

**British Columbia Development Corporation  
and The First Capital City Development  
Company Limited** *Appellants*;

and

**Karl A. Friedmann, Ombudsman** *Respondent*;

and

**The Attorney General for the Province of  
British Columbia** *Mis en cause*;

and

**Ombudsman of Ontario, Public Protector for  
the Province of Quebec and Ombudsman of  
Saskatchewan** *Intervenants*.

File No.: 17213.

1984: January 30; 1984: November 22.

Present: Ritchie, Dickson, Estey, McIntyre and  
Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
BRITISH COLUMBIA

*Administrative law — Ombudsman — Jurisdiction  
— Crown corporation responsible for urban redevelop-  
ment project — Agreement as to restaurant's participa-  
tion in scheme not reached — Restaurant's lease not  
renewed — Whether or not Crown corporation's refusal  
to renew lease within scope of Ombudsman's power to  
investigate — Ombudsman Act, R.S.B.C. 1979, c. 306,  
s. 10(1), 12(3), Schedule s. 2 — Development Corpora-  
tion Act, R.S.B.C. 1979, c. 93, ss. 4, 4.1, 5.*

British Columbia Development Corporation (B.C.D.C.), a Crown corporation, incorporated First Capital City Development Co. (First Capital) to carry out an urban redevelopment project. B.C.D.C. purchased some waterfront property for the project on First Capital's behalf. The property in question was subject to a lease held by King Neptune Seafoods Ltd. (King Neptune) and due to expire in a few months. King Neptune had operated a restaurant on the property for several years and wished to continue doing so. B.C.D.C., however, planned to build a hotel where King Neptune's restaurant stood. B.C.D.C., First Capital and King Neptune entered into negotiations concerning King Neptune's participation in the redevelopment scheme. No agreement, however, was reached. Ultimately, B.C.D.C. refused to renew King Neptune's lease. The Ombuds-

**British Columbia Development Corporation  
et The First Capital City Development  
Company Limited** *Appelantes*;

<sup>a</sup> et

**Karl A. Friedmann, ombudsman** *Intimé*;

et

<sup>b</sup> **Le Procureur général de la province de la  
Colombie-Britannique** *Mis en cause*;

et

<sup>c</sup> **L'Ombudsman de l'Ontario, le Protecteur du  
citoyen de la province de Québec,  
l'Ombudsman de la Saskatchewan**  
*Intervenants*.

N° du greffe: 17213.

<sup>d</sup> 1984: 30 janvier; 1984: 22 novembre.

Présents: Les juges Ritchie, Dickson, Estey, McIntyre et  
Wilson.

<sup>e</sup> EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA  
COLOMBIE-BRITANNIQUE

*Droit administratif — Ombudsman — Compétence  
— Société d'État responsable d'un projet de réaména-  
gement urbain — Échec des négociations en vue d'une  
entente sur la participation du restaurant au plan —  
Non-renouvellement du bail du restaurant — Le refus  
de la société d'État de renouveler le bail relève-t-il du  
pouvoir d'enquête de l'ombudsman? — Ombudsman  
Act, R.S.B.C. 1979, chap. 306, art. 10(1), 12(3), annexe  
art. 2 — Development Corporation Act, R.S.B.C. 1979,  
chap. 93, art. 4, 4.1, 5.*

British Columbia Development Corporation (B.C.D.C.), une société d'état, a constitué First Capital City Development Co. (First Capital) pour réaliser un projet de réaménagement urbain. B.C.D.C. a acheté au nom de First Capital un terrain riverain pour réaliser le projet. King Neptune Seafoods Ltd. (King Neptune) détenait un bail sur ce terrain venant à échéance quelques mois plus tard. King Neptune y exploitait un restaurant depuis plusieurs années et voulait continuer à le faire. B.C.D.C. prévoyait par contre construire un hôtel à la place du restaurant de King Neptune. B.C.D.C., First Capital et King Neptune ont entamé des négociations sur la participation de King Neptune au plan de réaménagement, mais les négociations ont échoué. En définitive, B.C.D.C. a refusé de renouveler le bail de King Neptune. À la suite d'une plainte de King

man, acting on a complaint from King Neptune that B.C.D.C. and First Capital had dealt with it unfairly, commenced an investigation. The investigation was stayed, however, by an interlocutory injunction and the British Columbia Supreme Court found, on an application for judicial review, that B.C.D.C.'s dealings with King Neptune could not be characterized as involving "a matter of administration" within the meaning of that term in the jurisdictional provision of the *Ombudsman Act*. Those dealings were therefore beyond the Ombudsman's jurisdiction. The Court of Appeal reversed that decision.

*Held:* The appeal should be dismissed.

Section 10(1) of the *Ombudsman Act* provides that the Ombudsman may conduct an investigation into any complaint presenting: (1) a decision or recommendation made; an act done or omitted; or a procedure used; (2) by an authority; (3) that aggrieves or may aggrieve a person; (4) with respect to a matter of administration.

The business dealings which B.C.D.C. and First Capital had with King Neptune met these conditions. The complaint was in substance one of bad faith on the part of B.C.D.C. and First Capital in negotiating with King Neptune. This called into question conduct properly described as an act done or omitted, a decision or a procedure used. B.C.D.C. was clearly an "authority" as described in the Schedule to the Act, and King Neptune was an "aggrieved person". The word "person" includes corporations and a person is "aggrieved" whenever he genuinely suffers, or is threatened with, any form of harm prejudicial to his interests, whether or not a legal right is called into question. It is clear that the loss of the restaurant's waterfront location could cause harm prejudicial to the interests of King Neptune. Finally, B.C.D.C.'s conduct was "with respect to a matter of administration" as that term is used in s. 10(1) of the Act. The touchstone of administrative action is the government's adoption, formulation or application of general public policy in particular situations. The phrase "a matter of administration" encompasses everything done by governmental authorities in the implementation of government policy, regardless of whether the implementation of those policies involves matters of proprietary, commercial or business concern. Only the activities of the legislature and the courts are excluded from the Ombudsman's scrutiny. B.C.D.C. and First Capital, in dealing with the land in question, were implementing governmental policy and administering a governmental program. It follows that King Neptune's complaints about the manner in which B.C.D.C. and First Capital dealt with it regarding the land and the location of the

Neptune portant que B.C.D.C. et First Capital l'avait traitée injustement, l'ombudsman a entrepris une enquête. L'enquête a toutefois été suspendue par une injonction interlocutoire et, statuant sur une demande d'examen judiciaire, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a conclu qu'on ne pouvait pas qualifier les négociations entre B.C.D.C. et King Neptune de «question d'administration» au sens de cette expression dans la disposition attributive de compétence de l'*Ombudsman Act*. Ces négociations excédaient donc la compétence de l'ombudsman. La Cour d'appel a infirmé cette décision.

*Arrêt:* Le pourvoi est rejeté.

Le paragraphe 10(1) de l'*Ombudsman Act* prévoit que l'ombudsman peut enquêter sur toute plainte relative à: 1) une décision ou une recommandation, un acte ou une omission, ou une procédure, 2) d'un organisme gouvernemental, 3) qui lèse ou peut léser une personne, 4) à l'égard d'une question d'administration.

Les négociations commerciales que B.C.D.C. et First Capital ont tenues avec King Neptune remplissaient ces conditions. La plainte alléguait essentiellement la mauvaise foi de B.C.D.C. et de First Capital au cours des négociations avec King Neptune. Ceci met en question une conduite décrite adéquatement comme un acte ou une omission, une décision ou une procédure. B.C.D.C. est clairement un «organisme gouvernemental» au sens de l'annexe de la Loi et King Neptune est une «personne lésée». Le mot «personne» comprend les personnes morales et une personne est «lésée» lorsqu'elle subit vraiment ou risque de subir toute forme de préjudice portant atteinte à ses intérêts, peu importe qu'un droit prévu par la loi soit ou non en cause. Il est clair que la perte de l'emplacement du restaurant dans le secteur riverain peut préjudicier aux intérêts de King Neptune. Enfin la conduite de B.C.D.C. est «à l'égard d'une question d'administration» au sens où cette expression est utilisée dans la loi. La pierre de touche d'un acte administratif est l'adoption, la formulation ou l'application par le gouvernement d'une politique générale dans des situations particulières. L'expression «une question d'administration» englobe tout ce que font les organismes gouvernementaux pour mettre en oeuvre des politiques gouvernementales, peu importe que cette mise en oeuvre touche à des questions en matière de propriété ou en matière commerciale. Seules les activités de l'assemblée législative et des tribunaux échappent à l'examen de l'ombudsman. Lorsque B.C.D.C. et First Capital se sont occupées du terrain en question, elles mettaient en oeuvre une politique gouvernementale et administraient un programme gouvernemental. Il s'ensuit que les plaintes de

restaurant were, in spite of their commercial flavour, "with respect to a matter of administration".

*Re Ombudsman Act* (1970), 72 W.W.R. 176; *Re Ombudsman of Ontario and Health Disciplines Board of Ontario* (1979), 104 D.L.R. (3d) 597; *Re Ombudsman of Ontario and Minister of Housing of Ontario* (1979), 26 O.R. (2d) 434; *Re Ombudsman for Saskatchewan* (1974), 46 D.L.R. (3d) 452; *Re Board of Police Commissioners for the City of Saskatoon and Tickell* (1979), 95 D.L.R. (3d) 473; *Booth v. Dillon* (No. 3), [1977] V.R. 143; *Glenister v. Dillon*, [1976] V.R. 550; *Ombudsman of Nova Scotia v. Sydney Steel Corp.* (1977), 17 N.S.R. (2d) 361, referred to; *Ex parte Sidebotham. In re Sidebotham* (1880), 14 Ch.D. 458; *Re Yulka and Minister of Social Services* (1982), 138 D.L.R. (3d) 574; *Arsenal Football Club Ltd. v. Smith*, [1977] 2 W.L.R. 974; *Re Actus Management Ltd. and City of Calgary* (1975), 62 D.L.R. (3d) 421; *W.A.W. Holdings Ltd. v. Summer Village of Sundance Beach*, [1980] 1 W.W.R. 97; *Attorney-General of the Gambia v. N'Jie*, [1961] 2 All E.R. 504, distinguished.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal, [1982] 5 W.W.R. 563, 139 D.L.R. (3d) 307, 38 B.C.L.R. 56, allowing an appeal from a judgment of the British Columbia Supreme Court. Appeal dismissed.

*Jack Giles, Q.C.*, and *J. A. Angus*, for the appellants.

*I. G. Nathanson* and *F. S. Borowicz*, for the respondent.

*E. Robert A. Edwards, Q.C.*, for the mis en cause the Attorney General of British Columbia.

*Eric R. Murray, Q.C.*, and *Ian A. Blue*, for the intervenor the Ombudsman for the Province of Ontario.

*François Aquin* and *Siri Genik*, for the intervenor Yves Labonté, Public Protector for the Province of Quebec.

*Noel S. Sandomirsky*, for the intervenor David Tickell, Ombudsman of Saskatchewan.

King Neptune sur la façon dont B.C.D.C. et First Capital ont traité avec elle en ce qui concerne le terrain et l'emplacement du restaurant sont, malgré leur saveur commerciale, «à l'égard d'une question d'administration».

Jurisprudence: arrêts mentionnés: *Re Ombudsman Act* (1970), 72 W.W.R. 176; *Re Ombudsman of Ontario and Health Disciplines Board of Ontario* (1979), 104 D.L.R. (3d) 597; *Re Ombudsman of Ontario and Minister of Housing of Ontario* (1979), 26 O.R. (2d) 434; *Re Ombudsman for Saskatchewan* (1974), 46 D.L.R. (3d) 452; *Re Board of Police Commissioners for the City of Saskatoon and Tickell* (1979), 95 D.L.R. (3d) 473; *Booth v. Dillon* (No. 3), [1977] V.R. 143; *Glenister v. Dillon*, [1976] V.R. 550; *Ombudsman of Nova Scotia v. Sydney Steel Corp.* (1977), 17 N.S.R. (2d) 361; distinction faite avec les arrêts: *Ex parte Sidebotham. In re Sidebotham* (1880), 14 Ch.D. 458; *Re Yulka and Minister of Social Services* (1982), 138 D.L.R. (3d) 574; *Arsenal Football Club Ltd. v. Smith*, [1977] 2 W.L.R. 974; *Re Actus Management Ltd. and City of Calgary* (1975), 62 D.L.R. (3d) 421; *W.A.W. Holdings Ltd. v. Summer Village of Sundance Beach*, [1980] 1 W.W.R. 97; *Attorney-General of the Gambia v. N'Jie*, [1961] 2 All E.R. 504.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, [1982] 5 W.W.R. 563, 139 D.L.R. (3d) 307, 38 B.C.L.R. 56, qui a accueilli un appel d'un jugement de la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Pourvoi rejeté.

*Jack Giles, c.r.*, et *J. A. Angus*, pour les appelantes.

*I. G. Nathanson* et *F. S. Borowicz*, pour l'intimé.

*E. Robert A. Edwards, c.r.*, pour le mis en cause le procureur général de la Colombie-Britannique.

*Eric R. Murray, c.r.*, et *Ian A. Blue*, pour l'intervenant l'Ombudsman de la province de l'Ontario.

*François Aquin* et *Siri Genik*, pour l'intervenant Yves Labonté, le Protecteur du citoyen de la province de Québec.

*Noel S. Sandomirsky*, pour l'intervenant David Tickell, Ombudsman de la Saskatchewan.

The judgment of the Court was delivered by

DICKSON J.—This Court is asked in this appeal to determine the scope of the investigatory jurisdiction granted the Ombudsman of British Columbia under s. 10(1) of the *Ombudsman Act*, R.S.B.C. 1979, c. 306, which reads:

10. (1) The Ombudsman, with respect to a matter of administration, on a complaint or on his own initiative, may investigate

- (a) a decision or recommendation made;
- (b) an act done or omitted; or
- (c) a procedure used

by an authority that aggrieves or may aggrieve a person.

