

Northern Pipeline Agency as represented by the Attorney General of Canada (Defendant) Appellant;

and

John Perehinec (Plaintiff) Respondent.

File No.: 16463.

1982: May 5; 1983: December 15.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL OF ALBERTA

Courts — Jurisdiction — Federal Court — Provincial superior court — Action for wrongful dismissal against federal agency — Whether action within exclusive jurisdiction of Federal Court — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 17 — Northern Pipeline Act, 1977-78 (Can.), c. 20.

Crown — Agent of the Crown — Northern Pipeline Agency — Whether Agency can enter into a contract of employment in its own name and be sued in its own right — Northern Pipeline Act, 1977-78 (Can.), c. 20.

The respondent brought an action in the Supreme Court of Alberta against the appellant, a federal agency established under the *Northern Pipeline Act*, for damages for wrongful dismissal. The appellant, represented by the Attorney General of Canada, sought to strike out the respondent's action on the ground that it was an action against the Crown and therefore within the exclusive jurisdiction of the Federal Court. The first judge, sitting in chambers, found that the provincial court had jurisdiction and dismissed appellant's application. The Court of Appeal upheld the decision. Hence this appeal to determine whether an action for breach of a contract of employment can be brought against the appellant in its own name, and if so, whether s. 17(2) of the *Federal Court Act* applies so that the Federal Court has exclusive jurisdiction.

Held: The appeal should be dismissed.

Per Ritchie, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and Wilson JJ.: Section 17 of the *Federal Court Act* does not apply as this case is not the subject of an action against the Crown. Where a fair construction of the enabling statute permits an agency to enter into a contract on its own behalf, even if it may be on behalf of

Administration du pipe-line du Nord représentée par le Procureur général du Canada (Défenderesse) Appelante;

a et

John Perehinec (Demandeur) Intimé.

Nº du greffe: 16463.

b 1982: 5 mai; 1983: 15 décembre.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

c

Tribunaux — Compétence — Cour fédérale — Cour supérieure provinciale — Action pour congédiement illégal contre un organisme fédéral — La Cour fédérale a-t-elle compétence exclusive pour connaître de l'action? — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 17 — Loi sur le pipe-line du Nord, 1977-78 (Can.), chap. 20.

Couronne — Mandataire de l'État — Administration du pipe-line du Nord — L'Administration peut-elle conclure un contrat de travail en son propre nom et être poursuivie en son propre nom? — Loi sur le pipe-line du Nord, 1977-78 (Can.), chap. 20.

*f L'intimé a intenté une action devant la Cour suprême de l'Alberta contre l'appelante, un organisme fédéral établi en vertu de la *Loi sur le pipe-line du Nord*, en vue d'obtenir des dommages-intérêts pour congédiement illégal. L'appelante, représentée par le Procureur général du Canada, a cherché à faire radier l'action de l'intimé pour le motif qu'il s'agit d'une action contre Sa Majesté et que, par conséquent, la Cour fédérale a compétence exclusive pour l'entendre. Le premier juge, siégeant en chambre, a conclu que la cour provinciale avait compétence et il a rejeté la requête de l'appelante.*

*g La Cour d'appel a confirmé cette décision. D'où le présent pourvoi visant à déterminer si une action pour violation d'un contrat de travail peut être intentée contre l'appelante en son propre nom et, dans l'affirmative, si le par. 17(2) de la *Loi sur la Cour fédérale* s'applique de telle sorte que la Cour fédérale a compétence exclusive.*

i Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

*j Les juges Ritchie, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard et Wilson: L'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale* ne s'applique pas étant donné qu'en l'espèce, il ne s'agit pas d'une action contre Sa Majesté. Lorsqu'une interprétation juste de sa loi habilitante permet à un organisme de conclure un contrat en son propre nom, même si cela*

the Crown as well, the agency having entered the contract in its own name, may be sued in its own right in an action for breach of contract. Here, the language used by Parliament, particularly in s. 11 of the *Northern Pipeline Act*, revealed that the Agency is an entity which can enter a contract of employment on its own behalf, and sue or be sued on that contract in its own name. Therefore, the respondent was entitled to claim relief against the Agency alone without any obligation to include the Crown as a defendant in such action.

Per Dickson J.: The appeal should be dismissed.

McLean v. Vancouver Harbour Commissioners, [1936] 3 W.W.R. 657; *Washer v. British Columbia Toll Highways and Bridges Authority* (1965), 53 W.W.R. 225; *Yeats v. Central Mortgage and Housing Corp.*, [1950] S.C.R. 513; *Westlake v. The Queen in right of the Province of Ontario* (1971), 21 D.L.R. (3d) 129; *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899; *City of Halifax v. Halifax Harbour Commissioners*, [1935] S.C.R. 215; *British Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia* (1962), 38 W.W.R. 657; *Quebec Liquor Commission v. Moore*, [1924] S.C.R. 540; *Westeel-Rosco Ltd. v. Board of Governors of South Saskatchewan Hospital Centre*, [1977] 2 S.C.R. 238; *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia; Jabour v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307, applied; *International Railway Co. v. Niagara Parks Commission*, [1941] 2 All E.R. 456; *Hollinger Bus Lines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board*, [1952] O.R. 366; *Bank of Montreal v. Bole*, [1931] 1 W.W.R. 203; *Taff Vale Railway Co. v. Amalgamated Society of Railway Servants*, [1901] A.C. 426; *International Longshoremen's Association, Local 273 v. Maritime Employers' Association*, [1979] 1 S.C.R. 120; *Langlois v. Canadian Commercial Corporation*, [1956] S.C.R. 954; *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] S.C.R. 60; *Metallic Roofing Co. v. Local Union No. 30* (1903), 5 O.L.R. 424 aff'd 9 O.L.R. 171, considered; *Graham & Sons v. Works and Public Buildings Commissioners*, [1901] 2 K.B. 781, referred to.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal, [1981] 2 W.W.R. 566, 119 D.L.R. (3d) 92, 25 A.R. 605, dismissing appellant's appeal from a judgment of Forsyth J., [1980] 4 W.W.R. 193, 110 D.L.R. (3d) 356, 25 A.R. 617, dismissing appellant's application to strike out the statement

