qu'ils n'ont ni la compétence ni le devoir de le faire. e

Il ne s'agit pas ici d'une simple omission procédurale sans importance. Il s'agit d'un geste qui peut causer des dommages considérables à un individu, surtout avec la publicité qui entoure aujourd'hui ce genre de commission. Je ne suis pas le premier à le constater: voir, par exemple, *Re The Ontario Crime Commission, Ex parte Feeley*, [1962] O.R. 872 (C.A.), à la p. 896, le juge f Schroeder. Le législateur a clairement prévu ce danger et, afin de protéger l'individu, il a expressément prévu que la Commission ne peut blâmer la conduite d'une personne à moins qu'elle ne lui g donne l'occasion de se défendre. h

Or je conclus que si la conduite de l'intimé a été blâmée dans le rapport des commissaires sans que ces derniers lui aient permis d'être entendu à ce sujet, comme l'exige l'art. 34.3 de la *Loi de police*, i, il est loin d'être certain que les commissaires agissaient dans l'exécution de leurs devoirs pour les fins de l'art. 16 de la *Loi sur les commissions d'enquête*. Cette dernière est une loi générale, tandis que la loi constituante des commissaires, j savoir, la *Loi de police*, est particulière à cette commission. L'article 34.3 de cette dernière a été

cally devised to afford protection to the persons accused of blameworthy conduct in a Commission's report. I fail to see how a motion to dismiss the respondent's action for damages can succeed.

The judgment in *McC v. Mullan*, [1984] 3 All E.R. 908 (H.L.), supports this conclusion. In that case a magistrate had ordered an accused to be detained, which he had the power to do. However, he did so without informing the accused that he was entitled to request legal aid, even though art. 15(1) of the *Treatment of Offenders (Northern Ireland) Order 1976* provided that a magistrate should inform the accused of this right before ordering his detention. The order was subsequently set aside and the accused brought an action against the magistrate, seeking damages for his detention because the magistrate had acted in excess of his jurisdiction. In his defence, the magistrate cited s. 15 of the *Magistrates' Courts Act (Northern Ireland) 1964*, which provides:

No action shall succeed against any person by reason of any matter arising in the execution or purported execution of his office of resident magistrate or justice of the peace, unless the court before which the action is brought is satisfied that he acted without jurisdiction or in excess of jurisdiction.

The issue there was thus very similar to that in the present case, namely whether the magistrate had acted beyond his jurisdiction in ordering that the accused be detained without informing him of his right to legal aid.

In approaching the issue, Lord Bridge of Harwich, writing for the majority in the House of Lords, first observed that the concept of jurisdiction is extremely complicated. On the one hand, there are very clear situations, such as in the *Marshalsea Case* (1612), 10 Co. Rep. 68b, 77 E.R. 1027 (K.B.), where a Court exceeded its jurisdiction, which extended only to members of the King's Household, when the parties involved were not members. In such a case, there was no doubt that an injured party could sue members of the Court for damages. I would add that in such circumstances, I see no difference between the concept of jurisdiction and that of duty.

rédigée précisément dans le but d'accorder une protection aux personnes accusées de conduite blâmable dans un rapport de la Commission. Donc je vois mal comment nous pouvons opposer une fin de non-recevoir au recours en dommages de l'intimé.

L'arrêt *McC v. Mullan*, [1984] 3 All E.R. 908 (H.L.), appuie cette conclusion. Dans cet arrêt, un magistrat avait ordonné la détention d'un accusé, ce qu'il avait le pouvoir de faire. Cependant il l'a fait sans avoir avisé l'accusé qu'il avait droit de demander l'aide juridique alors que l'art. 15(1) du *Treatment of Offenders (Northern Ireland) Order 1976* prescrit que le magistrat doit aviser l'accusé de ce droit avant d'ordonner sa détention. Cette ordonnance fut par la suite annulée et l'accusé a alors intenté une action contre le magistrat demandant des dommages-intérêts en raison de sa détention parce que le magistrat avait excédé sa compétence. Dans sa défense le magistrat a invoqué l'art. 15 du *Magistrates' Courts Act (Northern Ireland) 1964* qui prescrit:

[TRADUCTION] Aucune action n'est recevable contre une personne en raison de questions qui découlent de l'exécution réelle ou prétendue de ses fonctions de magistrat résident ou de juge de paix, à moins que la cour devant laquelle l'action est intentée soit convaincue qu'elle a agi sans compétence ou en excédant sa compétence.

Donc la question qui se posait ressemblait beaucoup à celle qui se pose en l'espèce, savoir est-ce que le magistrat avait excédé sa compétence en ordonnant la détention de l'accusé sans l'avoir avisé de son droit à l'aide juridique.