The Ombudsman (in original form “*justitieombudsman*”, a Swedish word meaning “Procurator for Civil Affairs”, but translated loosely as “citizens’ defender”) is an office typically provided for by a legislative body and headed by an independent public official with power to receive complaints about, inquire into, and report upon, governmental abuses affecting members of the public. Any analysis of the proper investigatory role the Ombudsman is to fulfil must be animated by an awareness of this broad remedial purpose for which the office has traditionally been created.

At the same time it must be emphasized that the Ombudsman is a statutory creation. It is elemental that the nature and extent of the jurisdiction which may be exercised by the Ombudsman in this case turns upon the interpretation to be given the specific language of the British Columbia legislation.

This appeal may affect Canadian jurisdictions beyond British Columbia. All provinces, except Prince Edward Island, have Ombudsman Acts not unlike the British Columbia Act. The Ombudsmen of Ontario, Quebec and Saskatchewan have intervened in the present appeal to support the Ombudsman of British Columbia. The provincial Attorney General has intervened to support British Columbia Development Corporation (hereinafter “B.C.D.C.”), one of the appellants.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE DICKSON—Dans le présent pourvoi, on demande à la Cour de déterminer la portée de la compétence en matière d’enquête accordée à l’ombudsman de la Colombie-Britannique en vertu du par. 10(1) de l’*Ombudsman Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 306, ainsi rédigé:

[TRADUCTION] 10. (1) L’ombudsman peut, à l’égard d’une question d’administration, sur réception d’une plainte ou de son propre chef, enquêter sur

- a) une décision ou une recommandation,
- b) un acte ou une omission, ou
- c) une procédure

d’un organisme gouvernemental, qui lèse ou peut léser une personne.

La fonction d’ombudsman (un emprunt du suédois signifiant «procureur pour les affaires civiles», mais traduit librement par «protecteur du citoyen») est normalement créée par un corps législatif et dirigée par un officier public indépendant qui possède le pouvoir de recevoir des plaintes, d’enquêter et de faire rapport relativement aux abus de l’administration publique qui touchent les citoyens. Toute analyse du rôle d’enquêteur que doit remplir l’ombudsman doit tenir compte de l’objectif général de redressement pour lequel cette fonction a été traditionnellement créée.

De même, il faut souligner que la fonction d’ombudsman est une création de la loi. Fondamentalement, la nature et la portée de la compétence que l’ombudsman peut exercer en l’espèce dépend de l’interprétation qu’il faut donner aux termes précis de la loi en vigueur en Colombie-Britannique.

Le présent pourvoi peut avoir des effets dans d’autres ressorts canadiens en sus de la Colombie-Britannique. Toutes les provinces, sauf l’Île-du-Prince-Édouard, ont une loi sur l’ombudsman semblable à celle de la Colombie-Britannique. En l’espèce, les ombudsmen de l’Ontario, du Québec et de la Saskatchewan sont intervenus en faveur de l’ombudsman de la Colombie-Britannique. Le procureur général de la province est intervenu en faveur de British Columbia Development Corporation (ci-après appelée «B.C.D.C.»), l’une des appelantes.

## I Background and Facts

The appellants, B.C.D.C. and its wholly owned subsidiary, First Capital City Development Company Limited (hereinafter "First Capital"), dispute the right of Karl A. Friedmann, the British Columbia Ombudsman, to investigate complaints made against them by King Neptune Seafoods Limited (hereinafter "King Neptune").

B.C.D.C. is a Crown corporation, all the issued shares of which are owned by Her Majesty in the right of the Province of British Columbia. The corporation was created by the *Development Corporation of British Columbia Act* 1973, (B.C.) c. 27, and continued pursuant to the *Development Corporation Act*, R.S.B.C. 1979, c. 93. The directors of B.C.D.C. are appointed by the Lieutenant Governor in Council. B.C.D.C.'s mandate is to create and pursue opportunities for the economic development of the province. Its objects are set out in s. 4 of the latter Act:

4. The object of the corporation is to create, develop and increase income, employment, tax revenue and other economic benefits to the Province by encouraging and assisting in the establishment, expansion and continued operation of industrial enterprises in the Province, and, for that purpose,

- (a) to provide financing by way of loans to, or purchase of shares of, an industrial enterprise, on terms and conditions as the corporation considers advisable;
- (b) to assist an industrial enterprise by disposing of industrial sites, land, buildings or equipment to that industrial enterprise on terms and conditions as the corporation considers advisable; and
- (c) to provide other financial and technical assistance to an industrial enterprise as may assist the industrial enterprise in carrying out the objects of this Act.

This Act was amended by 1980 (B.C.), c. 35, to grant B.C.D.C. further objects:

4.1 The further objects of the corporation are to act as agent for, and provide assistance to, the government in the administration or implementation of government programs.

## I Historique et faits

Les appelantes, B.C.D.C. et sa filiale en propriété exclusive, First Capital City Development Company Limited (ci-après appelée «First Capital»), contestent le droit de Karl A. Friedmann, l'ombudsman de la Colombie-Britannique, d'enquêter sur des plaintes portées contre elles par King Neptune Seafoods Limited (ci-après appelée «King Neptune»).

B.C.D.C. est une société d'État dont toutes les actions émises appartiennent à Sa Majesté du chef de la province de la Colombie-Britannique. La société a été créée par la *Development Corporation of British Columbia Act*, 1973 (C.-B.), chap. 27, et son existence a été maintenue en vertu de la *Development Corporation Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 93. Les administrateurs de B.C.D.C. sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. B.C.D.C. a pour mandat de susciter et d'exploiter les possibilités de développement économique de la province. Ses objets sont énoncés à l'art. 4 de la Loi:

[TRADUCTION] 4. L'objet de la société est de susciter, d'exploiter et d'accroître les revenus, l'emploi, la recette fiscale et les autres avantages économiques pour la province en encourageant et en facilitant l'établissement, l'expansion et l'exploitation constante d'entreprises industrielles dans la province et, à cette fin,

- a) d'assurer le financement d'une entreprise industrielle au moyen de prêts ou d'achat de ses actions aux conditions que la société juge souhaitables;
- b) d'aider une entreprise industrielle en mettant à sa disposition des emplacements, biens-fonds, bâtiments ou équipements industriels aux conditions que la société juge souhaitables; et
- c) de fournir à une entreprise industrielle d'autres formes d'aide financière et technique qui peuvent lui être utiles dans la poursuite des objectifs de la présente loi.

Cette loi a été modifiée par 1980 (C.-B.), chap. 35, de manière à assigner d'autres objets à B.C.D.C.:

[TRADUCTION] 4.1 La société a également pour objectif d'agir à titre de mandataire du gouvernement et de lui fournir de l'aide dans l'administration et la mise en oeuvre de programmes gouvernementaux.

Pursuant to s. 5 of the Act, B.C.D.C. has been granted all the powers necessary to carry out its objects. These powers allow it to function much like a private company and to implement the government's economic policies in the private sector.

In the mid-1970's, pursuant to its mandate, B.C.D.C. became involved in a major waterfront redevelopment project in the City of New Westminster. On August 2, 1977, First Capital was incorporated to assume primary responsibility for the direction and management of the project. First Capital and the City of New Westminster entered into a development agreement formalizing the terms under which those two bodies would participate in the redevelopment project. This agreement was authorized by the provincial legislature (*New Westminster Redevelopment Act 1979*, 1979 (B.C.), c. 36) and approved by the Minister of Municipal Affairs.

King Neptune had operated a popular waterfront restaurant for many years in New Westminster. The restaurant was located on land leased from Pacific Coast Terminals Ltd. (hereinafter "Pacific Terminals"). This land was within the planned redevelopment area and was purchased on behalf of First Capital by B.C.D.C. from Pacific Terminals in 1978. King Neptune's lease was due to expire on December 31, 1981. B.C.D.C. informed King Neptune that the land would be required for the redevelopment project upon expiry of the lease. King Neptune, however, wanted to continue operating at the original location, and to expand its restaurant on adjacent land. Discussions ensued between King Neptune on the one hand, and B.C.D.C. and the City of New Westminster, on the other. It appears that B.C.D.C. intended to build a hotel where King Neptune's restaurant was located. It did express a willingness to include King Neptune's restaurant somewhere in the redevelopment plan.

As events progressed, B.C.D.C. recognized that its negotiations with King Neptune had given rise to a moral obligation on its part to take the restaurant's interests into account in planning the

Conformément à l'art. 5 de la Loi, B.C.D.C. a reçu tous les pouvoirs nécessaires pour réaliser ses objets. Ces pouvoirs lui permettent de fonctionner à peu près comme une compagnie privée et de mettre en oeuvre dans le secteur privé les politiques économiques du gouvernement.

Au milieu des années 70, conformément à son mandat, B.C.D.C. a participé à un important projet de réaménagement riverain dans la ville de New Westminster. First Capital a été constituée le 2 août 1977 pour assumer la responsabilité principale de la direction et de la gestion du projet. First Capital et la ville de New Westminster ont conclu une entente d'aménagement qui fixait les conditions de la participation des deux organismes au projet de réaménagement. Cette entente a été autorisée par l'assemblée législative de la province (*New Westminster Redevelopment Act 1979*, 1979 (C.-B.), chap. 36) et approuvée par le ministre des Affaires municipales.

King Neptune exploitait depuis plusieurs années un restaurant achalandé dans le secteur riverain de New Westminster. Le restaurant était situé sur un terrain loué à Pacific Coast Terminals Ltd. (ci-après appelée «Pacific Terminals»). Ce terrain était situé dans le secteur du projet de réaménagement et il a été acquis de Pacific Terminals en 1978 par B.C.D.C. pour le compte de First Capital. Le bail de King Neptune devait expirer le 31 décembre 1981. B.C.D.C. a avisé King Neptune que le terrain serait requis aux fins du projet de réaménagement à l'expiration du bail. King Neptune voulait cependant poursuivre l'exploitation du restaurant sur son emplacement original et en construire un autre sur un terrain adjacent. Il s'en est suivi des pourparlers entre King Neptune d'une part et B.C.D.C. et la ville de New Westminster d'autre part. Il semble que B.C.D.C. voulait construire un hôtel sur l'emplacement du restaurant de King Neptune. B.C.D.C. s'est dite prête à inclure le restaurant de King Neptune quelque part dans le plan de réaménagement.

Par la suite, B.C.D.C. a reconnu que ses négociations avec King Neptune avaient fait naître chez elle une obligation morale de tenir compte des intérêts du restaurant dans la planification du

redevelopment scheme. In a letter to a prospective investor dated April 13, 1978, B.C.D.C. wrote:

I note that in your letter to the GVRD of March 6, 1978 that your principal interest may be in the restaurant, rather than the hotel. In order to avoid misleading your interest, we hope to have conveyed to you information regarding the type of hotel we wish to attract and that the restaurant operation would be ancillary to the hotel operation. Further, the area of the proposed hotel is currently occupied by the City's most significant restaurant, the King Neptune. Indeed, the King Neptune might be described as one of the community's institutions. Based upon prior negotiations with ourselves and the City of New Westminster I would indicate that there is a moral obligation to the owners of the King Neptune with respect to their future expansion plans.

A copy of this letter was sent to King Neptune.

On February 15, 1979, B.C.D.C. also wrote King Neptune to confirm its willingness to include the restaurant in the redevelopment project. This letter reads in part:

As I mentioned to you, we have endeavoured to recognize the stature your restaurant enjoys in the community and the role it has played over the past thirty-five years. By offering you early participation in our project your involvement might take the form of an ownership arrangement, a land lease, or the lease of a building shell developed to your specification by others. At this particular stage of our activities your requirements could be fitted into our planning so that your restaurant premises would form an integral part of the scheme as, I think, we have both visualized. Unfortunately, time is running out and we have now entered a more formalized planning and marketing phase of activity.

While there were further negotiations, an agreement ensuring participation of King Neptune in the redevelopment scheme was never reached.

On July 14, 1981—less than six months before expiry of the lease—King Neptune wrote a letter of complaint to the Ombudsman requesting an investigation. The letter reads in part:

projet de réaménagement. Dans une lettre adressée à un investisseur éventuel, le 13 avril 1978, B.C.D.C. écrivait :

[TRADUCTION] Je note que dans votre lettre adressée au GVRD le 6 mars 1978, il est possible que vous vous intéressiez davantage au restaurant qu'à l'hôtel. Pour éviter toute erreur quant à vos intérêts, nous espérons vous avoir renseigné sur le type d'hôtel que nous voulons avoir et vous avoir fait comprendre que l'exploitation du restaurant serait accessoire à celle de l'hôtel. De plus, l'emplacement de l'hôtel projeté est actuellement occupé par le restaurant le plus important de la ville, le King Neptune. À vrai dire, on pourrait décrire le King Neptune comme l'une des institutions de notre collectivité. Compte tenu des négociations antérieures intervenues entre nous-mêmes et la ville de New Westminster, j'affirmerais que nous avons une obligation morale envers les propriétaires du King Neptune quant à leurs projets d'expansion.

Une copie de cette lettre a été transmise à King Neptune.

