19 ta' Settembru 1953.

Imħallef :
L-Onor. Dr. W. Harding, B.Litt., LL.D.

Il-Pulizija *versus* Gerald Caruana (*)

"Wages Council" — Poteri Diskrezzjonali — Government Notice 556/1952 — Art. 7 (2) ta' l-Att XI ta' l-1952.

Mill-kumpless tad-dispożizzjonijiet ta' l-Att XI ta' l-1952, dwar il-"Wages Council", jidher sewwa li wieħed jikkonkjudi li dan il-Council ma hux biss "advisory", imma anki ta' karattru "quasi judicial"; għaliex il-Council hu fakoltizzat mhux biss li jagħti pariri lill-Ministru, imma anki li, qabel ma jagħmel proposti lill-Ministru, jagħmel investigazzjonijiet, jikkunsidra r-"representations" li jistgħu jsiru dwar il-proposti, jisma' x-xhieda, u jiddeċidi jekk jikkomunikax il-proposti lill-Ministru, bla emendi jew b'xi emendi, bħala riżultat tar-"representations".

Il-kontroll tal-Qrati in materja hu limitat filli l-Qorti tara jekk il-

(*) Deċiża fil-meritu b'sentenza tat-3 ta' Ottubru 1953 — Appell Kriminali (publikata).

"Wages Council" ikuna ċċeda l-poteri statutorji tiegħu, u jekk ipproċediex ritwalment kwantu għall-forma tad-deċiżjoni, u tista' anki tikkontrolla jekk ġewx osservati l-prinċipji tal-ġustizzja naturali; imma ma tistax tindaħal, in linea ta' massima, fil-ġustizzja jew spedjenza tad-deċiżjoni, jew fl-eżerċizzju tad-diskrezzjoni.

Il-Qorti, — Rat l-imputazzjoni miġjuba kontra l-imsemmi Caruana talli l-Ħamrun, bħala proprjetarju tar-Rex Cinema, fl-aħħar tliet xhur qabel iċ-ċitazzjoni, naqas li jħallas ir-rimunerazzjoni minima lill-makkinista Joseph Sciberras, li hu impjegat fl-istess Cinema, u t-talba tal-Pulizija sabiex il-Qorti tordna lill-istess Caruana jħallas id-differenza bejn il-paga attwalment imħallsa lil Sciberras u dik stabbilita mil-liġi (Govt. Notice 556/1952) għall-perijodu kollu tal-kontravvenzjoni, ċjoè mill-15 ta' Diċembru 1952;

Rat is-sentenza preliminari mogħtija mill-Qorti Kriminali tal-Maġistrati ta' Malta fit-22 ta' April 1953, li biha ġiet miċħuda l-preġudizzjali sollevata quddiem dik il-Qorti mill-imputat, illi l-"Wages Order No. 1", maħruġ bl-imsemmija Notifikazzjoni 556/1952 huwa null, għaliex ma kienx preċedut bil-formalitajiet preskritti mil-liġi;

Rat is-sentenza susseġwenti ta' l-istess Qorti, mogħtija fit-23 ta' April 1953, li biha l-imputat ġie misjub ħati skond l-imputazzjoni u kundannat għall-multa ta' £5, u ġie lilu ordnat li jirrifondi lil Sciberras is-somma ta' £49. 14. 0, korrispondenti għad-differenza fil-paga għal erbatax-il ġimgħa, ċjoè mill-15 ta' Diċembru 1952 sal-24 ta' Marzu 1953, data tan-notifika taċ-ċitazzjoni;

Rat ir-rikors ta' l-imputat fol. 45, li bih għamel l-appell lil din il-Qorti;

Trattat dan l-appell, kwantu għas-sentenza tat-22 ta' April 1953, fuq imsemmija;

Ikkunsidrat;

Kif jidher mill-verbal fol. 5 ta' l-inkartament, id-difiża qiegħda tibbaża l-eċċezzjoni tagħha ta' nullità tal-"Wages Council Order No. 1" fuq żewġ raġunijiet :—

1. Illi l-Kunsill ma kkunsidrax l-osservazzjonijiet li ġew lilu magħmula fil-perijodu stabbilit fl-art. 7 (2) ta' l-Att XI ta' l-1952;

2. Illi l-proposta li giet imresqa quddiem il-Ministru skond l-art. 7 (1) (b) ta' l-istess Att ma kienetx deliberazzjoni tal-Kunsill, u lanqax mehuda f'seduta ta' l-istess Kunsill;

Ikkunsidrat;