peut être au nom de Sa Majesté également, l'organisme qui a conclu le contrat en son propre nom, peut être poursuivi en son propre nom dans une action pour violation de contrat. En l'espèce, d'après le langage utilisé par le Parlement, particulièrement à l'art. 11 de la *Loi sur le pipe-line du Nord*, l'Administration est une entité qui peut conclure un contrat de travail en son propre nom et qui peut poursuivre et être poursuivie en son propre nom pour ce contrat. Par conséquent, l'intimé avait le droit de demander un redressement contre l'Administration seule sans être tenu d'inclure Sa Majesté comme défenderesse dans une telle action.

Le juge Dickson: Le pourvoi est rejeté.

c Jurisprudence: arrêts appliqués: *McLean v. Vancouver Harbour Commissioners*, [1936] 3 W.W.R. 657; *Washer v. British Columbia Toll Highways and Bridges Authority* (1965), 53 W.W.R. 225; *Yeats v. Central Mortgage and Housing Corp.*, [1950] R.C.S. 513; *Westlake v. The Queen in right of the Province of Ontario* (1971), 21 D.L.R. (3d) 129; *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899; *City of Halifax v. Halifax Harbour Commissioners*, [1935] R.C.S. 215; *British Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia* (1962), 38 W.W.R. 657; *Quebec Liquor Commission v. Moore*, [1924] R.C.S. 540; *Westeel-Rosco Ltd. c. Board of Governors of South Saskatchewan Hospital Centre*, [1977] 2 R.C.S. 238; *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia; Jabour c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307; arrêts examinés: *International Railway Co. v. Niagara Parks Commission*, [1941] 2 All E.R. 456; *Hollinger Bus Lines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board*, [1952] O.R. 366; *Bank of Montreal v. Bole*, [1931] 1 W.W.R. 203; *Taff Vale Railway Co. v. Amalgamated Society of Railway Servants*, [1901] A.C. 426; *Association internationale des débardeurs, section locale 273 c. Association des employeurs maritimes*, [1979] 1 R.C.S. 120; *Langlois v. Canadian Commercial Corporation*, [1956] R.C.S. 954; *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] R.C.S. 60; *Metallic Roofing Co. v. Local Union No. 30* (1903), 5 O.L.R. 424 confirmé 9 O.L.R. 171; arrêt mentionné: *Graham & Sons v. Works and Public Buildings Commissioners*, [1901] 2 K.B. 781.

i POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta, [1981] 2 W.W.R. 566, 119 D.L.R. (3d) 92, 25 A.R. 605, qui a rejeté l'appel formé par l'appelante contre un jugement du juge Forsyth, [1980] 4 W.W.R. 193, 110 D.L.R. (3d) 356, 25 A.R. 617, qui avait rejeté une requête de

of claim against the Agency for want of jurisdiction. Appeal dismissed.

I. G. Whitehall, Q.C., and B. J. Saunders, for the appellant.

G. Neil McDermid, for the respondent.

The judgment of Ritchie, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and Wilson JJ. was delivered by

ESTEY J.—The appellant, by interlocutory proceedings in the Supreme Court of Alberta, seeks to strike out the respondent's action on the grounds that the Alberta Court "has no jurisdiction to entertain the Plaintiff's [respondent's] action against the said Defendant [appellant]". The issues raised are whether an action for breach of contract can be brought against the appellant agency in its own name, and if so, whether s. 17(2) of the *Federal Court Act* applies so that the Federal Court of Canada has exclusive jurisdiction. Because of the nature of the proceeding, the record consists entirely of the statement of claim filed by the respondent-plaintiff in the Alberta Court, which, on the hearing of such an application as this, must, as regards the facts pleaded, be presumed to be true. The issue arises because of the nature of the appellant's status in law and the nature of the claim made by the respondent against the appellant.

The appellant-defendant is an agency established under the *Northern Pipeline Act*, 1977-78 (Can.), c. 20, with offices in the City of Calgary. In the statement of claim the co-defendant, Harold S. Millican, who did not appear before this Court on the hearing of this appeal, is said to be:

... the Administrator of the Agency and resides in the City of Calgary, in the Province of Alberta and at all times material hereto was responsible for hiring employees on behalf of the Defendant Agency in the City of Calgary.

The respondent (plaintiff) is a former employee of the appellant agency, and the action brought by the respondent is for termination of his employment by the appellant. All that is known in this

l'appelante visant à faire radier, pour défaut de compétence, la déclaration contre l'Administration. Pourvoi rejeté.

I. G. Whitehall, c.r., et B. J. Saunders, pour l'appelante.

G. Neil McDermid, pour l'intimé.

Version française du jugement des juges Ritchie, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard et Wilson rendu par

LE JUGE ESTEY—Par une requête interlocutoire devant la Cour suprême de l'Alberta, l'appelante demande le rejet de l'action de l'intimé pour le motif que la cour albertaine [TRADUCTION] «n'a pas compétence pour entendre l'action du demandeur [l'intimé] contre la défenderesse [l'appelante]». Il s'agit en l'espèce de savoir si une action pour inexécution d'un contrat peut être intentée contre l'Administration appelante en son propre nom et, dans l'affirmative, si le par. 17(2) de la *Loi sur la Cour fédérale* s'applique de sorte que seule la Cour fédérale du Canada a compétence. En raison de la nature des procédures, le dossier comporte uniquement la déclaration produite par le demandeur intimé devant la cour albertaine et, aux fins de l'audition d'une requête de ce genre, il faut présumer que les faits allégués dans la déclaration sont exacts. Le litige se pose en raison de la nature du statut juridique de l'appelante et de la nature de la réclamation faite par l'intimé contre l'appelante.