Le 15 février 1979, B.C.D.C. a aussi écrit à King Neptune pour confirmer sa volonté d'inclure le restaurant dans le projet de réaménagement. Voici un extrait de cette lettre:

[TRADUCTION] Comme je vous l'ai déjà mentionné, nous nous sommes mis en devoir de reconnaître l'importance que revêt votre restaurant dans notre collectivité et le rôle qu'il a joué aux cours des trente-cinq dernières années. En vous offrant de participer dès le départ à notre projet, votre participation pourrait prendre la forme d'un arrangement en matière de propriété, d'un bail de bien-fonds ou d'une location d'une structure de bâtiment aménagée par d'autres selon vos devis. À ce stade-ci de nos travaux, vos exigences pourraient être intégrées à notre planification de manière à ce que le local de votre restaurant fasse partie intégrante du projet tel que, à mon sens, nous l'avons tous les deux envisagé. Malheureusement le temps presse et nous en sommes maintenant à une phase plus formaliste de planification et de mise en marché.

Bien qu'il y ait eu d'autres négociations, il n'y a jamais eu d'entente permettant d'assurer la participation de King Neptune au projet de réaménagement.

Le 14 juillet 1981, c'est-à-dire moins de six mois avant l'expiration du bail, King Neptune a adressé une plainte par écrit à l'ombudsman et lui a demandé de tenir une enquête. Voici un extrait de cette lettre:

We feel that there is, if not a legal obligation, then definitely an expressed moral obligation to our future expansion plans which has not been fulfilled by F.C.C. and it's [sic] parent organization B.C.D.C. These expansion plans were being finalized with the City of New Westminster at the same time the city was corroborating [sic] with B.C.D.C. to form F.C.C.

A false sense of security was established for King Neptune by F.C.C. which now has deteriorated to non existence [sic].

The best F.C.C. can offer is our expenditure of one and a half million dollars to relocate plus an interim closing period of approximately two years. We feel this is unacceptable when the original negotiations were for the remaining of our present structure [sic] and our construction of an additional restaurant of an indian [sic] longhouse design on the adjacent property.

This first letter impugned the conduct of B.C.D.C. and First Capital. When the Ombudsman commenced his investigation, however, he chose to focus upon First Capital. On August 27, 1981, the Ombudsman wrote the Chairman of First Capital (who was also the Chairman of B.C.D.C.) that he had received a complaint against First Capital from King Neptune. In the letter, he stated the complaint alleged First Capital had "negotiated in bad faith with [King Neptune] for the lease and/or purchase of property on the New Westminster waterfront".

B.C.D.C. responded by challenging the Ombudsman's jurisdiction to investigate the complaint against First Capital. After a protracted correspondence with B.C.D.C., the Ombudsman chose to secure from King Neptune a second written complaint dated November 12, 1981. This complaint was in terms similar to the first; it was directed, however, exclusively against B.C.D.C.

Upon receiving the second complaint, the Ombudsman informed the Chairman of B.C.D.C., by hand-delivered letter, that his office was now investigating a complaint from King Neptune alleging that B.C.D.C. had unreasonably refused

[TRANSCRIPTION] Nous estimons qu'il y a clairement, à l'égard de nos plans d'expansion, sinon une obligation légale, du moins une obligation morale que ni F.C.C. ni sa société mère B.C.D.C. n'ont remplie. Ces plans d'expansion ont été arrêtés avec la ville de New Westminster à l'époque même où la ville s'entendait avec B.C.D.C. pour créer F.C.C.

F.C.C. a donné à King Neptune une fausse impression de sécurité qui s'est maintenant transformée en illusion.

La meilleure offre que puisse faire F.C.C. consiste à défrayer le coût d'un million et demi de dollars nécessaire pour emménager ailleurs et à consentir un délai de fermeture transitoire d'environ deux ans. Nous jugeons cela inacceptable vu que les premières négociations portaient sur la conservation de notre bâtiment actuel et la construction d'un autre restaurant sous forme de maison commune indienne sur le lot adjacent.

Cette première lettre attaquait la conduite de B.C.D.C. et de First Capital. Toutefois, quand il a commencé son enquête, l'ombudsman a choisi de la faire porter principalement sur First Capital. Le 27 août 1981, l'ombudsman a écrit au président de First Capital (qui était également président de B.C.D.C.) pour lui dire qu'il avait reçu une plainte de King Neptune au sujet de First Capital. Dans la lettre, il mentionne que la plainte portait que First Capital aurait [TRANSCRIPTION] «négocié de mauvaise foi avec [King Neptune] au sujet de la location ou de l'achat, ou les deux, d'une propriété située dans le secteur riverain de New Westminster».

B.C.D.C. a répliqué en contestant la compétence de l'ombudsman pour enquêter sur la plainte formulée contre First Capital. Après un échange prolongé de correspondance avec B.C.D.C., l'ombudsman a choisi d'obtenir de King Neptune une seconde plainte écrite le 12 novembre 1981. Cette plainte était rédigée en des termes semblables à la première; elle visait cependant uniquement B.C.D.C.

Suite à la réception de la seconde plainte, l'ombudsman a avisé le président de B.C.D.C., par lettre livrée par messenger, que son bureau enquêtait maintenant sur une plainte formulée par King Neptune selon laquelle B.C.D.C. aurait refusé,



to renew King Neptune's lease or sell the restaurant property to it. The letter directed B.C.D.C. to produce all documents in its possession relating to King Neptune's complaint.

The next day, two investigators from the Ombudsman's office went to B.C.D.C.'s offices to receive the documents. B.C.D.C. refused to produce them. A Mr. McLean, a vice-president of B.C.D.C., was served with a "Direction to Produce Documents". He was told that if the requested documents were not delivered to the Ombudsman's office the following Monday, he could be charged with an offence under the *Ombudsman Act*.

B.C.D.C. delivered the documents in a sealed packet the following Monday. The same morning B.C.D.C. and First Capital jointly filed a petition for judicial review in the British Columbia Supreme Court seeking (1) an order quashing the Direction to Produce Documents; (2) a declaration that the Ombudsman was without jurisdiction to investigate the complaints made by King Neptune against B.C.D.C. and First Capital; and (3) an interim injunction prohibiting the Ombudsman from examining the documents pending the determination of the merits of the petition. Upon an *ex parte* application brought by the petitioners that morning, Esson J. granted an order prohibiting the Ombudsman from making any use of the documents *pendente lite*.

## II Judgments of the Courts of British Columbia

### (a) British Columbia Supreme Court

The petition was heard before McEachern C.J.S.C., who held that King Neptune's complaint fell outside the jurisdiction conferred upon the Ombudsman by the Act. For the purposes of resolving the petition, the Chief Justice drew no distinction between B.C.D.C. and First Capital; he referred to the two corporations collectively as B.C.D.C. It was admitted that B.C.D.C. was an "authority" within the meaning of the Act. The only point of real contention was whether the

sans motif raisonnable, de renouveler le bail de King Neptune ou de lui vendre les locaux du restaurant. La lettre ordonnait à B.C.D.C. de produire tous les documents qu'elle avait en sa possession relativement à la plainte de King Neptune.

Le lendemain, deux enquêteurs du bureau de l'ombudsman se sont rendus aux bureaux de B.C.D.C. pour se faire remettre les documents. B.C.D.C. a refusé de les produire. Un «ordre de produire des documents» a été signifié à un nommé McLean, un vice-président de B.C.D.C. On lui a dit que, si les documents demandés n'étaient pas livrés au bureau de l'ombudsman le lundi suivant, il pourrait être accusé d'une infraction en vertu de l'*Ombudsman Act*.

Le lundi suivant, B.C.D.C. a livré les documents dans un paquet scellé. Dans la même matinée, B.C.D.C. et First Capital ont déposé conjointement une demande d'examen judiciaire à la Cour suprême de la Colombie-Britannique en vue d'obtenir (1) une ordonnance qui annulerait l'ordre de produire des documents, (2) un jugement qui déclarerait que l'ombudsman n'a pas compétence pour enquêter sur les plaintes formulées par King Neptune contre B.C.D.C. et First Capital et (3) une injonction provisoire qui interdirait à l'ombudsman d'examiner les documents avant la décision sur le fond de la demande. Suite à une demande *ex parte* présentée par les requérants dans la même matinée, le juge Esson a accordé une injonction qui interdisait à l'ombudsman de se servir de quelque façon que ce soit des documents *pendente lite*.

## II Jugements des tribunaux de la Colombie-Britannique

### <sup>h</sup> a) Cour suprême de la Colombie-Britannique

La demande a été entendue par le juge en chef McEachern qui a statué que la plainte de King Neptune était hors de la compétence conférée à l'ombudsman par la Loi. Aux fins de statuer sur la demande, le juge en chef n'a pas fait de distinction entre B.C.D.C. et First Capital; il a désigné les deux sociétés par le seul nom de B.C.D.C. On a reconnu que B.C.D.C. est un «organisme gouvernemental» au sens de la Loi. Le seul point réellement contesté était de savoir si la conduite sur laquelle

conduct which the Ombudsman proposed to investigate was "with respect to a matter of administration".

Chief Justice McEachern decided it was not. He reasoned that the inclusion of the qualifying words "a matter of administration" in the jurisdictional provision of the *Ombudsman Act* implied some limitation on the power of the Ombudsman. In his opinion, the term administrative could be interpreted as limiting the Ombudsman's jurisdiction in either of two ways: (1) it could refer to the non-judicial adjudication of legal rights; or (2) it could describe the management procedures by which an organization (like B.C.D.C.) governs itself and carries out its functions.

The Chief Justice considered that B.C.D.C. was not discharging any type of adjudicative function because it was under no obligation to weigh conflicting or competing claims. The sole responsibility it bore was to decide how best to utilize its assets for the proper discharge of its mandate. The exercise of this sort of business judgment in an individual transaction was not a management procedure of the type contemplated by the Legislature.

Thus, Chief Justice McEachern concluded that B.C.D.C.'s conduct could not be characterized as administration. In his reasons for judgment he stated: "individual transactions requiring the exercise of business judgment are not matters of administration, or with respect to a matter of administration". He granted the petition, quashed the Direction to Produce Documents and declared that the Ombudsman was acting without jurisdiction.

#### (b) British Columbia Court of Appeal

Anderson, J.A. (Craig J.A. concurring) allowed the appeal. It was again conceded that B.C.D.C. was an "authority". The appeal proceeded on the basis that no distinction was to be made between B.C.D.C. and First Capital.

l'ombudsman comptait enquêter était [TRADUCTION] «à l'égard d'une question d'administration».

Le juge en chef McEachern a décidé qu'elle ne l'était pas. Il a déduit que l'inclusion des mots restrictifs «une question d'administration» dans la disposition attributive de compétence de l'*Ombudsman Act* sous-entendait une certaine limite au pouvoir de l'ombudsman. À son avis, le terme «administratif» peut s'interpréter comme limitant la compétence de l'ombudsman de l'une ou l'autre des deux façons suivantes: (1) il peut désigner la détermination non judiciaire de droits conférés par la loi, ou (2) il peut décrire les procédures de gestion par laquelle un organisme (comme B.C.D.C.) s'administre et s'acquitte de ses fonctions.

Le juge en chef a estimé que le rôle de B.C.D.C. ne consiste pas à rendre la justice parce qu'elle n'est pas tenue d'apprécier des réclamations concurrentes ou opposées. La seule responsabilité qui lui incombe est de décider de la meilleure manière d'utiliser ses biens pour s'acquitter dûment de son mandat. L'exercice de cette sorte de jugement purement commercial dans une opération particulière ne constitue pas une procédure administrative du genre de celle envisagée par le législateur.

Le juge en chef McEachern a donc conclu que la conduite de B.C.D.C. ne pouvait être considérée comme une question d'administration. Dans ses motifs de jugement, il affirme: [TRADUCTION] «les opérations particulières qui exigent l'exercice d'un jugement purement commercial ne sont ni des questions d'administration ni relatives à une question d'administration». Il a accueilli la demande, annulé l'ordre de produire des documents et déclaré que l'ombudsman n'avait pas compétence pour agir.

#### b) Cour d'appel de la Colombie-Britannique

Le juge Anderson (aux motifs duquel le juge Craig a souscrit) a accueilli l'appel. On a de nouveau reconnu que B.C.D.C. était un «organisme gouvernemental». L'appel a été entendu en tenant pour acquis qu'aucune distinction ne devait être faite entre B.C.D.C. et First Capital.

The majority interpreted the phrase "a matter of administration" as relating to the implementation of government policy by the carrying out of the executive or management functions of government. They considered that "the decision and the conduct leading up to it clearly involved the exercise of a governmental power relating to a 'matter of administration' ". Since the complaint alleged that B.C.D.C., in fulfilling its public function in accordance with the objectives prescribed by the *Development Corporation Act*, had acted unjustly and in bad faith, it followed that the Ombudsman had jurisdiction to investigate.

The argument that the words "a matter of administration" do not include "acts or decisions" made in the exercise of business judgment was rejected. In the view of the majority, the legislation was intended to enable the citizen to request that a complaint of unjust conduct on the part of the government be investigated by the Ombudsman; from this perspective, so long as the impugned conduct was with respect to a matter of administration, its characterization as a business decision was simply irrelevant.

McFarlane J.A., dissenting, would have dismissed the appeal for the reasons given by Chief Justice McEachern.

### III Issue

B.C.D.C. and First Capital now appeal with leave of this Court. The sole issue this case presents is whether the Ombudsman has jurisdiction under s. 10(1) of the Act to investigate King Neptune's complaint against B.C.D.C. and First Capital. No question of the merits of the complaint is raised.

### IV The Ombudsman's Jurisdiction

#### (a) General

As I have noted, the Ombudsman is a creature of statute. As such, his power to investigate complaints depends upon the meaning to be given the language the Legislature has used to define the ambit of his jurisdiction. Section 8 of the *Interpretation Act*, R.S.B.C. 1979, c. 206, provides a

La cour à la majorité a statué que l'expression «une question d'administration» a trait à l'application de la politique gouvernementale par l'exercice des fonctions exécutives ou administratives du gouvernement. La cour a considéré que [TRADUCTION] «la décision et la conduite qui y a abouti comportaient manifestement l'exercice d'un pouvoir gouvernemental relatif à une question d'administration». Puisqu'il était allégué dans la plainte que B.C.D.C., en s'acquittant de sa charge publique conformément aux objectifs prescrits par la *Development Corporation Act*, avait agi injustement et de mauvaise foi, l'ombudsman avait donc compétence pour enquêter.