Bl-art. 5 ta' l-Att fuq imsemmi, il-Ministru prepost ghad-Dipartiment tax-Xoghol gie fakoltizzat li jikkostitwixxi "Wages Council" per mezz ta' Order, sabiex dana l-Council jezgwixxi, ghar-rigward ta' l-impjegati msemmija fl-Order u l-principali taghhom, il-funzjonijiet specifikati fl-Att. Dawn huma kontenuti fl-art. 7, li jghid hekk:—

(1) A Wages Council shall have power (a) to tender advice to the Minister on any matter which the Minister may refer to it for the purpose, and (b) to submit to the Minister proposals concerning the regulation of the conditions of employment of the employees included in its field of operation;

(2) Before submitting any such proposals to the Minister, a Wages Council shall make such investigations as appear to it to be necessary, and shall publish in the Government Gazette, over the signature of the Chairman and the Secretary, if any, a notice of the proposals, stating the period, which shall not be less than twenty one days from date of notice, within which written representations, with respect to the proposals, may be made to the Council; and the Council shall consider any representations made within that period, and shall make any further enquiries as it may consider necessary, and may then submit the proposals to the Minister, either without amendments, or with such amendments as it thinks fit having regard to the representations";

L-artikolu jkompli jaghti l-fakoltà lil "Wages Council" li jisma' xhieda u jordna l-attendenza taghhom b'citazzjonijiet firmati mic-Chairman jew mis-Secretary, bis-sanzjonijiet opportuni;

Lic-Chairman gie moghti l-poter li jaghti l-gurament lix-xhieda (art. 6 (7) ibidem), u gie statwit li l-proceduri kunu "in camera" (art. 6 (9) ibidem);

Ikkunsidrat;

Il-pont involut fid-deċiżjoni appellata huwa indubbjament wieħed ta' Dritt Amministrativ. Għalkemm fl-Ingilterra ma hemmx sal-lum is-sistema ta' "Droit Administratif" li hemm fi Franza, li jinkludi l-"Conseil d'Etat" bħala qorti għal materji amministrativi, u li jinkludi wkoll tribunal biex jirriżolvi l-konflitti bejn l-awtorità amministrativa u dik ġudizzjarja, eppure, meta wieħed jistudja sewwa l-pożizzjoni attwali tas-sistema Ingliż, partikolarment f'testi kif huma "The Parliamentary Powers of English Government Departments" ta' John Willis, "Administrative Law" ta' F.J. Port, "Delegated Legislation" ta' C.T. Carr, u "Justice and Administrative Law" ta' W.A. Robson, ma jistax ma jaqbelx ma' dak li jgħidu Wade & Philips fil-ktieb tagħhom "Constitutional Law", 2nd edition, nota paġ. 301, illi "in all but name there is in this country a system of Administrative Law". Iżda, minħabba ċerta avversjoni għal din in-nomenklatura, u anki ċerti differenzi indubbjament sostanzjali bejn is-sistema Ingliż u dak Franċiż, ma ġietx adottata dik l-espressjoni ta' "Droit Administratif". U ma jistax ukoll ma jaqbelx ma' dak li jgħid ir-Robson (op. ċit. paġ. 409, 1947 edit.) illi "in the exercise of their supervisory jurisdiction over administrative tribunals the Courts have scarcely developed this branch of the law at all during the past thirty years";

Tikkunsidra;

Mill-kumpless tad-dispożizzjonijiet fl-Att XI ta' l-1952 dwar dan il-"Wages Council" jidher sewwa li wieħed jikkonkludi li dan il-Council ma hux biss "advisory", imma anki ta' karattru "quasi-judicial"; għaliex il-Council huwa fakoltizzat mhux biss li jagħti parir lill-Ministru, imma anki li, qabel ma jagħmel "proposals" lill-Ministru, jagħmel investigazzjonijiet, jikkunsidra r-"representations" li jistgħu jsiru dwar il-proposti, jisma' x-xhieda, u jiddeċidi, fid-diskrezzjoni tiegħu, jekk jikkommunikax il-proposti lill-Ministru, bla emendi jew b'xi emendi bħala riżultat tar-"representations". Kull meta jkun hemm, qabel id-deċiżjoni, l-istudju tal-"consideration", dak l-istudju jimporta funzjoni

"quasi judicial", kif osserva Lord Justice Maughan fil-kawża Board of Education v. Rice (1911), A.C. 179. Tant juri anki dak li qal it-Treasury Solicitor Sir Maurice Gwyer fix-xhieda tiegħu fl-ewwel seduta tal-"Committee on Ministers' Powers" li pproduċa r-"Report" ta' l-1932 (Cmmd. 4060, H.M. Stationery Office), fis-sens illi l-korp ikun "judicial" meta jiddeċidi "a question of legal right in a dispute", u jkun "quasi judicial" meta jeżerċita pjuttost "administrative discretion", kif inhu l-każ preżenti, li fih il-"Wages Council", wara li jippublika l-"proposals" u jikkunsidra r-"representations", jiddeċidi fid-diskrezzjoni tiegħu jekk għandux jikkomunika dawk il-"proposals" lill-Ministru, b'emendi jew mingħajrhom;