La défenderesse appelante est un organisme créé en vertu de la *Loi sur le pipe-line du Nord*, 1977-78 (Can.), chap. 20; elle a des bureaux à Calgary. Suivant la déclaration, le co-défendeur Harold S. Millican, qui n'a pas comparu dans cette Cour à l'audition du présent pourvoi, est:

[TRADUCTION] ... le Directeur de l'Administration et réside à Calgary (Alberta) et était, en tout temps utile, responsable au nom de l'Administration défenderesse de l'embauchage des employés à Calgary.

L'intimé (le demandeur) est un ancien employé de l'Administration appelante, et il intente son action en raison de son congédiement par l'appelante. Tout ce que l'on sait en l'espèce sur le

proceeding of the hiring arrangement between the parties is found in paragraph 4 of the statement of claim:

On or about July 26, 1978, the Plaintiff [respondent] was employed by the Defendant Agency [appellant] as Manager, Public Affairs where he earned an annual salary of \$44,310 with a 10% deferred annual bonus which was to be paid on a cumulative basis at the termination of the Plaintiff's [respondent's] employment.

While the action seems to be fundamentally rooted in contract, the statement of claim refers to "misrepresentations [which] induced the Plaintiff to accept the said employment". In the prayer for relief, the respondent claims general damages, specific damages for relocation expenses, and exemplary and punitive damages. As was pointed out by Laycraft J. writing for the unanimous Court of Appeal:

It is left open for speculation whether the claim alleged is in tort as well as contract and what is the nature of the claim, if any, against Millican.

The learned justice of first instance, sitting in chambers at Calgary, found that the respondent was an employee of the appellant, Northern Pipeline Agency, and that the appellant was:

... a body capable of entering into a contract of employment and therefore capable of being sued in the case of an alleged breach of that contract of employment.

Consequently, the application was dismissed.

The Court of Appeal of Alberta also concluded that the respondent was an employee of the appellant not an employee of the Crown, and that in the absence of parliamentary intention to the contrary, the appellant is liable to suit in the provincial courts at the instance of parties to such employment contracts.

Before proceeding to the sole issue of the jurisdiction of the Alberta Court to receive this proceeding, it is necessary to examine briefly the constituting statute of the Northern Pipeline Agency (the appellant), the *Northern Pipeline Act, supra*.

contrat d'embauchage conclu entre les parties se trouve au paragraphe 4 de la déclaration:

[TRADUCTION] Le 26 juillet 1978 ou vers cette date, *a* le demandeur [l'intimé] a été embauché par l'Administration défenderesse [l'appelante] comme directeur des affaires publiques moyennant un salaire annuel de 44 310 \$ plus une prime annuelle différée de 10 pour 100 qui devait être payée sur une base cumulative au moment de la cessation de l'emploi du demandeur [intimé].

Bien que l'action semble fondée principalement sur un contrat, la déclaration parle de [TRADUCTION] «déclarations inexactes [qui] ont incité le demandeur à accepter ledit emploi». Dans la demande de redressement, l'intimé réclame des dommages-intérêts généraux, le remboursement de ses frais de réinstallation ainsi que des dommages-intérêts punitifs et exemplaires. Comme l'a souligné le juge Laycraft au nom de la Cour d'appel à l'unanimité:

[TRADUCTION] On peut se demander s'il s'agit d'une réclamation fondée à la fois sur un délit et sur un contrat et quelle est la nature de la réclamation, s'il en est, contre Millican.

Le savant juge de première instance, qui siégeait en chambre à Calgary, a conclu que l'intimé était *f* un employé de l'Administration du pipe-line du Nord appelante et que cette dernière était:

[TRADUCTION] ... un organisme habile à conclure un contrat de travail et, par conséquent, susceptible d'être poursuivi dans le cas d'une prétendue violation de ce contrat.

En conséquence, la requête a été rejetée.

La Cour d'appel de l'Alberta a également conclu que l'intimé était un employé de l'appelante *h* et non un employé de Sa Majesté, et qu'en l'absence d'une intention contraire expresse du législateur, l'appelante peut être poursuivie devant les cours provinciales par les parties à ces contrats de travail.

Avant de passer à la seule question de la compétence de la cour albertaine pour entendre ces procédures, il est nécessaire d'examiner brièvement la loi constitutive de l'Administration du pipe-line du Nord (l'appelante), savoir la *Loi sur le pipe-line du Nord*, précitée.

By section 4 of that statute, it was enacted that: There shall be an agency of the Government of Canada called the Northern Pipeline Agency over which the Minister [as from time to time designated by the Governor in Council] shall preside.

The statute, by s. 5(1), goes on to provide for the appointment by the Governor in Council of the Commissioner of the Agency who shall be the deputy of the Minister responsible for the Agency, and:

... the Commissioner shall rank as and have all the powers of a deputy head of a department.

By section 11 of the statute, the Agency is given express authorization to:

... employ such professional, scientific, technical and other officers and employees as it considers necessary for the purposes of this Act, fix their tenure of employment and their duties and, with the approval of the Treasury Board, fix and pay their remuneration.

The issue as to the jurisdiction of the Supreme Court of Alberta in this litigation is raised by s. 17 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10 which provides:

17. (1) The Trial Division has original jurisdiction in all cases where relief is claimed against the Crown and, except where otherwise provided, the Trial Division has exclusive original jurisdiction in all such cases.

(2) Without restricting the generality of subsection (1), the Trial Division has exclusive original jurisdiction, except where otherwise provided, in all cases in which the land, goods or money of any person are in the possession of the Crown or in which the claim arises out of a contract entered into by or on behalf of the Crown, and in all cases in which there is a claim against the Crown for injurious affection.