La cour a rejeté l'argument selon lequel les mots «une question d'administration» ne visent pas les «actes» accomplis ou les «décisions» prises dans l'exercice d'un jugement purement commercial. Selon la cour à la majorité, la Loi vise à permettre aux citoyens de demander qu'une plainte portant que le gouvernement a agi de façon injuste fasse l'objet d'une enquête de l'ombudsman; dans cette perspective, pour autant que la conduite contestée eût trait à une question d'administration, il n'importait pas qu'on puisse la qualifier de décision en matière commerciale.

Le juge McFarlane, dissident, aurait rejeté l'appel pour les motifs exprimés par le juge en chef McEachern.

### III Question en litige

B.C.D.C. et First Capital interjettent maintenant appel avec l'autorisation de cette Cour. La seule question soulevée en l'espèce est de savoir si l'ombudsman a compétence, en vertu du par. 10(1) de la Loi, pour faire enquête sur la plainte déposée par King Neptune contre B.C.D.C. et First Capital. Le fond de la plainte n'est pas en cause.

### IV Compétence de l'ombudsman

#### a) Considérations d'ordre général

Comme je l'ai déjà souligné, la fonction d'ombudsman est une création de la loi. À ce titre, son pouvoir d'enquêter sur des plaintes est fonction du sens à donner aux mots que le législateur a utilisés pour définir la portée de sa compétence. L'article 8 de l'*Interpretation Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 206,

guideline for the interpretation of provincial legislation like the *Ombudsman Act*. It states:

8. Every enactment shall be construed as being remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects.

I do not think the remedial nature of the *Ombudsman Act* could fairly be doubted. The objects of the legislation and the degree to which it should receive a large and liberal interpretation can best be understood by examining the scheme of the statute as well as the factors that have motivated the creation of the Ombudsman's office.

#### (b) Historical Development

The need for some means of control over the machinery of government is nearly as old as government itself. The Romans, as long ago as 200 B.C., established a tribune—an official appointed to protect the interests and rights of the plebians from the patricians. They also had two censors—magistrates elected approximately every five years to review the performance of officials and entertain complaints from the citizenry. And the dynastic Chinese had the Control *Yuan*, an official who supervised other officials and handled complaints about maladministration.

The office of the Ombudsman and the concept of a grievance procedure which would be neither legal nor political in a strict sense are of Swedish origin, *circa* 1809. The constitution which established Sweden as a democratic monarchy, and created the Swedish Parliament, also provided for parliamentary oversight of the bureaucratic machinery through a new official called the *Justitieombudsman*.

As originally conceived, the Swedish Ombudsman was to be Parliament's overseer of the administration, but over time the character of the institution gradually changed. Eventually, the Ombudsman's main function came to be the investigation of complaints of maladministration on behalf of aggrieved citizens and the recommendation of corrective action to the governmental official or department involved.

prescrit une ligne directrice quant à l'interprétation d'une loi provinciale comme l'*Ombudsman Act*. En voici le texte:

[TRANSLATION] 8. Chaque texte législatif est censé réparer et doit s'interpréter de la façon juste, large et libérale la plus propre à assurer la réalisation de ses objets.

Je ne crois pas que l'on puisse honnêtement mettre en doute la nature réparatrice de l'*Ombudsman Act*. On comprend mieux les objets de cette loi et la mesure dans laquelle elle doit recevoir une interprétation large et libérale en examinant son économie et les facteurs qui ont amené la création de la fonction d'ombudsman.

#### b) Évolution historique

La nécessité de trouver un moyen de contrôler l'appareil gouvernemental est presque aussi vieille que le gouvernement lui-même. Dès l'an 200 avant Jésus-Christ, les Romains ont établi la fonction de tribune—un magistrat désigné pour protéger les droits et intérêts des plébéiens contre les patriciens. Il y avait également deux censeurs—des magistrats élus environ tous les cinq ans pour examiner les réalisations des fonctionnaires et instruire les plaintes des citoyens. De même la Chine des dynasties avait le *Yuan* de surveillance, un fonctionnaire qui surveillait d'autres fonctionnaires et traitait les plaintes de mauvaise administration.

La fonction d'ombudsman et le concept d'une procédure de règlement des plaintes qui ne seraient ni légales ni politiques au sens strict sont d'origine suédoise et remontent aux environs de 1809. La constitution qui a établi la Suède en monarchie démocratique et créé le Parlement suédois prévoyait également une surveillance parlementaire de l'appareil bureaucratique par l'entremise d'un nouveau magistrat appelé le *Justitieombudsman*.

Au début, l'ombudsman suédois devait être le surveillant parlementaire de l'administration, mais par la suite la nature de l'institution s'est progressivement modifiée. Finalement, l'ombudsman en est venu à avoir pour fonction principale d'enquêter sur des plaintes de mauvaise administration pour le compte de citoyens lésés et de recommander des mesures correctives aux fonctionnaires ou ministères gouvernementaux visés.

The institution of Ombudsman has grown since its creation. It has been adopted in many jurisdictions around the world in response to what R. Gregory and P. Hutchesson in *The Parliamentary Ombudsman* (1975) refer to, at p. 15, as "one of the dilemmas of our times" namely, that "[i]n the modern state . . . democratic action is possible only through the instrumentality of bureaucratic organization; yet bureaucratic power—if it is not properly controlled—is itself destructive of democracy and its values".

The factors which have led to the rise of the institution of Ombudsman are well-known. Within the last generation or two the size and complexity of government has increased immeasurably, in both qualitative and quantitative terms. Since the emergence of the modern welfare state the intrusion of government into the lives and livelihood of individuals has increased exponentially. Government now provides services and benefits, intervenes actively in the marketplace, and engages in proprietary functions that fifty years ago would have been unthinkable.

As a side effect of these changes, and the profusion of boards, agencies and public corporations necessary to achieve them, has come the increased exposure to maladministration, abuse of authority and official insensitivity. And the growth of a distant, impersonal, professionalized structure of government has tended to dehumanize interaction between citizens and those who serve them. See L. Hill, *The Model Ombudsman* (1976), at pp. 4-8.

The traditional controls over the implementation and administration of governmental policies and programs—namely, the legislature; the executive and the courts—are neither completely suited nor entirely capable of providing the supervision a burgeoning bureaucracy demands. The inadequacy of legislative response to complaints arising from the day-to-day operation of government is not seriously disputed. The demands on members of legislative bodies is such that they are naturally unable to give careful attention to the workings of

L'institution d'ombudsman a connu un essor depuis sa création. De nombreux pays dans le monde l'ont adoptée pour répondre à ce que R. Gregory et P. Hutchesson, à la p. 15 de leur ouvrage intitulé *The Parliamentary Ombudsman* (1975), appellent [TRADUCTION] «l'un des dilemmes de notre époque», savoir que [TRADUCTION] «dans l'État moderne . . . l'action démocratique n'est possible qu'au moyen de l'organisation bureaucratique; mais la puissance bureaucratique, si elle n'est pas bien contrôlée, tend elle-même à détruire la démocratie et ses valeurs».

Les facteurs qui ont contribué à l'essor de l'institution d'ombudsman sont bien connus. Depuis une ou deux générations, la taille et la complexité du gouvernement ont augmenté considérablement tant du point de vue qualitatif que quantitatif. Depuis l'avènement de l'État-providence moderne, l'ingérence du gouvernement dans la vie et les moyens de subsistance des individus a augmenté de façon exponentielle. Le gouvernement assure maintenant des services et des avantages, intervient activement sur le marché et exerce des fonctions de propriétaire, à un degré qui aurait été inconcevable il y a cinquante ans.

Il découle comme effet secondaire de ces changements et de la profusion de commissions, d'organismes et de sociétés publiques nécessaires pour les mettre en oeuvre, un risque plus grand de mauvaise administration, d'abus de pouvoir et d'insensibilité bureaucratique. De plus, la croissance d'une structure de gouvernement distante, impersonnelle et professionnalisée a eu tendance à déshumaniser les rapports entre les citoyens et ceux qui les servent. Voir L. Hill, *The Model Ombudsman* (1976), aux pp. 4 et 8.

Les contrôles traditionnels de la mise en oeuvre et de l'administration des programmes et politiques du gouvernement, savoir les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, ne sont pas complètement adaptés à la surveillance qu'exige une bureaucratie croissante, ni parfaitement capables de l'assurer. L'insuffisance de la réponse législative aux plaintes qui découlent des activités quotidiennes du gouvernement n'est pas sérieusement contestée. Les demandes auxquelles ont à faire face les membres des corps législatifs sont telles qu'ils sont naturelle-

the entire bureaucracy. Moreover, they often lack the investigative resources necessary to follow up properly any matter they do elect to pursue. See Powles, *Aspects of the Search for Administrative Justice* (1966), 9 Can. Pub. Admin. 133, at pp. 142-43.

The limitations of courts are also well-known. Litigation can be costly and slow. Only the most serious cases of administrative abuse are therefore likely to find their way into the courts. More importantly, there is simply no remedy at law available in a great many cases.

H. W. R. Wade describes this problem and the special role the Ombudsman has come to fill:

But there is a large residue of grievances which fit into none of the regular legal moulds, but are none the less real. A humane system of government must provide some way of assuaging them, both for the sake of justice and because accumulating discontent is a serious clog on administrative efficiency in a democratic country.

The vital necessity is the impartial investigation of complaints . . . . What every form of government needs is some regular and smooth-running mechanism for feeding back the reactions of its disgruntled customers, after impartial assessment, and for correcting whatever may have gone wrong. Nothing of this kind existed in our system before 1968, except in very limited spheres. Yet it is a fundamental need in every system. It was because it filled that need that the device of the ombudsman suddenly attained immense popularity, sweeping round the democratic world and taking root in Britain and in many other countries, as well as inspiring a vast literature. [See Wade, *Administrative Law* (5th ed.), pp. 73-74.]

This problem is also addressed by Professor Donald C. Rowat, in an article entitled *An Ombudsman Scheme for Canada* (1962), 28 Can. J. Econ. & Poli. Sc. 543, at p. 543:

It is quite possible nowadays for a citizen's right to be accidentally crushed by the vast juggernaut of the government's administrative machine. In this age of the welfare state, thousands of administrative decisions are

ment incapables de procéder à un examen minutieux des rouages de la bureaucratie dans son ensemble. De plus, il leur manque souvent les ressources nécessaires en matière d'enquête pour bien suivre toutes les questions qu'ils choisissent d'étudier. Voir Powles, *Aspects of the Search for Administrative Justice* (1966), 9 Can. Pub. Admin. 133, aux pp. 142 et 143.

Les limites des tribunaux sont également bien connues. Un procès peut être long et coûteux. Seuls les cas d'abus administratif les plus graves sont donc susceptibles d'aboutir devant les tribunaux. Ce qui importe encore plus, c'est que dans un très grand nombre de cas il n'y a tout simplement pas de recours en droit.

H. W. R. Wade décrit ce problème et le rôle spécial que l'ombudsman en est venu à remplir:

[TRADUCTION] Il reste cependant un bon nombre de plaintes qui ne correspondent à aucune catégorie juridique ordinaire, mais qui n'en sont pas moins réelles. Un système humanitaire de gouvernement doit fournir un moyen quelconque de les apaiser, autant par souci de justice que parce que l'accumulation du mécontentement est une entrave grave à l'efficacité administrative dans une société démocratique.

Il est essentiel de pourvoir à un examen impartial des plaintes . . . . Toute forme de gouvernement a besoin d'un mécanisme régulier et ordonné qui lui permette de connaître les réactions de ses administrés mécontents et, après une évaluation impartiale, de corriger ce qui peut avoir échoué. Il n'existait rien de tel dans notre système avant 1968 sauf en ce qui concerne des domaines très limités. C'est cependant une nécessité fondamentale dans tout système. C'est parce qu'elle a répondu à ce besoin que la fonction d'ombudsman a soudainement connu une immense popularité, qu'elle s'est répandue dans le monde démocratique et pris racine en Grande-Bretagne et dans de nombreux autres pays, en plus de susciter de nombreux écrits. [Voir Wade, *Administrative Law* (5<sup>e</sup> éd.), pp. 73 et 74.]

Le professeur Donald C. Rowat aborde le même problème dans un article intitulé *An Ombudsman Scheme for Canada* (1962), 28 Can. J. Econ. & Poli. Sc. 543, à la p. 543:

[TRADUCTION] Il est tout à fait possible de nos jours que les droits d'un citoyen se trouvent accidentellement anéantis par les forces aveugles de l'appareil administratif gouvernemental. En cette ère de l'État-providence,

made each year by governments or their agencies, many of them by lowly officials; and if some of these decisions are arbitrary or unjustified, there is no easy way for the ordinary citizen to gain redress.

The Ombudsman represents society's response to these problems of potential abuse and of supervision. His unique characteristics render him capable of addressing many of the concerns left untouched by the traditional bureaucratic control devices. He is impartial. His services are free, and available to all. Because he often operates informally, his investigations do not impede the normal processes of government. Most importantly, his powers of investigation can bring to light cases of bureaucratic maladministration that would otherwise pass unnoticed. The Ombudsman "can bring the lamp of scrutiny to otherwise dark places, even over the resistance of those who would draw the blinds": *Re Ombudsman Act* (1970), 72 W.W.R. 176 (Alta. S.C.), *per* Milvain C.J., at pp. 192-93. On the other hand, he may find the complaint groundless, not a rare occurrence, in which event his impartial and independent report, absolving the public authority, may well serve to enhance the morale and restore the self-confidence of the public employees impugned.