En abordant la question, lord Bridge of Harwich, qui expose les motifs principaux de la Chambre des lords, a d'abord expliqué que la notion de compétence en est une des plus compliquées. D'une part, il existe des situations très claires comme par exemple dans *Marshalsea Case* (1612), 10 Co. Rep. 68b, 77 E.R. 1027 (K.B.), où le tribunal avait excédé sa compétence parce que celle-ci ne s'étendait qu'aux membres de la Maison du roi et que les parties en cause n'en étaient pas membres. Dans un tel cas, il ne faisait pas de doute que les parties lésées pouvaient poursuivre les membres du tribunal en dommages. J'ajoute que dans de telles circonstances, je ne vois aucune différence entre les notions de compétence et de devoir.

However, since *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147 (H.L.), the concept of jurisdiction has been widened to permit judicial review of "inferior" courts, when through a technical error they do what they are not permitted to do by law (see especially at pp. 913, 917 and 920 of *McC*). The Court could not be sued in damages for an error of this kind.

Between these two types of excess of jurisdiction, Lord Bridge observed, there is a vast area in which the law is less clear. The question in *McC* was to define the situations that fell under the protection of s. 15 of the *Magistrates' Courts Act (Northern Ireland) 1964*. Lord Bridge appeared to have no difficulty in determining that the failure of the magistrate to inform the accused of his right to legal aid could not be viewed as a subtle procedural error that constituted an excess of jurisdiction by virtue of the *Anisminic* case. Rather there had been a serious irregularity. In his observations at p. 920, he drew the line between the two types of procedural irregularity and the resultant consequences as follows:

Justices would, of course, be acting 'without jurisdiction or in excess of jurisdiction' within the meaning of s. 15 if, in the course of hearing a case within their jurisdiction, they were guilty of some gross and obvious irregularity of procedure, as for example if one justice absented himself for part of the hearing and relied on another to tell him what had happened during his absence, or of the rules of natural justice, as for example if the justices refused to allow the defendant to give evidence. But I would leave for determination if and when they arise other more subtle cases one might imagine in which it could successfully be contended in judicial review proceedings that a conviction was vitiated on some narrow technical ground involving a procedural irregularity or even a breach of the rules of natural justice. Such convictions, if followed by a potential trespass to person or goods, would not, in my opinion, necessarily expose the justices to liability in damages.

In *McC*, as in the present case, the question was not a subtle one, but an irregularity that was at

Cependant, depuis l'arrêt *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147 (H.L.), la notion de compétence a été élargie afin de permettre le contrôle judiciaire des tribunaux dits inférieurs qui, en vertu d'une erreur de forme, font ce que la loi ne leur permet pas (voir surtout aux pp. 913, 917 et 920 de l'arrêt *McC*). Pour une telle erreur le tribunal ne pourrait pas être poursuivi en dommages-intérêts.

Entre ces deux genres d'excès de compétence, selon lord Bridge, il existe un vaste champ où le droit est moins précis. La question qui se posait dans *McC* était de définir les situations qui devaient tomber sous la protection de l'art. 15 du *Magistrates' Courts Act (Northern Ireland) 1964*. Lord Bridge ne semble avoir eu aucune difficulté à déterminer que l'omission du magistrat d'aviser l'accusé de son droit à l'aide juridique ne pouvait pas être considérée comme une erreur de procédure subtile assimilable à un excès de compétence en vertu de l'arrêt *Anisminic*. Il s'agissait d'une irrégularité grave. Dans ses remarques à la p. 920, il trace la ligne entre ces deux sortes d'irrégularité procédurale et les conséquences qui en découlent de la façon suivante:

[TRADUCTION] Évidemment, les juges agiraient «sans compétence ou en excédant leur compétence» au sens de l'art. 15 si, au cours de l'audition d'une affaire qui relève de leur compétence, ils étaient coupables d'irrégularité grossière et évidente en matière de procédure, par exemple si un juge s'absentait pendant une partie de l'audition et se fondait sur une autre personne pour lui rapporter ce qui s'est produit pendant son absence, ou en matière de règles de justice naturelle, par exemple, si les juges refusaient de permettre aux défendeurs de témoigner. Toutefois, j'éviterai de me prononcer sur d'autres cas plus subtils que l'on peut imaginer dans lesquels on pourrait soutenir avec succès dans des procédures d'examen judiciaire qu'une déclaration de culpabilité a été viciée pour un motif de procédure précis comportant une irrégularité procédurale ou même une violation des règles de justice naturelle. De telles déclarations de culpabilité, si elles étaient suivies d'atteintes possibles à l'intégrité physique d'une personne ou de la violation possible de la propriété, à mon avis, n'exposeraient pas nécessairement les juges à une poursuite en dommages-intérêts.

Dans *McC*, comme en l'espèce, il ne s'agissait pas d'une question subtile, mais d'une irrégularité

once obvious and serious. More important, in both cases the procedure was one required by the legislature as a prerequisite to the exercise of a power, in *McC* the detention of the accused, in the present case the imputing to respondent of conduct open to censure. In the particular context of *McC*, there were several earlier cases in which magistrates had been successfully sued for damages because they had failed to comply with the specific requirements of the applicable legislation.