In argument, the appellant and the respondent placed considerable emphasis on the question as to whether the appellant was an agent of the Crown. Indeed both of the courts below found such to be the case. For reasons which I will later set out, I do not think the answer to that question determines the outcome of this appeal.

Whether a statutory entity is an agent of the Crown, for the purpose of attracting the Crown immunity doctrine, is a question governed by the extent and degree of control exercised over that

L'article 4 de cette loi dispose:

Est constituée l'Administration du pipe-line du Nord dont le Ministre [désigné par le gouverneur en conseil] a la direction.

a

Le paragraphe 5(1) de la Loi prévoit la nomination, par le gouverneur en conseil, du Directeur général de l'Administration qui est l'adjoint du Ministre responsable de l'Administration, et:

b

... le rang et les pouvoirs [du Directeur général] sont ceux d'un sous-chef de ministère.

c

L'article 11 de la Loi autorise expressément l'Administration à:

d

... employer le personnel professionnel, scientifique, technique ou autre, qu'elle estime nécessaire à l'application de la présente loi, fixer les termes et la durée de leur mandat et, avec l'autorisation du conseil du Trésor, fixer et verser leur traitement.

e

La question relative à la compétence de la Cour suprême de l'Alberta en l'espèce est soulevée par l'art. 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, qui dispose:

f

17. (1) La Division de première instance a compétence en première instance dans tous les cas où l'on demande contre la Couronne un redressement et, sauf disposition contraire, cette compétence est exclusive.

g

(2) Sans restreindre la portée générale du paragraphe (1), la Division de première instance, sauf disposition contraire, a compétence exclusive en première instance dans tous les cas où la propriété, les effets ou l'argent d'une personne sont en possession de la Couronne, dans tous les cas où la demande découle ou est née d'un contrat passé par la Couronne ou pour son compte et dans tous les cas où une demande peut être faite contre la Couronne pour atteinte défavorable.

h

Dans leurs plaidoiries, l'appelante et l'intimé ont beaucoup insisté sur la question de savoir si l'appelante est un mandataire de l'État. En fait, les deux cours d'instance inférieure ont répondu par l'affirmative. Pour les motifs que j'énoncerai plus loin, je ne crois pas que la réponse à cette question a pour effet de déterminer l'issue du présent pourvoi.

j

La question de savoir si une entité créée par une loi est un mandataire de l'État, pour déterminer si la doctrine de l'immunité de l'État s'applique à son égard, dépend du degré de contrôle que l'État

entity by the Crown, through its Ministers, or other elements in the executive branch of government, including the Governor in Council. In *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899, Viscount Haldane considered the extent of the control by government, or conversely the uncontrolled discretionary power in the board, in determining whether the acts of the board in question constituted those of an agent of the Crown. In concluding that the board there in question was not an agent of the Crown His Lordship stated, at p. 905:

They are a body with discretionary powers of their own. Even if a Minister of the Crown has power to interfere with them, there is nothing in the statute which makes the acts of administration his as distinguished from theirs. That they were incorporated does not matter. It is also true that the Governor appoints their members and can veto certain of their actions. But these provisions, even when taken together, do not outweigh the fact that the Act of 1915 confers on the appellant Board wide powers which are given to it to be exercised at its own discretion and without consulting the direct representatives of the Crown.

This Court adopted this reasoning of the Privy Council in *City of Halifax v. Halifax Harbour Commissioners*, [1935] S.C.R. 215 at p. 225. There, however, the Court, speaking through Duff C.J., reached the opposite conclusion, namely that the Harbour Commissioners, when occupying certain lands within the City of Halifax, were, in law, the agents of His Majesty, and thus were beyond the reach of provincial (in fact, municipal) assessment and taxation. Again the test used by this Court was the degree and extent of control by the Governor in Council or by a Minister of the Crown over the agency in question (the Chief Justice making no distinction as to the manner in which the control was exercised). Duff C.J. found the necessary degree of control by reference to the limitations on acquisition of property, borrowing, administrative functioning, governance by by-law of the agency, and construction of works, all of which were subject to the approval of the Governor in Council or, in some instances, by a Minister of the Crown. In total these controls and restrictions upon the operations of the agency were found

exercé sur cette entité par l'intermédiaire de ses ministres ou d'autres représentants du pouvoir exécutif, y compris le gouverneur en conseil. Dans l'arrêt *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899, le vicomte Haldane a examiné l'étendue du contrôle gouvernemental ou, inversement, le pouvoir discrétionnaire absolu du conseil en question, pour décider si les actes de ce conseil étaient ceux d'un mandataire de l'État. En concluant que le conseil en question n'était pas un mandataire de l'État, Sa Seigneurie a affirmé, à la p. 905:

[TRADUCTION] Ils constituent un organisme investi de pouvoirs discrétionnaires propres. Même si un ministre de la Couronne a un pouvoir d'intervention, il n'y a rien dans la Loi qui fasse une distinction entre les mesures administratives prises par eux et les siennes. Qu'ils soient constitués en corporation n'a pas d'importance. Il est également exact que le Gouverneur nomme leurs membres et peut opposer un veto à certains de leurs actes. Mais, même prises ensemble, ces dispositions ne peuvent contrebalancer le fait que la Loi de 1915 confère au Conseil appelant de larges pouvoirs qu'il peut exercer à sa discrétion et sans consulter les représentants directs de la Couronne.