In short, the powers granted to the Ombudsman allow him to address administrative problems that the courts, the legislature and the executive cannot effectively resolve.

### (c) The Legislative Scheme

The Ombudsman is an "officer of the Legislature", *Ombudsman Act*, s. 2(1), and responsible solely to the Legislative Assembly, to which he must report annually, (s. 30(1)). His term of office is six years (s. 3(1)). He receives the salary of a Supreme Court Judge (s. 4(1)). His duties, simply put, consist of investigating suspected shortcomings in the administration of government, at the request of the legislature (s. 10(3)), on his own initiative or on the basis of complaints made by members of the public (s. 10(1)).

des milliers de décisions administratives sont prises chaque année par les gouvernements ou leurs organismes, souvent par des fonctionnaires de rang inférieur, et s'il arrive que certaines de ces décisions soient arbitraires ou injustifiées, il n'y a pas de moyen facile pour le citoyen ordinaire d'obtenir un redressement.

L'ombudsman représente la réponse de la société à ces problèmes d'abus possibles et de contrôle. Ses attributions uniques lui permettent d'aborder un bon nombre de préoccupations auxquelles ne touchent pas les mécanismes traditionnels de contrôle bureaucratique. Il est impartial. Ses services sont gratuits et accessibles à tous. Parce qu'il agit souvent de façon informelle, ses enquêtes ne nuisent pas aux activités normales du gouvernement. Ce qui importe davantage, ses pouvoirs d'enquête peuvent permettre d'étaler au grand jour des cas de mauvaise administration bureaucratique qui, autrement, passeraient inaperçus. L'ombudsman [TRADUCTION] «peut faire la lumière dans des coins sombres, même en dépit de ceux qui préféreraient tirer le rideau»: *Re Ombudsman Act* (1970), 72 W.W.R. 176 (C.S. Alb.), le juge en chef Milvain, aux pp. 192 et 193. D'autre part, il peut conclure que la plainte est non fondée, ce qui se produit souvent, et dans ce cas son rapport impartial et indépendant, dans lequel il exonère l'organisme public, peut fort bien servir à remonter le moral et à rétablir la confiance en soi des fonctionnaires visés.

Bref, les pouvoirs que possède l'ombudsman lui permettent d'aborder les problèmes administratifs que les pouvoirs judiciaire, législatif et exécutif ne peuvent résoudre efficacement.

### c) Économie de la Loi

L'ombudsman est [TRADUCTION] «un officier de l'Assemblée législative», par. 2(1) de l'*Ombudsman Act*, et il n'est comptable qu'envers l'Assemblée législative à qui il doit soumettre un rapport annuel (par. 30(1)). Son mandat est d'une durée de six ans (par. 3(1)). Il touche le même traitement qu'un juge de la Cour suprême (par. 4(1)). En résumé, ses fonctions consistent à enquêter sur des fautes qui auraient été commises dans l'administration gouvernementale et ce, à la demande de l'Assemblée législative (par. 10(3)), de son propre chef ou en se fondant sur les plaintes portées par des membres du public (par. 10(1)).

In order to facilitate his investigative role, the Ombudsman is granted wide powers. Pursuant to s. 15, he may, *inter alia* enter and inspect premises; require anyone to produce documents or furnish information; summon and examine under oath anyone possessed of relevant information; and conduct hearings. Teeth are given to the Ombudsman's powers by s. 31, which prohibits, upon pain of penal sanction, any conduct intended to interfere with an investigation.

The Act does ensure that all sides of any issue are properly aired by affording any affected party the opportunity to be heard. The Ombudsman must give notice of his investigation to any governmental authority he is investigating and to any other appropriate person and he must consult with the authority upon request (s. 14). He must give the authority and any other person who may be adversely affected the chance to make either oral or written representations before rendering any report or recommendation (s. 16).

It is important to note that the Ombudsman has no power directly to force any governmental authority to remedy a wrong he uncovers. The Act does, however, create a variety of mechanisms whereby the Ombudsman may move the government to implement any decision he reaches after an investigation. He may recommend corrective action to an authority who must then notify him of what action will be taken, if any, and where no action is planned the reasons why (s. 23). If the Ombudsman remains unsatisfied, he may report the matter to the Lieutenant Governor in Council and to the Legislative Assembly (s. 24). And he may comment publicly on any case where he deems it appropriate (s. 30).

It is these sections that ultimately give persuasive force to the Ombudsman's conclusions: they create the possibility of dialogue between governmental authorities and the Ombudsman; they facilitate legislative oversight of the workings of various government departments and other subor-

On a conféré à l'ombudsman des pouvoirs étendus afin de faciliter son rôle d'enquêteur. En vertu de l'art. 15, il peut notamment pénétrer dans des lieux et les inspecter, obliger une personne à produire des documents ou à fournir des renseignements, assigner et interroger sous serment quiconque possède des renseignements pertinents, ainsi que tenir des audiences. Les pouvoirs de l'ombudsman sont renforcés par l'art. 31 qui interdit, sous peine de sanction pénale, toute conduite visant à entraver une enquête.

La Loi a pour effet d'assurer que tous les aspects d'une question sont bien exposés en offrant à toute partie concernée la possibilité de se faire entendre. L'ombudsman doit donner avis de son enquête à tout organisme gouvernemental sur lequel il fait enquête et à toute autre personne intéressée et il doit, lorsqu'on lui en fait la demande, consulter l'organisme gouvernemental (art. 14). Il doit, avant de présenter un rapport ou de faire une recommandation, permettre à l'organisme gouvernemental et à toute autre personne qui peut subir un préjudice de soumettre des observations orales ou écrites (art. 16).

Il importe de souligner que l'ombudsman ne peut forcer directement un organisme gouvernemental à réparer un tort qu'il découvre. La Loi crée cependant divers moyens par lesquels l'ombudsman peut inciter le gouvernement à donner suite à une décision qu'il rend après enquête. Il peut recommander des mesures correctives à un organisme gouvernemental qui doit alors l'informer des mesures qui seront prises, le cas échéant, ou des motifs pour lesquels aucune mesure n'est projetée (art. 23). Si l'ombudsman demeure insatisfait, il peut soumettre la question au lieutenant-gouverneur en conseil et à l'Assemblée législative (art. 24). Il peut en outre commenter publiquement une affaire lorsqu'il le juge à propos (art. 30).

Ce sont ces articles qui confèrent finalement une force persuasive aux conclusions de l'ombudsman: ils permettent aux organismes gouvernementaux et à l'ombudsman de dialoguer, ils facilitent l'exercice d'un contrôle législatif sur les rouages des différents ministères gouvernementaux et des



dinate bodies; and they allow the Ombudsman to marshal public opinion behind appropriate causes.

Read as a whole, the *Ombudsman Act* of British Columbia provides an efficient procedure through which complaints may be investigated, bureaucratic errors and abuses brought to light and corrective action initiated. It represents the paradigm of remedial legislation. It should therefore receive a broad, purposive interpretation consistent with the unique role the Ombudsman is intended to fulfil. There is an abundance of authority to this effect. See, particularly, *Re Ombudsman Act, supra*; *Re Ombudsman of Ontario and Health Disciplines Board of Ontario* (1979), 104 D.L.R. (3d) 597 (Ont. C.A.); also see *Re Ombudsman of Ontario and Minister of Housing of Ontario* (1979), 26 O.R. (2d) 434 (H.C.); *Re Ombudsman for Saskatchewan* (1974), 46 D.L.R. (3d) 452 (Sask. Q.B.); *Re Board of Police Commissioners for the City of Saskatoon and Tickell* (1979), 95 D.L.R. (3d) 473 (Sask. Q.B.)

#### (d) Analysis

Pursuant to s. 10(1), earlier quoted, the Ombudsman may conduct an investigation into any complaint which presents the following elements:

- (1) a decision or recommendation made; an act done or omitted; or a procedure used;
- (2) by an authority
- (3) that aggrieves or may aggrieve a person
- (4) with respect to a matter of administration.

I propose now to examine the meaning of each of these elements and their application to this appeal.

- (1) A decision or recommendation made; an act done or omitted; or a procedure used

Paragraphs (a), (b) and (c) of s. 10(1) of the Act, given their plain and ordinary meaning, encompass virtually everything a governmental authority could do, or not do, that might aggrieve someone. It is difficult to conceive of conduct that would not be caught by these words.

autres organismes subsidiaires et ils permettent à l'ombudsman d'éveiller l'opinion publique dans des causes appropriées.

- a Considérée dans son ensemble, l'*Ombudsman Act* de la Colombie-Britannique énonce une procédure efficace par laquelle on peut enquêter sur des plaintes, mettre au jour des erreurs et des abus bureaucratiques et prendre des mesures correctives. Elle représente le paradigme des lois réparatrices. Elle doit par conséquent être interprétée d'une façon libérale, fonctionnelle et compatible avec le rôle unique que l'ombudsman est censé jouer. Il existe une jurisprudence abondante en ce sens.
- b Voir en particulier les affaires *Re Ombudsman Act*, précitée; *Re Ombudsman of Ontario and Health Disciplines Board of Ontario* (1979), 104 D.L.R. (3d) 597 (C.A. Ont.); voir également les affaires *Re Ombudsman of Ontario and Minister of Housing of Ontario* (1979), 26 O.R. (2d) 434 (H.C.); *Re Ombudsman for Saskatchewan* (1974), 46 D.L.R. (3d) 452 (B.R. Sask.); *Re Board of Police Commissioners for the City of Saskatoon and Tickell* (1979), 95 D.L.R. (3d) 473 (B.R. Sask.)

#### d) Analyse

En vertu du par. 10(1), précité, l'ombudsman peut enquêter sur toute plainte qui présente les éléments suivants:

- 1) une décision ou une recommandation, un acte ou une omission, ou une procédure,
- 2) d'un organisme gouvernemental,
- 3) qui lèse ou peut léser une personne
- 4) à l'égard d'une question d'administration.

Je me propose maintenant d'examiner le sens de chacun de ces éléments et leur application au présent pourvoi.

- (1) Une décision ou une recommandation, un acte ou une omission, ou une procédure

Suivant leur sens ordinaire, les al. a), b) et c) du par. 10(1) de la Loi englobent pratiquement tout ce qu'un organisme gouvernemental peut faire ou ne pas faire, qui pourrait léser quelqu'un. Il est difficile de concevoir une conduite qui ne serait pas visée par ces termes.

The actions of B.C.D.C. and First Capital toward King Neptune during the negotiations and, in particular, the failure of B.C.D.C. and First Capital to renew the lease or sell the land to King Neptune, was conceded before the Court of Appeal to be "an act or decision" within the meaning of s. 10(1). At trial, Chief Justice McEachern made a finding to that effect. The appellants, however, contested the proposition before this Court. The relevant words were urged upon us as words of limitation. It was argued that "the event which put King Neptune out of possession, i.e. the expiry of the lease, is not a 'decision' a 'recommendation', an 'act done or omitted' or 'a procedure used' ". Rather, it was described as the mere fulfilment of a contractual condition accepted by King Neptune long before B.C.D.C. purchased the land.

This argument improperly characterizes the nature of King Neptune's complaint and ignores the long course of negotiations between the parties. King Neptune did not complain to the Ombudsman about the expiry of its lease in isolation. King Neptune sought an investigation of the treatment it received at the hands of B.C.D.C. and First Capital from the time of the purchase of the land by B.C.D.C. until the ultimate expiry of the lease. The complaint, in substance, was one of bad faith on the part of B.C.D.C. and First Capital in negotiating with King Neptune with respect to the latter's future participation in the redeveloped waterfront area.

In my opinion, the complaint calls into question conduct that can be properly described as an act done or omitted, a decision or, at least, a procedure used.

## (2) An Authority

It is not really open to dispute that B.C.D.C. is an "authority" as described in the Schedule to the Act. The list of authorities includes:

2. A person, corporation, commission, board, bureau or authority who is or the majority of the members of which are, or the majority of the members of the board of management or board of directors of which are:

On a reconnu devant la Cour d'appel que les actes accomplis par B.C.D.C. et First Capital à l'égard de King Neptune au cours des négociations et, en particulier, leur omission de renouveler le bail ou de vendre le bien-fonds à King Neptune constituaient «un acte ou une décision» au sens du par. 10(1). Le juge en chef McEachern a tiré une conclusion en ce sens en première instance. Les appelantes ont cependant contesté cette proposition devant cette Cour. Elles ont fait valoir devant nous que les termes pertinents sont limitatifs. Elles ont soutenu que [TRADUCTION] «l'événement à l'origine de la dépossession de King Neptune, c.-à-d. l'expiration du bail, n'est ni une «décision», ni une «recommandation», ni un «acte ou une omission», ni «une procédure». On l'a plutôt décrit comme l'exécution pure et simple d'une condition contractuelle acceptée par King Neptune bien avant que B.C.D.C. eût acheté le bien-fonds.

Cet argument décrit mal la nature de la plainte de King Neptune et ne tient pas compte des longues négociations qui ont eu lieu entre les parties. King Neptune ne s'est pas plainte à l'ombudsman de l'expiration de son bail prise isolément. Elle a demandé que l'on fasse enquête sur la façon dont elle a été traitée par B.C.D.C. et First Capital depuis l'achat du bien-fonds par B.C.D.C. jusqu'à l'expiration du bail. La plainte porte essentiellement sur la mauvaise foi dont auraient fait preuve B.C.D.C. et First Capital dans leurs négociations avec King Neptune concernant la participation future de cette dernière au projet de réaménagement riverain.

À mon avis, la plainte met en cause une conduite qui peut être décrite, à juste titre, comme un acte ou une omission, une décision ou, tout au moins, une procédure.