Issa, fil-ġurisprudenza lokali (salvi żviluppi oħra tagħna 'l quddiem, għaliex ċertament il-ġurisprudenza ma għandhiex tkun statika), jidher li l-kontroll tal-Qrati in materja hu limitat filli l-Qorti tara jekk il korp partikulari jkunx eċċeda il-poteri statutorji tiegħu, u jekk ipproċediex ritwalment kwantu għall-forma tad-deċiżjoni, u tista' anki tikkontrolla jekk ġewx osservati l-prinċipji tan-"natural justice". Il-Qorti, però, ma tistax tindaħal, in linea di massima, fil-ġustizzja jew spedjenza tad-deċiżjoni, jew l-eżerċizzju tad-diskrezzjoni. U jingħad "in linea di massima", għax jista' jkun li f'ċerti każijiet ikun hemm il-kontroll tal-Qrati, fil-każ, per eżempju, ta' "bye-laws" ta' l-Awtorità Amministrativa li jkunu "manifestly oppressive" (ara Keir & Lawson, "Cases in Constitutional Law", 1928 edition, p. 11)— każijiet li għandhom jiġu studjati "caso per caso". U għalhekk l-Imħallef sedenti osserva li f'din il-materja ma għandux ikun hemm rigoriżmu statiku jew delimitazzjoni indebita ta' "judicial control";

Ikkunsidrat;

Din il-Qorti, fl-indaġini u apprezzament tal-fatti, taqbel mal-Maġistrat, għar-raġunijiet minnu perspikaċement enumerati fis-sentenza appellata, li l-"Wages Council" ikkunsidra (kif kellu jagħmel skond il-liġi) ir-"representations" li saru dwar il-"proposals", u illi l-"proposals" li eventwalment saru lill-Ministru kienu deliberazzjoni tal-Kunsill. Il-

kelma "consider" ma għandhiex tigi interpretata bħala li timplika xi proċedura speċjali, u għandha tiftiehem fis-sens letterali "to deliberate on". U jirriżulta li fil-fatt il-Kunsill iddelibera fuq dawk ir-rappreżentazzjonijiet. Jirriżulta wkoll li l-proposta, kif imressqa lill-Ministru, kienet id-deliberazzjoni tal-maġġoranza tal-Kunsill. Il-fatt li ma saretx votazzjoni formali ma jinvalidax il-proċedura tal-Council; għaliex ma kienx hemm, all-ara almenu, ebda regolament li jimponi xi proċedura speċjali. Ir-regolamenti proċedurali ġew promulgati in segwitu (ara G.N. 386 ta' l-1953). Sakemm ma *kienx hemm regolamenti proċedurali, il-Kunsill seta' jadopera* dik il-proċedura li ġġudika "fair and convenient for the transaction of business" (ara Local Govt. Board v. Arlidge, 1915, A.C. 120);

Il-kumpless preponderanti tal-provi juri konkludentement illi l-"proposals" kommunikati lill-Ministru kienu verament id-deċiżjoni tal-maġġuranza, u li, billex ittieħdet dik id-deċiżjoni, ma sar xejn "manifestly oppressive", u l-Council ma eċċeda bl-ebda mod il-poteri tiegħu, malizzjożament *jew bi żball, b'mod li seta' jiġi kreat dak li l-guristi Franċiżi* jsejħu "detournement de pouvoir";

Id-difiża semmiet insistentement iċ-ċirkustanza illi ċ-Chairman, Kurunell Dunkerley, fl-ewwel xhieda tiegħu seta' ta l-impressjoni illi d-deċiżjoni ttieħdet in segwitu għas-seduta tal-Council minnu u membru ieħor indipendenti; imma, kif osserva l-Maġistrat, il-Kurunell Dunkerley u l-membru indipendenti ddiskutew biss ir-rapport, li hu ħaġa distinta mill-"proposals" kommunikati lill-Ministru. Hu ovvju *li, fl-ewwel xhieda tiegħu, il-Kurunell Dunkerley, persuna,* del resto, notorjament integra, spjega ruħu ħażin b'ekwivoku, kif jidher ċar anki mill-provi l-oħra;

Għalhekk l-eċċezzjoni ma hix sostnuta, u l-Qorti tiddeċidi billi tiċħad l-appell mis-sentenza fuq imsemmija tat-22 ta' April 1953, u tikkonferma dwar l-eċċezzjoni s-sentenza appellata.