Cette Cour a adopté ce raisonnement du Conseil privé dans l'arrêt *City of Halifax v. Halifax Harbour Commissioners*, [1935] R.C.S. 215, à la p. 225. Dans cet arrêt cependant, le juge en chef Duff, s'exprimant au nom de la Cour, a conclu à l'opposé, savoir qu'en droit, lorsqu'ils occupent certains biens-fonds dans la ville de Halifax, les commissaires du port sont mandataires de l'État et ne sont pas assujettis à l'évaluation et à la taxation provinciales (municipales en fait). Là encore, cette Cour a appliqué le critère du degré de contrôle exercé par le gouverneur en conseil ou un ministre sur l'organisme en question (le Juge en chef ne faisant aucune distinction quant à la façon dont était exercé ce contrôle). Le juge en chef Duff a conclu à l'existence du degré de contrôle nécessaire compte tenu des restrictions imposées sur l'acquisition de biens, les emprunts, le fonctionnement administratif, la réglementation par l'organisme et la construction d'ouvrages, qui sont tous assujettis à l'approbation du gouverneur en conseil ou, dans certains cas, à celle d'un ministre de Sa Majesté. Il a conclu que, dans l'ensemble, ces contrôles et ces

to be "of such a character as to constitute that occupation an occupation 'for the Crown' . . .".

The British Columbia Court of Appeal had occasion to consider the application of the same principle in *British Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia* (1962), 38 W.W.R. 657. One may note in particular the observations of Sheppard J.A. at pp. 665-66 where he concluded that the company in question, the shares of which were all owned by the Crown in the right of the Province, was not, within the meaning of Duff J., as he then was, speaking in *Quebec Liquor Commission v. Moore*, [1924] S.C.R. 540, at p. 551 "... an instrumentality of government," nor did the parent statute constitute the company a department of government; and the agency in question had a contractual capacity apart from the Crown. In the end, the Court concluded that the corporate agency in question was not an agent of the Crown.

This Court most recently considered the status of Crown agencies in *Westeel-Rosco Ltd. v. Board of Governors of South Saskatchewan Hospital Centre*, [1977] 2 S.C.R. 238, where Ritchie J., speaking for a unanimous Court, stated at pp. 249-50:

Whether or not a particular body is an agent of the Crown depends upon the nature and degree of control which the Crown exercises over it. This is made plain in a paragraph in the reasons for judgment of Mr. Justice Laidlaw, speaking on behalf of the Court of Appeal for Ontario in *R. v. Ontario Labour Relations Board, Ex p. Ontario Food Terminal Board* (1963), 38 D.L.R. (2d) 530, at p. 534, where he said:

It is not possible for me to formulate a comprehensive and accurate test applicable in all cases to determine with certainty whether or not an entity is a Crown agent. The answer to that question depends in part upon the nature of the functions performed and for whose benefit the service is rendered. It depends in part upon the nature and extent of the powers entrusted to it. It depends mainly upon the nature and degree of control exercisable or retained by the Crown.

(Emphasis added by Ritchie J.)

restrictions sur les activités de cet organisme étaient [TRADUCTION] «de nature à faire de cette occupation une occupation «pour Sa Majesté» . . .»

La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a eu l'occasion d'examiner l'application du même principe dans l'arrêt *British Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia* (1962), 38 W.W.R. 657. Soulignons en particulier les observations du juge Sheppard aux pp. 665 et 666 où il a conclu que la compagnie en question, dont Sa Majesté du chef de la province possédait toutes les actions, n'était pas, pour reprendre les termes du juge Duff, alors juge puîné, dans l'arrêt *Quebec Liquor Commission v. Moore*, [1924] R.C.S. 540, à la p. 551 [TRADUCTION] « . . . un instrument du gouvernement», que la compagnie n'était pas un service gouvernemental en vertu de sa loi constitutive et que la capacité de l'organisme en question de se lier par contrat était distincte de celle de l'État. À la fin, la Cour a conclu que l'organisme en question n'était pas un mandataire de l'État.

Cette Cour a examiné tout récemment le statut des mandataires de l'État dans l'arrêt *Westeel-Rosco Ltd. c. Board of Governors of South Saskatchewan Hospital Centre*, [1977] 2 R.C.S. 238, où le juge Ritchie affirme, au nom de la Cour à l'unanimité, aux pp. 249 et 250:

Le point de savoir si un organisme donné est un mandataire de la Couronne dépend de la nature et du degré du contrôle que la Couronne exerce à son égard. Cela est clairement exprimé dans un paragraphe des motifs du jugement rendu par le juge Laidlaw au nom de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *R. c. Ontario Labour Relations Board, Ex p. Ontario Food Terminal Board* (1963), 38 D.L.R. (2d) 530, à la p. 534:

[TRADUCTION] Il ne m'est pas possible de formuler un critère à la fois général et précis permettant de déterminer dans tous les cas avec certitude si un organisme est ou non un mandataire de la Couronne. La réponse à cette question dépend pour partie de la nature des fonctions exercées et des personnes auxquelles le service est destiné. Elle dépend pour partie de la nature et de l'étendue des pouvoirs conférés. *Elle dépend principalement de la nature et du degré du contrôle que peut exercer ou qu'a conservé la Couronne.*

(Les italiques sont du juge Ritchie.)

In the *Northern Pipeline Act, supra*, the Agency was established to carry out and give effect to an agreement which had been previously entered into by this country and the United States relating to the establishment of gas transmission pipeline facilities in the federal territories and the Province of Alberta. To this end the Agency, pursuant to s. 3, was given a statutory mandate to "facilitate the efficient and expeditious planning and construction of the pipeline", and in doing so "to carry out . . . federal responsibilities in relation to the pipeline", and finally to:

advance national economic and energy interests and to maximize related industrial benefits by ensuring the highest possible degree of Canadian participation in all aspects of the planning and construction of, and procurement for, the pipeline while ensuring that the procurement of goods and services for the pipeline will be on generally competitive terms.

The Agency, by s. 4 of its statute, was described as "an Agency of the Government of Canada called the Northern Pipeline Agency over which the Minister shall preside". The Agency was made subject to the management and direction of the Minister. The Commissioner of the Agency is appointed by the Governor in Council who shall, in holding such office, be "the deputy of the Minister" and shall have the rank and powers of "a deputy head of a department" (s. 5(1)). Pursuant to s. 24 of the Act the Agency is included as a separate employer in Part II of Schedule I of the *Public Service Staff Relations Act*. The cost of operation of the Agency is provided for in s. 29 by a requirement that participating companies in the pipeline program "shall pay to the Receiver General an amount . . . in respect of the costs incurred by the Agency . . ." with reference to its role in the planning and construction of the pipeline.