## (2) Un organisme

Il n'est pas vraiment possible de contester que B.C.D.C. est un «organisme gouvernemental» au sens de l'annexe de la Loi. La liste des organismes gouvernementaux comprend:

[TRADUCTION] 2. Une personne, une société, une commission, un office, un bureau ou un organisme qui

- (a) appointed by an Act, minister, the Lieutenant Governor in Council;
- (b) in the discharge of their duties, public officers or servants of the Province; or
- (c) responsible to the Province.

B.C.D.C. is clearly an authority because, as I have indicated, its directors are appointed by the Lieutenant Governor in Council pursuant to s. 7 of the *Development Corporation Act*.

The characterization of First Capital as an authority is superficially more problematic, having regard to the basis upon which the case was argued in the courts of British Columbia. In the opinion of the chambers judge, no distinction needed to be drawn between B.C.D.C. and First Capital. For the purposes of this analysis he treated the two complaints as though only one had been filed and the two corporations were one; this was also the way the case was presented to the Court of Appeal. In my opinion, that Court correctly accepted this view of the case.

Were it necessary, however, I would have no difficulty in concluding that First Capital is "a corporation . . . responsible to the Province" within the meaning of item 2(c) of the Schedule, as a wholly-owned subsidiary of B.C.D.C. Even in the absence of such a finding, I would have the gravest doubts that a subsidiary, such as First Capital, could lie outside the purview of the Act when it is controlled by an authority that is itself subject to the jurisdiction of the Ombudsman.

This is a convenient point to pause and consider specifically the oral argument before this Court. The appellants, as I understood them, sought to draw a decisive distinction between what they described as the first complaint, against First Capital, alleging bad faith in bargaining with respect to relocation of the restaurant, and the second complaint, against B.C.D.C., for failure to renew the lease or sell the land. It was contended that the proceedings to date have been only in respect of the second complaint, and if the investi-

a) est nommé ou constitué par une loi, par un ministre ou par le lieutenant-gouverneur en conseil,

b) dans l'exercice de ses fonctions, est un fonctionnaire ou un préposé de la province, ou

a c) est comptable à la province,

ou dont la majorité des membres du conseil de gestion ou des administrateurs le sont.

B.C.D.C. est manifestement un organisme gouvernemental parce que, comme je l'ai indiqué, ses administrateurs sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil conformément à l'art. 7 de la *Development Corporation Act*.

Il est un peu plus difficile de qualifier First Capital d'organisme gouvernemental, compte tenu du fondement du débat devant les tribunaux de la Colombie-Britannique. Le juge en chambre s'est dit d'avis qu'il n'y a pas lieu de faire une distinction entre B.C.D.C. et First Capital. Pour les fins de la présente analyse, il a traité les deux plaintes comme si une seule avait été déposée et il a considéré les deux sociétés comme une seule entité; c'est également ainsi que l'affaire a été présentée devant la Cour d'appel. À mon avis, cette cour a eu raison d'accepter ce point de vue.

Je n'hésiterais cependant pas à conclure, si cela était nécessaire, que First Capital est [TRADUCTION] «une société . . . comptable à la province» au sens de l'al. 2c) de l'annexe, à titre de filiale en propriété exclusive de B.C.D.C. Même en l'absence de cette conclusion, je douterais fort qu'une filiale telle que First Capital puisse ne pas être visée par la Loi alors qu'elle est contrôlée par un organisme gouvernemental qui est lui-même assujéti à la compétence de l'ombudsman.

Il convient de s'arrêter un instant et d'examiner spécifiquement les arguments oraux soumis à cette Cour. Si j'ai bien compris, les appelantes cherchent à établir une nette distinction entre ce qu'elles ont décrit comme la première plainte portée contre First Capital, selon laquelle cette dernière aurait fait preuve de mauvaise foi dans les négociations relatives au nouvel emplacement du restaurant, et la seconde plainte portée contre B.C.D.C. à qui on reproche d'avoir omis de renouveler le bail ou de vendre le bien-fonds. On a prétendu que jusqu'à maintenant les procédures n'ont porté que sur la seconde plainte et que, si

gation were limited to that complaint the Ombudsman would be acting in excess of jurisdiction.

The appellants raise in this argument the two points I have just covered under parts (d)(1) and (d)(2) above. In effect, they urge that the complaint does not call into question any conduct on behalf of a body which could be described as an act or decision taken by an authority. In a rather narrow and technical fashion, if I may say so, they attempt to draw a firm line between B.C.D.C. and First Capital and then ascribe certain conduct to one company as distinct from the other.

The petition by which the case was commenced was brought in the name of B.C.D.C. and First Capital. Equally, the appellants admitted before the Court of Appeal that the actions of both companies, between which no distinction was drawn, would be within the power of the Ombudsman to investigate, if the other requirements of s. 10(1) were fulfilled. The prior development of the case therefore seems inconsistent with the distinction the appellants now press upon us. Moreover, no such distinction was made in the factum filed by the appellants in this Court.

Read separately or together, the two complaints alleged bad faith on the part of B.C.D.C. and its wholly-owned subsidiary in the conduct of negotiations over the lease or sale of certain lands. These negotiations and the actions of B.C.D.C. and First Capital made up part and parcel of a single transaction. There is no warrant for carving up this transaction in the manner urged by appellants. The distinction for which they contend would result in an unrealistic characterization of the events which have occurred and of the relationship between the two companies and King Neptune.

### (3) A Person Aggrieved

Only the conduct of an authority which "aggrieves or may aggrieve a person" is subject to investigation by the Ombudsman. It was argued that King Neptune is not a person and, in any event, was not aggrieved within the meaning of the Act.

l'enquête se limitait à cette plainte, l'ombudsman excéderait sa compétence.

Les appelantes soulèvent dans cet argument les deux points que je viens de traiter dans les première et deuxième parties. En fait, elles font valoir que la plainte ne met pas en cause la conduite d'un organisme qui pourrait être décrite comme un acte ou une décision d'un organisme gouvernemental. D'une façon plutôt étroite et technique, si je puis m'exprimer ainsi, elles tentent d'établir une nette distinction entre B.C.D.C. et First Capital pour ensuite attribuer une certaine conduite à l'une plutôt qu'à l'autre.

La requête introductive d'instance a été déposée au nom de B.C.D.C. et de First Capital. De même, les appelantes ont reconnu devant la Cour d'appel que les actes des deux sociétés, entre lesquelles aucune distinction n'a été établie, seraient assujettis au pouvoir d'enquête de l'ombudsman si les autres conditions du par. 10(1) étaient remplies. Le découlement antérieur de l'instance semble donc incompatible avec la distinction que les appelantes nous demandent maintenant d'accepter. Qui plus est, le mémoire déposé par les appelantes devant cette Cour ne fait état d'aucune distinction de la sorte.

Qu'elles soient prises séparément ou ensemble, les deux plaintes portent que B.C.D.C. et sa filiale en propriété exclusive ont fait preuve de mauvaise foi au cours des négociations concernant la location ou la vente de certains biens-fonds. Ces négociations et les actes de B.C.D.C. et de First Capital faisaient partie intégrante d'une seule opération. Rien ne justifie la fragmentation de cette opération de la manière proposée par les appelantes. La distinction qu'elles font valoir donnerait lieu à une caractérisation irréaliste des événements survenus et des rapports entre les deux sociétés et King Neptune.

### (3) Une personne lésée

Seule la conduite d'un organisme gouvernemental qui [TRADUCTION] «lèse ou peut léser une personne» peut faire l'objet d'une enquête de l'ombudsman. On a prétendu que King Neptune n'est pas une personne et que, quoi qu'il en soit, elle n'a pas été lésée au sens de la Loi.

I will not pause long to consider the argument of the Attorney General of British Columbia that the word "person" in s. 10(1) does not include "corporations", like King Neptune. The *Interpretation Act*, R.S.B.C. 1979, c. 206, s. 29, provides that "[i]n an enactment . . . 'person' includes a corporation". There is nothing in the *Ombudsman Act* inconsistent with this provision.

Moreover, as a matter of policy, there is no reason to opt for the narrower meaning. Corporations, after all, are merely the vehicles through which natural persons pursue economic goals. When a corporation is treated unfairly or denied something to which it has a right, the effects are felt by people. Denying standing to corporations would result in some injustices to people going unexamined and possibly unredressed, whether those people are shareholders or, as here, long term employees who stood to lose their jobs if King Neptune's restaurant closed.

The Attorney General of British Columbia advanced the rather strained argument that because corporations may not vote they may not apply to the Ombudsman for redress of their grievances, on the theory that the Legislature represents people, not corporations, and the Ombudsman represents the Legislature. I see no connection whatever between the right to vote and the right to seek the Ombudsman's assistance. For example, a person who has been convicted of an indictable offence and is still serving the sentence imposed may not vote (*Election Act*, R.S.B.C. 1979, c. 103, s. 3(1)(b)), yet s. 12(3) of the *Ombudsman Act* clearly contemplates that such a person may make a complaint to the Ombudsman. The argument that a corporation is not a person within the meaning of s. 10(1) is without merit.

On the second point, the appellants and the Attorney General of British Columbia contend

Je ne m'attarderai pas longtemps à examiner l'argument du procureur général de la Colombie-Britannique portant que le mot «personne» employé au par. 10(1) ne comprend pas les «personnes morales» telles que King Neptune. L'*Interpretation Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 206, art. 29, prévoit que [TRADUCTION] «[d]ans un texte législatif . . . «personne» s'entend également d'une personne morale». Rien dans l'*Ombudsman Act* n'est incompatible avec cette disposition.

En outre, il n'y a en principe aucune raison d'opter pour un sens plus restreint. Après tout, les personnes morales ne sont que des moyens par lesquels les personnes physiques poursuivent des objectifs économiques. Lorsqu'une personne morale est traitée injustement ou qu'on lui refuse ce à quoi elle a droit, ce sont des personnes physiques qui en ressentent les effets. Refuser aux personnes morales la qualité pour agir ferait en sorte que certaines injustices causées à des personnes physiques ne seraient ni contrôlées ni peut-être réparées, que ces personnes soient des actionnaires ou, comme en l'espèce, des employés comptant plusieurs années de service qui se verraient perdre leur emploi si le restaurant de King Neptune fermait ses portes.

Le procureur général de la Colombie-Britannique a avancé l'argument plutôt forcé selon lequel les personnes morales ne peuvent s'adresser à l'ombudsman pour demander le redressement de leurs griefs parce qu'elles ne peuvent pas voter, suivant la théorie que l'assemblée législative représente les personnes physiques et non les personnes morales et que l'ombudsman représente l'assemblée législative. Je ne vois aucun lien entre le droit de voter et le droit de demander l'aide de l'ombudsman. Par exemple, une personne qui a été déclarée coupable d'un acte criminel et qui continue de purger la peine qui lui a été imposée ne peut pas voter (*Election Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 103, al. 3(1)(b)); néanmoins, le par. 12(3) de l'*Ombudsman Act* prévoit clairement qu'une telle personne peut porter plainte devant l'ombudsman. L'argument selon lequel une personne morale n'est pas une personne au sens du par. 10(1) est sans fondement.

Quant au second point, les appelantes et le procureur général de la Colombie-Britannique sou-

that the phrase "aggrieves or may aggrieve", as used in s. 10(1), is a term of art intended to describe the denial or potential denial of a legal right; to be aggrieved a person must have been deprived of, or denied something, to which he was entitled by law. They argue that since King Neptune had no right to purchase the land upon which the restaurant stood, or to compel the renewal of the lease, it cannot be said to have been aggrieved by its inability to do so.

The appellants cite *Ex parte Sidebotham. In re Sidebotham* (1880), 14 Ch.D. 458 (C.A.), and *Re Yulka and Minister of Social Services* (1982), 138 D.L.R. (3d) 574 (Sask. Q.B.). On the other side, the Ombudsman and the Attorney General of Ontario cite *Arsenal Football Club Ltd. v. Smith*, [1977] 2 W.L.R. 974 (H.L.); *Re Actus Management Ltd. and City of Calgary* (1975), 62 D.L.R. (3d) 421 (Alta. C.A.); *W.A.W. Holdings Ltd. v. Summer Village of Sundance Beach*, [1980] 1 W.W.R. 97 (Alta. Q.B.); and *Attorney-General of the Gambia v. N'Jie*, [1961] 2 All E.R. 504 (P.C.)

I find these authorities inconclusive. Although each dealt with the meaning of the phrase "person aggrieved", none dealt with a statute remotely resembling the one at bar. Our understanding of s. 10(1) of the *Ombudsman Act* is not likely to be furthered by reference to different statutes containing differently worded sections dealing with different subject matters. The issue can only be resolved by an analysis of the legislation before us in this particular case and the purpose that legislation is designed to achieve.

That the Ombudsman's powers of investigation and reporting were meant to extend beyond those cases in which the complaining party asserts a cause of action is evident from s. 22 of the *Ombudsman Act*, which speaks of determinations by the Ombudsman that something the government did was "unjust", "oppressive" "based in whole or in part on a mistake", brought about through "arbitrary, unreasonable or unfair procedures", or "otherwise wrong". This section also provides that in such cases the Ombudsman "shall report his opinion and the reasons for it to the

tiennent que les mots «lèse ou peut léser» employés au par. 10(1) constituent une expression technique qui sert à désigner la négation ou la négation possible d'un droit prévu par la loi; pour être lésée, une personne doit avoir été privée d'une chose à laquelle elle avait droit. Ils font valoir que, puisque King Neptune n'avait pas le droit d'acheter le terrain sur lequel se trouvait le restaurant ou d'exiger le renouvellement du bail, on ne peut pas dire qu'elle a été lésée par son inhabilité à le faire.