The fundamental principle that emerges from the reasons of Lord Bridge is very clearly stated at p. 924:

Can it be said that the appellants' omission to inform the respondent of his right to apply for legal aid was a mere procedural irregularity? I have reached the conclusion that it cannot. The language of art 15(1) of the 1976 order, in any case in which it applies, prohibits in the clearest terms the imposition of any of the custodial sentences mentioned unless one or other of the conditions referred to in sub-*paras* (a) and (b) of the paragraph has been satisfied. As already mentioned, s. 21(1) of the Powers of Criminal Courts Act 1973 has the same effect. Parliament plainly attached importance to ensuring that none of these custodial sentences should be imposed for the first time on a defendant not legally represented unless the defendant's lack of representation was of his own choice. The philosophy underlying the provision must be that no one should be liable to a first sentence of imprisonment, borstal training or detention, unless he has had the opportunity of having his case in mitigation presented to the court in the best possible light.

By substituting the legislative provisions applicable in the present case for those referred to by Lord Bridge, it becomes obvious that the same considerations apply here. In my opinion, a person who flagrantly acts in excess of his jurisdiction as already described does not act in the execution of his duty.

It is unnecessary for the purposes of this appeal to examine the other points that were raised, namely whether a distinction should be made between the immunity conferred on a judge of an "inferior" court and that conferred on a judge of a superior court, the extent of the latter or the

à la fois évidente et grave. Plus important, dans les deux arrêts, il est question d'une procédure exigée par le législateur comme condition à l'exercice d'un pouvoir, dans *McC* la détention de l'accusé, en l'espèce l'attribution de conduite blâmable à l'intimé. Dans le contexte précis de *McC*, il y avait plusieurs arrêts antérieurs dans lesquels des magistrats avaient avec succès été poursuivis en dommages-intérêts parce qu'ils ne s'étaient pas conformés aux exigences précises de la loi applicable.

Le principe fondamental qui ressort des motifs de lord Bridge est exprimé de façon très claire à la p. 924:

[TRADUCTION] Peut-on dire que l'omission des appellants d'informer l'intimé de son droit de demander l'aide juridique était une simple irrégularité en matière de procédure? Je suis arrivé à la conclusion que ce n'est pas possible. Le texte du par. 15(1) de l'ordonnance de 1976, dans tous les cas où il s'applique, interdit de la façon la plus claire, l'imposition de l'une des peines d'emprisonnement mentionnées, à moins que l'une ou l'autre des conditions visées au sous-al. a) et b) de l'alinéa n'ait été satisfaite. Comme il a déjà été mentionné, le par. 21(1) de la Powers of Criminal Courts Act 1973 a le même effet. Le Parlement a clairement attaché de l'importance à faire en sorte qu'aucune de ces peines d'emprisonnement ne soit infligée pour la première fois à un défendeur qui n'est pas représenté par procureur à moins qu'il n'ait choisi lui-même de ne pas être représenté. La philosophie sur laquelle se fonde la disposition porte que nul ne devrait être passible d'une première peine d'emprisonnement, de maison de redressement ou de détention, à moins qu'il n'ait eu la possibilité de faire valoir des circonstances atténuantes devant la cour de la meilleure manière possible.

Il suffit de substituer les exigences législatives applicables en l'espèce à celles citées par lord Bridge pour démontrer que les mêmes considérations s'appliquent en l'espèce. À mon avis, celui qui excède sa compétence d'une façon flagrante comme celle déjà décrite n'agit pas dans l'exécution de son devoir.

Pour les fins de ce pourvoi, il n'est pas nécessaire d'aborder les autres questions qui ont été soulevées, c'est-à-dire, s'il y a une distinction à faire entre l'immunité accordée à un juge d'une cour dite inférieure et celle accordée à un juge de la Cour supérieure, l'étendue de cette dernière ou la

jurisdiction of a provincial legislature to confer such immunity on the members of bodies other than a superior court.

For these reasons, I would dismiss the motions to dismiss and accordingly would dismiss the appeal.

Appeal allowed with costs, WILSON and LA FOREST JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant Boily: Blain, Piché, Emery & Associés, Montréal.

Solicitors for the appellant Morier: Stikeman, Elliott, Tamaki, Mercier & Robb, Montréal.

Solicitors for the respondent: Pepin, Létourneau & Associés, Montréal.

Solicitors for the mis en cause the Attorney General of the Province of Quebec: Pierre Lemieux and André Gaudreau, Ste-Foy.

compétence d'une législature provinciale d'accorder cette immunité aux membres d'organismes autres qu'une cour supérieure.

^a Pour ces motifs, je suis d'avis de refuser les requêtes en irrecevabilité. Donc, je rejeterais le pourvoi.

Pourvoi accueilli avec dépens, les juges WILSON et LA FOREST sont dissidents.

^b *Procureurs de l'appellant Boily: Blain, Piché, Emery & Associés, Montréal.*

^c *Procureurs de l'appellant Morier: Stikeman, Elliott, Tamaki, Mercier & Robb, Montréal.*

Procureurs de l'intimé: Pepin, Létourneau & Associés, Montréal.

^d *Procureurs du mis en cause le procureur général de la province de Québec: Pierre Lemieux et André Gaudreau, Ste-Foy.*