Applying the principle of control as enunciated in the decisions of the Privy Council and of this Court, *supra*, (and as applied in the British Columbia Court of Appeal), to the statutory provisions establishing the appellant, it would appear that the appellant is indeed an agent of the Crown, at least in the discharge of its primary function of

Dans la *Loi sur le pipe-line du Nord*, précitée, l'Administration a été créée pour donner effet à un accord conclu antérieurement par le Canada et les États-Unis relativement à la mise en place d'installations de transport de gaz par pipe-line dans les territoires fédéraux et la province de l'Alberta. À cette fin, l'art. 3 de la Loi donne à l'Administration le mandat de «faciliter la planification et la construction expédiatives et efficaces du pipe-line», et ainsi «de satisfaire . . . aux obligations du gouvernement fédéral à l'égard du pipe-line», et enfin

c de promouvoir les intérêts économiques et énergétiques nationaux et de maximiser les avantages industriels connexes en assurant la plus grande participation possible des Canadiens à tous les aspects de la planification du pipe-line, de sa construction et des fournitures nécessaires à cette fin tout en veillant à ce que la fourniture *d* des biens et services se fasse sur une base généralement concurrentielle.

L'article 4 de la Loi parle de la constitution de «l'Administration du pipe-line du Nord dont le Ministre a la direction». Suivant la Loi, le Ministre gère et dirige l'Administration. Le Directeur général de l'Administration est nommé par le gouverneur en conseil; à ce titre, il est «adjoint au Ministre» et son rang et ses pouvoirs sont ceux «d'un sous-chef de ministère» (par. 5(1)). En vertu de l'art. 24 de la Loi, l'Administration est inscrite comme employeur distinct dans la partie II de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. L'article 29 traite des frais d'exploitation de l'Administration et dispose que chaque compagnie qui participe au programme du pipe-line «doit verser au receveur général un montant . . . relativement aux frais supportés par l'Administration . . .» pour le rôle qu'elle joue dans la planification et la construction du pipe-line.

i Si on applique aux dispositions de la loi qui crée l'appelante le principe du contrôle énoncé dans les arrêts précités du Conseil privé et de cette Cour (et appliqué par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique), il semblerait que l'appelante est effectivement un mandataire de l'État, du moins lorsqu'elle s'acquitte de sa fonction première qui

attending to the design, construction and installation of the pipeline. With this I respectfully concur in the conclusions reached in both courts below. However, as I observed at the outset, the determination of such a status or relationship does not determine the issue arising on this appeal. For that we must, in my view, turn to those provisions in the statute creating the Agency which relate to its power and authority to enter into the arrangements as described in paragraph 4 of the statement of claim, *supra*.

The ultimate issue in this appeal is whether this action may be maintained in the provincial courts or whether, by virtue of s. 17(2) of the *Federal Court Act*, the Federal Court of Canada has exclusive jurisdiction to entertain this proceeding. In determining the proper scope of s. 17(2) of the *Federal Court Act*, *supra*, it is important to remember that:

The provincial superior courts have always occupied a position of prime importance in the constitutional pattern of this country. They are the descendants of the Royal Courts of Justice as courts of general jurisdiction. They cross the dividing line, as it were, in the federal-provincial scheme of division of jurisdiction, being organized by the provinces under s. 92(14) of the *Constitution Act* and are presided over by judges appointed and paid by the federal government (sections 96 and 100 of the *Constitution Act*). As was said by Pigeon, J. in *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et al.*, [1980] 1 S.C.R. 695, at p. 713:

It must be considered that the basic principle governing the Canadian system of judicature is the jurisdiction of the superior courts of the provinces in all matters federal and provincial. The federal Parliament is empowered to derogate from this principle by establishing additional courts only for the better administration of the laws of Canada.

(*Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia; Jabour v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307, at pp. 326-27.)

The transfer of jurisdiction to the Federal Court of Canada, *inter alia*, in all cases where relief is claimed against the Crown, signifies an exception to the general rule stated above. There remains, however, as a fundamental principle of the court

est de veiller à la conception, à la construction et à l'installation du pipe-line. Avec égards, je souscris sur ce point aux conclusions des deux cours d'instance inférieure. Cependant, comme je l'ai fait

a remarquer au début, la détermination de ce statut ou de ce lien ne règle pas la question soulevée en l'espèce. Pour ce faire, je suis d'avis qu'il nous faut examiner, dans la loi qui crée l'Administration, les dispositions qui lui accordent le pouvoir de conclure les contrats du genre de celui dont il est question au paragraphe 4 précité de la déclaration.

La question fondamentale en l'espèce est de savoir si les cours provinciales peuvent entendre la présente action ou si, en vertu du par. 17(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*, la Cour fédérale du Canada a compétence exclusive pour entendre l'action. Dans la détermination de la portée véritable du par. 17(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*, précité, il importe de se rappeler que:

Les cours supérieures des provinces ont toujours occupé une position de premier plan à l'intérieur du régime constitutionnel de ce pays. Ces cours de compétence générale sont les descendantes des cours royales de justice. Constituées par les provinces en vertu du par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle* et présidées par des juges nommés et rémunérés par le gouvernement fédéral (les art. 96 et 100 de la *Loi constitutionnelle*), elles franchissent, pour ainsi dire, la ligne de partage des compétences fédérale et provinciale. Comme l'a dit le juge Pigeon dans l'arrêt *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et autre*, [1980] 1 R.C.S. 695, à la p. 713:

g Il faut tenir compte de ce que le principe fondamental régissant le système judiciaire canadien est la compétence des cours supérieures des provinces sur toutes questions de droit fédéral et provincial. Le Parlement fédéral a le pouvoir de déroger à ce principe en établissant des tribunaux additionnels seulement «pour la meilleure administration des lois du Canada».