Les appelantes citent les affaires *Ex parte Sidebotham. In re Sidebotham* (1880), 14 Ch.D. 458 (C.A.) et *Re Yulka and Minister of Social Services* (1982), 138 D.L.R. (3d) 574 (B.R. Sask.) D'autre part, l'ombudsman et le procureur général de l'Ontario citent les affaires *Arsenal Football Club Ltd. v. Smith*, [1977] 2 W.L.R. 974 (H.L.), *Re Actus Management Ltd. and City of Calgary* (1975), 62 D.L.R. (3d) 421 (C.A. Alb.); *W.A.W. Holdings Ltd. v. Summer Village of Sundance Beach*, [1980] 1 W.W.R. 97 (B.R. Alb.) et *Attorney-General of the Gambia v. N'Jie*, [1961] 2 All E.R. 504 (C.P.)

J'estime que ces affaires ne sont pas concluantes. Bien que chacune d'elles examine le sens de l'expression «personne lésée», aucune ne porte sur une loi qui ressemble, même vaguement, à celle dont il est question en l'espèce. Notre compréhension du par. 10(1) de l'*Ombudsman Act* ne sera vraisemblablement pas facilitée si nous nous référons à des articles formulés de façon différente dans des lois portant sur un autre sujet. Nous ne pourrions résoudre la question en litige qu'en analysant la loi qui nous est soumise en l'espèce et le but qu'elle vise.

Il ressort manifestement de l'art. 22 de l'*Ombudsman Act* que les pouvoirs d'enquête et de faire rapport que possède l'ombudsman sont censés s'étendre à d'autres cas que ceux où la partie plaignante invoque un droit d'action; cet article fait mention de décisions rendues par l'ombudsman portant que le gouvernement a fait quelque chose qui est [TRADUCTION] «injuste», «abusif» «fondé en totalité ou en partie sur une erreur», qui découle de «procédures arbitraires, déraisonnables ou injustes», ou qui est «autrement erroné». Cet article prévoit en outre que, dans ces cas, l'om-

authority and may make the recommendation he considers appropriate". This makes clear the intent of the legislature not to confine the Ombudsman to investigating governmental acts that "aggrieve" a person in the narrow sense argued for by the appellants.

Secondly, the appellants offer no principled justification for limiting the meaning of "aggrieves" to the infringement of a legal right. The absence of such justification is not surprising since it was, at least in part, the lack of any remedy at law for many administrative injustices that gave rise to the creation of the office of Ombudsman. The courts, not Ombudsmen, have responsibility for remedying violations of legal rights. As counsel for the Ombudsman of Ontario submits, "the purpose of the Ombudsman Act *inter alia* is to create someone who can investigate actions which prejudice someone's interest even if those actions fall short of violating the strict legal rights which a court protects". To interpret the phrase "aggrieves or may aggrieve" in the manner urged by the appellants would run counter to the legislature's clear intention to provide redress for grievances not legally cognizable.

I would hold that a party is aggrieved or may be aggrieved whenever he genuinely suffers, or is seriously threatened with, any form of harm prejudicial to his interests, whether or not a legal right is called into question. In this case, it is quite clear that the loss of the waterfront location for the restaurant could cause harm prejudicial to the interests of King Neptune and therefore the King Neptune might be aggrieved by the conduct of B.C.D.C. and First Capital.

#### (4) A Matter of Administration

As I have said, for a complaint to fall within the Ombudsman's jurisdiction it must be "with respect to a matter of administration". The appellants and their supporting interveners contend that their dealings with King Neptune were not matters of administration, but rather, business dealings and

budsman [TRADUCTION] «doit faire rapport de son opinion motivée à l'organisme gouvernemental intéressé et peut faire la recommandation qu'il estime appropriée». Cela établit clairement l'intention du législateur de ne pas limiter le pouvoir de l'ombudsman à celui de faire enquête sur les actes du gouvernement qui «lèsent» une personne suivant le sens strict proposé par les appelantes.

En second lieu, les appelantes ne se fondent sur aucun principe pour limiter le sens du mot «lèse» à la violation d'un droit prévu par la loi. L'absence d'une telle justification n'est pas surprenante puisque c'est en raison, en partie tout au moins, de l'absence de recours juridique contre un grand nombre d'injustices administratives que l'on a créé la fonction d'ombudsman. Ce sont les tribunaux et non l'ombudsman qui ont la responsabilité de réparer la violation des droits prévus par la loi. Comme le fait valoir l'avocat de l'ombudsman de l'Ontario, [TRADUCTION] «l'*Ombudsman Act* a pour objet notamment de désigner quelqu'un qui puisse enquêter sur les actes qui préjudicient aux intérêts d'une personne, même si ces actes ne violent pas les droits stricts protégés par les tribunaux». Interpréter les mots «lèse ou peut léser» de la manière proposée par les appelantes irait à l'encontre de l'intention claire du législateur de prévoir le redressement des griefs qui ne sont pas reconnus par la loi.

Je suis d'avis qu'une partie est lésée ou peut être lésée lors qu'elle subit vraiment ou qu'elle risque de subir toute forme de préjudice portant atteinte à ses intérêts, peu importe qu'un droit prévu par la loi soit ou non en cause. En l'espèce, il est tout à fait clair que la perte de l'emplacement du restaurant dans le secteur riverain peut préjudicier aux intérêts de King Neptune et que celle-ci pourrait donc être lésée par la conduite de B.C.D.C. et de First Capital.

#### (4) Une question d'administration

Comme je l'ai affirmé, pour qu'une plainte relève de la compétence de l'ombudsman elle doit être [TRADUCTION] «à l'égard d'une question d'administration». Les appelantes et l'intervenant qui les a appuyées soutiennent que leurs négociations avec King Neptune constituent non pas des ques-

therefore not subject to the Act. With respect, I cannot agree.

The words "administration" or "administrative" everywhere qualify the Ombudsman's jurisdiction. In the Act under consideration, and in the Ombudsman Acts of Alberta, Saskatchewan, Manitoba and Newfoundland, the relevant phrase is "a matter of administration": *Ombudsman Act*, R.S.A. 1980, c. 0-7, s. 11(1); *The Ombudsman Act*, R.S.S. 1978, c. 0-4, s. 12(1); *The Ombudsman Act*, R.S.M. 1970, c. 045, s. 15; *The Parliamentary Commissioner (Ombudsman) Act*, R.S.N. 1970, c. 285, s. 14(1). In New Brunswick and Nova Scotia, the jurisdictional words are "the administration of any law": *Ombudsman Act*, R.S.N.B. 1973, c. 0-5, s. 12(1); *Ombudsman Act*, 1970-71 (N.S.), c. 3, s. 11(1). In Ontario, the *Ombudsman Act* speaks of "the administration of a governmental organization": *Ombudsman Act*, R.S.O. 1980, c. 325, s. 15(1). And in Quebec the pertinent language is "the exercise of an administrative function": *Public Protector Act*, R.S.Q. 1977, c. P-32, s. 13.

There is nothing in the words administration or administrative which excludes the proprietary or business decisions of governmental organizations. On the contrary, the words are fully broad enough to encompass all conduct engaged in by a governmental authority in furtherance of governmental policy—business or otherwise. A brief reference to accepted interpretations of the term will make this clear.

S.A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action* (4th ed. 1980), at pp. 68-71, says:

The functions of public authorities may be roughly classified as (i) legislative, (ii) administrative (or executive), (iii) judicial (or quasi-judicial) and (iv) ministerial . . .

... an administrative act cannot be exactly defined, but it includes the adoption of a policy, the making and issue of a specific direction, and the application of a general

tions d'administration, mais plutôt des négociations commerciales qui ne sont donc pas assujetties à la Loi. Avec égards, je ne puis être d'accord.

a Les termes «administration» ou «administratif» limitent dans tous les cas la compétence de l'ombudsman. Dans la Loi soumise à notre examen et dans les lois sur l'ombudsman en vigueur en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba et à Terre-Neuve, l'expression pertinente est [TRADUCTION] «une question d'administration»: *Ombudsman Act*, R.S.A. 1980, chap. 0-7, par. 11(1); *The Ombudsman Act*, R.S.S. 1978, chap. 0-4, par. 12(1); *The Ombudsman Act*, R.S.M. 1970, chap. 045, art. 15; *The Parliamentary Commissioner (Ombudsman) Act*, R.S.N. 1970, chap. 285, par. 14(1). Au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, les mots attributifs de compétence sont «l'application d'une loi ou règle de droit»: *Loi sur l'Ombudsman*, L.R.N.-B. 1973, chap. 0-5, par. 12(1); *Ombudsman Act*, 1970-71 (N.-É.), chap. 3, par. 11(1). En Ontario, la *Loi sur l'Ombudsman* parle «d'un organisme du gouvernement»: *Loi sur l'ombudsman*, L.R.O. 1980, chap. 325, par. 15(1). Et au Québec, les termes pertinents sont «l'exercice d'une fonction administrative»: *Loi sur le Protecteur du citoyen*, L.R.Q. 1977, chap. P-32, art. 13.

f Rien dans les termes «administration» ou «administratif» n'exclut les décisions rendues par des organismes gouvernementaux en matière de propriété ou en matière «commerciale». Ces termes sont suffisamment généraux pour englober toutes les conduites adoptées par un organisme gouvernemental pour promouvoir une politique du gouvernement—«commerciale» ou autre. Un bref rappel des définitions acceptées de ce terme permettra de clarifier cela.

h Voici ce que dit S.A. de Smith dans son ouvrage intitulé *Judicial Review of Administrative Action* (4<sup>e</sup> éd. 1980), aux pp. 68 à 71:

i [TRADUCTION] «Les fonctions des organismes publics peuvent être classées à peu près ainsi: (i) législatives, (ii) administratives (ou exécutives), (iii) judiciaires (ou quasi judiciaires) et (iv) ministérielles . . .

j ... un acte administratif ne peut pas être défini avec précision, mais il comprend l'adoption d'une politique, la formulation et la communication d'une directive spécifi-



rule to a particular case in accordance with the requirements of policy or expediency or administrative practice.

In *Halsbury's Laws of England* (4th ed.), vol. 1, para. 4, under the title *Administrative Law*, it is written:

The functions of government are classified as legislative; executive or administrative; judicial; and ministerial . . . [E]xecutive and administrative acts entail the formulation or application of general policy in relation to particular situations or cases, or the making or execution of individual discretionary decisions . . .

Neither of these interpretations excludes governmental conduct in the proprietary or business sphere. The touchstone of administrative action, according to the above definitions, is the government's adoption, formulation or application of general public policy in particular situations. There is no *caveat* that the policy in question be divorced from proprietary, commercial or business matters.

A transaction can thus be characterized as a matter of administration even though it carries a business flavour. Indeed, a bewildering array of governmental authorities now regularly implement governmental policies and programs in the marketplace. The decisions made by the government's agents in these areas are no less administrative merely because the policies they implement are tied to some greater or lesser extent to business concerns.

I find support for this view in the judgment of the Ontario Court of Appeal in *Re Ombudsman of Ontario and Health Disciplines Board of Ontario*, *supra*. The issue in that case concerned the extent of the Ontario Ombudsman's jurisdiction. The word under consideration was administrative. Morden J.A. said, at p. 608:

... it is reasonable to interpret "administrative" as describing those functions of Government which are not performed by the Legislative Assembly and the Courts. Broadly speaking, it describes that part of Government which administers the law and governmental policy.

que et l'application d'une règle générale à un cas particulier conformément aux exigences de principe, de commodité ou de pratique administrative.

Dans *Halsbury's Laws of England* (4<sup>e</sup> éd.), vol. 1, par. 4, sous le titre *Administrative Law*, on peut lire:

[TRADUCTION] Les fonctions gouvernementales se divisent en fonctions législatives, exécutives ou administratives, judiciaires et ministérielles . . . [L]es actes exécutifs et administratifs impliquent la formulation ou l'application d'une politique générale relative à des situations ou à des cas particuliers, ou encore la prise de décisions discrétionnaires particulières ou leur mise à exécution

Ni l'une ni l'autre de ces définitions n'excluent la conduite gouvernementale en matière de propriété ou en matière «commerciale». Suivant ces définitions, la pierre de touche d'un acte administratif est l'adoption, la formulation ou l'application par le gouvernement d'une politique générale dans des situations particulières. Rien ne s'oppose à ce que cette politique ne porte pas sur des questions de propriété ou de nature «commerciale».

On peut donc qualifier une opération de question d'administration même si elle a une saveur «commerciale». En fait, un nombre ahurissant d'organismes gouvernementaux mettent régulièrement en oeuvre sur le marché des politiques et des programmes gouvernementaux. Les décisions prises par les mandataires du gouvernement dans ces domaines n'en sont pas moins «administratives» simplement parce que les politiques qu'ils mettent en oeuvre sont plus ou moins liées à des entreprises commerciales.

Je m'appuie en cela sur l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario *Re Ombudsman of Ontario and Health Disciplines Board of Ontario*, précité. La question en litige dans cette affaire portait sur l'étendue de la compétence de l'ombudsman de l'Ontario. L'analyse portait sur le terme «administratif». Le juge Morden affirme, à la p. 608:

[TRADUCTION] ... le mot «administratif» peut raisonnablement s'interpréter comme décrivant les fonctions du gouvernement qui ne sont pas exercées par l'Assemblée législative et les tribunaux. D'une façon générale, il désigne le secteur du gouvernement qui applique la loi et la politique gouvernementale.

In accord are *Booth v. Dillon* (No. 3), [1977] V.R. 143 (S.C.), at p. 144; *Glenister v. Dillon*, [1976] V.R. 550 (S.C.), at p. 558.