(*Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia; Jabour c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307, aux pp. 326 et 327.)

Le transfert de compétence à la Cour fédérale du Canada, notamment, dans tous les cas où une demande de redressement est formulée contre Sa Majesté, constitue une exception à la règle générale énoncée ci-dessus. Cependant, la présomption

system as structured by the *Constitution Act, 1867*, a presumption of jurisdiction in the provincial courts.

I turn then to the reach of s. 17(2) of the *Federal Court Act*. That section, as we have seen, provides in part:

(2) ... the Trial Division has exclusive original jurisdiction ... in all cases ... in which the claim arises out of a contract entered into by or on behalf of the Crown ...

This provision is in amplification of s. 17(1) which placed the original jurisdiction in the Trial Division in all cases "where relief is claimed against the Crown ...". Dealing with the earlier version of that section (and which version is not essentially different from that presently in effect), Kerwin J., as he then was, stated in *Yeats v. Central Mortgage and Housing Corp.*, [1950] S.C.R. 513, at p. 516:

Section 18 does not apply as this case is not the "subject of a suit or action against the Crown" and the meaning of these words in the early part of the section is not enlarged by the concluding phrase "or in which the claim arises out of a contract entered into by or on behalf of the Crown." Section 19, so far as it might have any relevancy, makes provision in respect of "claims against the Crown." Here, the appellants desire to have decided their claims against the Corporation (not the Crown) at the same time as their claims against the other defendants. The provisions of the *Central Mortgage and Housing Corporation Act* are apt to authorize the Corporation being sued in the Provincial Court

To like effect are the comments of Robertson J. in *McLean v. Vancouver Harbour Commissioners*, [1936] 3 W.W.R. 657 (B.C.S.C.), at pp. 665-66:

This section [s. 18, now s. 17], I think, applies to contracts to which His Majesty is actually a party, or in which someone actually contracts, in the contract, on behalf of, or as representing, His Majesty. In my opinion it does not apply to a contract made by a corporation such as the defendant.

In determining whether this action may be brought against the Agency in the provincial

que les cours provinciales ont compétence demeure un principe fondamental du système judiciaire établi par la *Loi constitutionnelle de 1867*.

a Examinons alors la portée du par. 17(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Ce paragraphe, comme nous l'avons vu, prévoit notamment:

b (2) ... la Division de première instance ... a compétence exclusive en première instance ... dans tous les cas où la demande découle ou est née d'un contrat passé par la Couronne ou pour son compte . . .

Cette disposition vient compléter le par. 17(1) qui attribue à la Division de première instance la compétence en première instance dans tous les cas «où l'on demande contre la Couronne un redressement . . .». Lorsqu'il a examiné la version antérieure de cet article (laquelle n'est pas fondamentalement différente de celle actuellement en vigueur), le juge Kerwin, alors juge puîné, a affirmé dans l'arrêt *Yeats v. Central Mortgage and Housing Corp.*, [1950] R.C.S. 513, à la p. 516:

e [TRADUCTION] L'article 18 ne s'applique pas puisqu'il ne s'agit pas en l'espèce du «sujet d'une poursuite ou action contre la Couronne» et le sens de ces mots au début de l'article n'est pas élargi par l'expression «ou dans lesquels la réclamation provient d'un contrat passé par la Couronne ou en son nom» qui se trouve à la fin de l'article. Dans la mesure où il pourrait s'appliquer, l'art. 19 parle des «réclamations contre la Couronne». En l'espèce, les appellants veulent que l'on statue sur leurs réclamations contre la Société (non la Couronne) en même temps que sur leurs réclamations contre les autres

f *g* défendeurs. Les dispositions de la *Loi sur la Société centrale d'hypothèques et de logement* permettent de poursuivre la Société devant la Cour provinciale . . .

Les observations du juge Robertson dans l'arrêt *McLean v. Vancouver Harbour Commissioners*, [1936] 3 W.W.R. 657 (C.S.C.-B.), aux pp. 665 et 666, vont dans le même sens:

i [TRADUCTION] Cet article [l'art. 18, maintenant l'art. 17], je crois, s'applique aux contrats auxquels Sa Majesté est effectivement partie, ou dans lesquels une personne se lie effectivement pour le compte ou en qualité de représentant de Sa Majesté. À mon avis, il ne s'applique pas à un contrat conclu par une société comme la défenderesse.

j Lorsqu'il s'agit de décider si la présente action peut être intentée contre l'Administration devant

courts, one is faced only with the barrier of s. 17, and that barrier, in my opinion, has been substantially lowered by the comments of this Court in *Yeats, supra*, as well as in those other authorities dwelling on that point quoted above.

The question then that must be answered is this: Is the action brought by the respondent (plaintiff) one in which relief is claimed against the Crown? In dealing with this question, the other issue which must be addressed is whether the appellant is a separate legal entity which may be made the subject of an action at law under s. 11(1). This issue divides logically into two parts, one raising the question as to whether the Agency is an entity capable of suing and being sued; and the other (if this subquestion be answered in the affirmative) as to whether an action may be brought against it under s. 11(1) of the Act. The determination of this issue rests on the interpretation of s. 11 of the *Northern Pipeline Act*. These questions can also be expressed in this way: Does the Act, in particular s. 11, permit the appellant Agency to enter a contract in its own name and be sued in its own right? If it does, then, in my view, we are not here concerned with an action against the Crown, and s. 17 of the *Federal Court Act* does not apply. These issues clearly relate to the alleged contract of employment. If it was entered into by the Agency on its own account and the Agency is suable at law, then the respondent succeeds. It may be that the law permits an extension of that principle one notch further so that an agency may be sued in its own right where such a contract has been entered into by the Agency on its own behalf and on behalf of the Crown as well.