That the British Columbia Legislature intended the Ombudsman to have investigative authority over the commercial activities of Crown corporations such as the appellants is evidenced by the Schedule to the *Ombudsman Act*, which defines certain Crown corporations as authorities for the purposes of s. 10. The inclusion of these Crown corporations in the definition of "authorities" suggests that the legislature expected the Ombudsman to oversee their operations. Such operations, for many of these Crown corporations, consist almost entirely of business decisions of the type sought to be insulated here from the Ombudsman's scrutiny.

I do not think it necessary to consider certain *dicta* in the judgment of the Appellate Division of the Supreme Court of Nova Scotia in *Ombudsman of Nova Scotia v. Sydney Steel Corp.* (1977), 17 N.S.R. (2d) 361. In this case, relied on by McEachern C.J. at trial, it was held that the Nova Scotia Ombudsman did not have jurisdiction to investigate a complaint against Sydney Steel, a Crown corporation. Under the Nova Scotia Act, the Ombudsman is confined to investigating the "administration, by a department . . . of any law of the Province." The Nova Scotia Court concluded that the corporation, whose sole function was to make and sell steel, did not administer any laws of the Province. Because of the particular language of the statute there involved, the court was not required to, and did not, pass on the question whether the corporation was administering government policy. The holding in *Sydney Steel* does not, therefore, have any bearing on the analysis set forth above or the case at bar.

In this context, I would like to refer to one passage from the judgment of Anderson J.A. in the instant case, namely:

Les décisions *Booth v. Dillon* (No. 3), [1977] V.R. 143 (C.S.), à la p. 144, *Glenister v. Dillon*, [1976] V.R. 550 (C.S.), à la p. 558, appuient ce point de vue.

L'annexe de l'*Ombudsman Act*, qui définit certaines sociétés d'État comme des organismes gouvernementaux aux fins de l'art. 10, confirme l'intention de la législature de la Colombie-Britannique de conférer à l'ombudsman des pouvoirs d'enquête sur les activités commerciales des sociétés d'État telles que les appelantes. L'inclusion de ces sociétés d'État dans la définition d'«organismes gouvernementaux» laisse entendre que le législateur s'attendait à ce que l'ombudsman surveille leurs opérations. Pour un bon nombre de ces sociétés d'État, ces opérations consistent presque exclusivement en des décisions de nature «commerciale» semblables à celles que l'on cherche à soustraire en l'espèce à l'examen de l'ombudsman.

Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'examiner certaines opinions incidentes dans l'arrêt de la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse *Ombudsman of Nova Scotia v. Sydney Steel Corp.* (1977), 17 N.S.R. (2d) 361. Dans cette affaire, sur laquelle le juge en chef McEachern s'est fondé en première instance, la cour a jugé que l'ombudsman de la Nouvelle-Écosse n'avait pas compétence pour enquêter sur une plainte portée contre Sydney Steel, une société d'État. En vertu de la Loi néo-écossaise, le pouvoir d'enquête de l'ombudsman est limité à [TRADUCTION] «l'application, par un ministère . . . d'une loi ou règle de droit de la province.» Le tribunal néo-écossais a conclu que la société, qui avait pour unique fonction de fabriquer et de vendre de l'acier, n'était chargée d'appliquer aucune loi ou règle de droit de la province. En raison du texte particulier de la loi en cause, la cour n'était pas tenue d'examiner et elle n'a pas examiné la question de savoir si la société appliquait une politique gouvernementale. L'arrêt *Sydney Steel* n'a donc aucune incidence sur l'analyse susmentionnée ni sur la présente affaire.

Dans ce contexte, j'aimerais citer l'extrait suivant du jugement du juge Anderson de la Cour d'appel:

In the case on appeal, the acquisition of land was for the purposes of the river front development scheme B.C.D.C. was performing a governmental public function in the public interest in accordance with its objects and powers, as provided for in sections 4 and 4.1 of the *Development Corporation Act*. It was not engaged in a commercial enterprise but in a programme designed to implement government policy.

With respect, I would have thought that B.C.D.C. was engaged in both a commercial enterprise and in a programme designed to implement government policy. But for the reasons just expressed, I do not believe the fact that an authority, as defined, is engaged in a commercial activity screens it from the gaze of the Ombudsman.

The appellants and their supporting interveners maintain that sound policy considerations demand that this Court give a restrictive reading to the phrase "a matter of administration" in the British Columbia *Ombudsman Act*.

First, they argue that the "formidable powers of investigation" given to the Ombudsman by the Act militate strongly against extending the Ombudsman's jurisdiction to disputes stemming from commercial arrangements. This argument influenced the chambers judge. He said:

It just cannot be the case, in my view, that the Legislature intended every business decision made by an authority should be subject to investigation. If that were so, no authority could function in any competitive market, particularly in the real estate development field and no development corporation could ever satisfy lenders that a safe investment could be made . . . .

A similar view is reflected in the reasons for judgment of McFarlane J.A., dissenting, in the Court of Appeal.

With respect, this argument misconceives the reach of the Ombudsman's investigative powers. The Ombudsman's powers, far from being formidable, are in reality quite limited. The Ombudsman may only investigate, recommend and publicize. His recommendations are binding on no one;

[TRADUCTION] En l'espèce, le bien-fonds a été acquis pour les fins du plan d'aménagement du secteur riverain. B.C.D.C. exerçait une fonction gouvernementale dans l'intérêt public conformément à ses objets et pouvoirs prévus aux art. 4 et 4.1 de la *Development Corporation Act*. Elle s'était engagée non pas dans une entreprise commerciale, mais dans un programme destiné à mettre en oeuvre une politique gouvernementale.

Avec égards, j'aurais pensé que B.C.D.C. s'était engagée à la fois dans une entreprise commerciale et dans un programme destiné à mettre en oeuvre une politique gouvernementale. Mais pour les motifs que je viens d'exposer, je ne pense pas que le fait qu'un organisme gouvernemental, tel que défini, s'adonne à une activité commerciale, a pour effet de le soustraire au contrôle de l'ombudsman.

Les appelantes et l'intervenant qui les appuie soutiennent que pour des considérations de principe valables cette Cour devrait interpréter restrictivement l'expression «une question d'administration» qui figure dans l'*Ombudsman Act* de la Colombie-Britannique.

Ils prétendent tout d'abord que les [TRADUCTION] «pouvoirs d'enquête redoutables» conférés à l'ombudsman par la Loi militent fortement contre l'extension de la compétence de l'ombudsman aux litiges découlant d'arrangements commerciaux. Cet argument a influencé le juge en chambre qui a affirmé:

[TRADUCTION] Il est tout simplement impossible, à mon avis, que le législateur ait voulu que chaque décision prise en matière commerciale par un organisme gouvernemental fasse l'objet d'une enquête. S'il en était ainsi, aucun organisme gouvernemental ne pourrait fonctionner dans un marché concurrentiel, particulièrement dans le domaine de l'aménagement immobilier, et aucune société d'aménagement ne pourrait convaincre les bailleurs de fonds qu'ils peuvent faire un placement sûr . . .

Le juge McFarlane de la Cour d'appel a adopté un point de vue semblable dans ses motifs de dissidence.

Avec égards, cet argument donne une fausse idée de la portée des pouvoirs d'enquête de l'ombudsman. Loin d'être «redoutables», ces pouvoirs sont en réalité très limités. L'ombudsman peut seulement enquêter, recommander et faire connaître au public ses recommandations qui ne lient

he has no power to overrule the decisions of government officials. Nor can he bring a punitive action for official malfeasance. Clearly, he cannot impede the functioning of those with whom he deals.

In my view, the phrase "a matter of administration" encompasses everything done by governmental authorities in the implementation of government policy. I would exclude only the activities of the legislature and the courts from the Ombudsman's scrutiny.

Turning to the facts of the instant case, it is clear that B.C.D.C. and First Capital were engaged in the administration and implementation of policies of the Government of British Columbia when they dealt with King Neptune. As I have earlier indicated, the corporate objects of B.C.D.C. are wide and include: (1) creating and increasing economic benefits for the Province of British Columbia "by encouraging and assisting in the establishment, expansion and continued operation of industrial enterprises in the Province"; and (2) "act[ing] as agent for, and provid[ing] assistance to, the government in the administration or implementation of government programs". *Development Corporation Act*, R.S.B.C. 1979, c. 93, ss. 4, 4.1; (emphasis added).

The government program being administered by B.C.D.C. was a municipal redevelopment project approved by the Minister of Municipal Affairs and authorized by the legislature in the *New Westminster Redevelopment Act 1979*, 1979 (B.C.), c. 36. It called for First Capital to acquire "title or other method of control" over the land in the New Westminster waterfront area and oversee its development in accordance with the statutorily authorized redevelopment plan. B.C.D.C. and First Capital, in dealing with the land in question, were thus implementing governmental policy and administering a governmental program. B.C.D.C.'s acquisition on behalf of First Capital of the land on which King Neptune's restaurant stood, and its consequent refusal to renew King Neptune's lease, were part and parcel of its administration of the project. It follows that King

personne; il n'a pas le pouvoir d'infirmier les décisions des fonctionnaires. Il ne peut pas non plus prescrire des mesures punitives pour les méfaits commis par des fonctionnaires. Il ne peut manifestement pas gêner le travail des personnes avec lesquelles il traite.

J'estime que l'expression «une question d'administration» englobe tout ce que les organismes gouvernementaux font pour mettre en oeuvre les politiques du gouvernement. À mon avis, seules les activités de l'assemblée législative et des tribunaux échappent à l'examen de l'ombudsman.

Pour revenir aux faits de l'espèce, il est manifeste que B.C.D.C. et First Capital procédaient à l'administration et à la mise en oeuvre des politiques du gouvernement de la Colombie-Britannique au moment où elles ont traité avec King Neptune. Comme je l'ai déjà indiqué, les objets de B.C.D.C. englobent beaucoup de choses et consistent notamment: (1) à susciter et à accroître les avantages économiques pour la province de la Colombie-Britannique «en encourageant et en facilitant l'établissement, l'expansion et l'exploitation constante d'entreprises industrielles dans la province», et (2) à «agir à titre de mandataire du gouvernement et [à] lui fournir de l'aide dans l'administration et la mise en oeuvre de programmes gouvernementaux»: *Development Corporation Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 93, art. 4, 4.1; (c'est moi qui souligne).

Le programme gouvernemental administré par B.C.D.C. était un projet de réaménagement municipal approuvé par le ministre des Affaires municipales et autorisé par la législature dans la *New Westminster Redevelopment Act 1979*, 1979 (C.-B.), chap. 36. Ce programme exigeait que First Capital acquière [TRADUCTION] «le titre de propriété ou une autre méthode de contrôle» du bien-fonds situé dans le secteur riverain de New Westminster et qu'elle supervise son aménagement conformément au plan de réaménagement autorisé par la Loi. Ainsi, dans leurs négociations relatives au bien-fonds en question, B.C.D.C. et First Capital procédaient à la mise en oeuvre d'une politique gouvernementale et à l'administration d'un programme gouvernemental. L'acquisition par B.C.D.C. pour le compte de First Capital du bien-fonds sur lequel se trouvait le restaurant de King

Neptune's complaints regarding the manner in which the two corporations dealt with it regarding the land and the location of the restaurant were, in spite of their commercial flavour, "with respect to a matter of administration", as that phrase is used in s. 10(1) of the *Ombudsman Act*.

### V Conclusion

In my view, the respondent Ombudsman possessed jurisdiction to investigate the complaints made by King Neptune against B.C.D.C. and First Capital.

I would dismiss the appeal with costs to the respondent Ombudsman in all courts. There should be no costs payable by the Attorney General of British Columbia. There should be no costs payable to any of the interveners.

*Appeal dismissed with costs.*

*Solicitors for the appellants: Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver.*

*Solicitors for the respondent: Davis & Company, Vancouver.*

*Solicitors for the mis en cause the Attorney General for the Province of British Columbia: Attorney General for the Province of British Columbia.*

*Solicitors for the intervener the Ombudsman for the Province of Ontario: Cassels, Brock, Toronto.*

*Solicitors for the intervener Yves Labonté, Public Protector for the Province of Quebec: Aquin & Chenard, Montréal.*

*Solicitors for the intervener David Tickell, Ombudsman of Saskatchewan: Hleck, Kanuka, Thuringer, Semenchuk, Sandomirsky, Boyd & Baker, Regina.*

Neptune et son refus subséquent de renouveler le bail de King Neptune faisaient partie intégrante de son administration du projet. Il s'ensuit que les plaintes de King Neptune concernant la façon dont les deux sociétés ont négocié avec elle au sujet du bien-fonds et de l'emplacement du restaurant sont, malgré leur saveur commerciale, «à l'égard d'une question d'administration», suivant l'expression employée au par. 10(1) de l'*Ombudsman Act*.

### V Conclusion

À mon avis, l'ombudsman intimé a compétence pour enquêter sur les plaintes portées par King Neptune contre B.C.D.C. et First Capital.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens dans toutes les cours en faveur de l'ombudsman intimé. Il n'y a pas d'adjudication de dépens contre le procureur général de la Colombie-Britannique. Les intervenants n'ont droit à aucuns dépens.

*Pourvoi rejeté avec dépens.*

*Procureurs des appelantes: Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver.*

*Procureurs de l'intimé: Davis & Company, Vancouver.*

*Procureurs du mis en cause le procureur général de la province de la Colombie-Britannique: Procureur général de la province de la Colombie-Britannique.*

*Procureurs de l'intervenant l'Ombudsman de la province de l'Ontario: Cassels, Brock, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenant Yves Labonté, Protecteur du citoyen de la province de Québec: Aquin & Chenard, Montréal.*

*Procureurs de l'intervenant David Tickell, Ombudsman de la Saskatchewan: Hleck, Kanuka, Thuringer, Semenchuk, Sandomirsky, Boyd & Baker, Regina.*