I turn then to the question as to whether or not the Agency may be the subject of an action at law. The Agency is, of course, an unincorporated body and has many of the aspects of a government department. For example, the Agency is headed by a Minister and by a Commissioner with the rank of a Deputy Minister. Also, the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10, classifies, for the purposes of that Act, certain divisions,

les cours provinciales, le seul obstacle à franchir est l'art. 17 et cet obstacle, à mon avis, a été réduit considérablement par les observations de cette Cour dans l'arrêt *Yeats* précité et dans les autres arrêts précités qui ont porté sur cette question.

La question à laquelle il faut répondre alors est la suivante: l'action intentée par l'intimé (le demandeur) est-elle une demande de redressement dirigée contre Sa Majesté? Pour répondre à cette question, il faut examiner l'autre question de savoir si l'appelante est une entité légale distincte qui peut être poursuivie en vertu du par. 11(1). Cette question se divise logiquement en deux parties, une qui soulève la question de savoir si l'Administration est une entité capable d'ester en justice et l'autre (si l'on répond affirmativement à cette sous-question), celle de savoir si elle peut être poursuivie en vertu du par. 11(1) de la Loi. La réponse à cette question dépend de l'interprétation de l'art. 11 de la *Loi sur le pipe-line du Nord*. On peut également poser ces questions de la façon suivante: est-ce que la Loi et en particulier l'art. 11 permettent à l'Administration appelante de conclure un contrat en son propre nom et d'être poursuivie en son propre nom? Si c'est le cas, alors je suis d'avis qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'une action intentée contre Sa Majesté et l'art. 17 de la *Loi sur la Cour fédérale* ne s'applique pas. Ces questions se rapportent de toute évidence au pré-tendu contrat de travail. S'il a été conclu par l'Administration pour son propre compte et que l'Administration peut être poursuivie en justice, alors l'intimé a gain de cause. Il se peut que la loi permette d'étirer d'un cran ce principe de façon qu'un organisme puisse être poursuivi en son propre nom lorsqu'il a conclu un tel contrat à la fois pour son propre compte et pour celui de Sa Majesté.

Examinons alors la question de savoir si l'Administration peut être poursuivie en justice. Il est évident que l'Administration n'est pas dotée de la personnalité morale et qu'elle ressemble sous plusieurs aspects à un ministère du gouvernement. Par exemple, l'Administration est dirigée par un ministre et par un directeur général dont le rang est celui d'adjoint au ministre. En outre, la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, chap.

sectors or elements of the Government of Canada as being departments or otherwise. In the definition in s. 2 of that Act, "department" means:

- (a) any of the departments named in Schedule A,
- (b) any other division or branch of the public service of Canada, including a commission appointed under the *Inquiries Act*, designated by the Governor in Council as a department for the purposes of this Act,

By Order in Council, SI/78-117, Schedule A to the *Financial Administration Act* was amended by the addition of the appellant to the list of departments for the purposes of the *Financial Administration Act*. The statute, by s. 5(1)(e), goes on to authorize the Treasury Board to act:

5. (1) ... for the Queen's Privy Council for Canada on all matters relating to

- (e) personnel management in the public service, including the determination of terms and conditions of employment of persons employed therein;

By section 7 of that statute it is provided:

7. (1) Subject to the provisions of any enactment respecting the powers and functions of a separate employer but notwithstanding any other provision contained in any enactment, the Treasury Board may, in the exercise of its responsibilities in relation to personnel management including its responsibilities in relations to employer and employee relations in the public service, and without limiting the generality of sections 5 and 6,

- (a) determine the manpower requirements of the public service and provide for the allocation and effective utilization of manpower resources within the public service;

- (d) determine and regulate the pay to which persons employed in the public service are entitled for services rendered, the hours of work and leave of such persons and any matters related thereto;

F-10, classifie, aux fins de cette loi, comme ministères, départements ou autrement, certaines divisions, certaines sections ou certains services du gouvernement canadien. Suivant la définition donnée à l'art. 2 de cette loi, «ministère» ou «département» signifie:

- a) l'un quelconque des ministères ou départements mentionnés dans l'annexe A,
- b) toute autre division ou section de la fonction publique du Canada (y compris une commission nommée selon la *Loi sur les enquêtes*), que le gouverneur en conseil désigne comme ministère ou département aux fins de la présente loi,

Par le décret T.R./78-117, l'annexe A de la *Loi sur l'administration financière* a été modifiée par l'adjonction de l'appelante à la liste des ministères ou départements aux fins de la *Loi sur l'administration financière*. L'alinéa 5(1)e) de la Loi autorise le conseil du Trésor à agir:

5. (1) ... au nom du Conseil privé de la Reine pour le Canada relativement à toute question concernant

- e) la direction du personnel de la fonction publique, notamment la fixation des conditions d'emploi des personnes qui y sont employées;

f) L'article 7 de la Loi dispose:

7. (1) Sous réserve des dispositions de tout texte législatif concernant les pouvoirs et fonctions d'un employeur distinct, mais nonobstant quelque autre disposition contenue dans tout texte législatif, le conseil du Trésor peut, dans l'exercice de ses fonctions relatives à la direction du personnel de la fonction publique, notamment ses fonctions en matière de relations entre employeur et employés dans la fonction publique, et sans limiter la généralité des articles 5 et 6,

- a) déterminer les effectifs nécessaires à la fonction publique et assurer la répartition et la bonne utilisation des effectifs au sein de la fonction publique;

- d) déterminer et réglementer les traitements auxquels ont droit les personnes employées dans la fonction publique en retour des services rendus, la durée du travail et les congés de ces personnes ainsi que les questions connexes;

(i) provide for such other matters, including terms and conditions of employment not otherwise specifically provided for in this subsection, as the Treasury Board considers necessary for effective personnel management in the public service.

Subsection (3) of that section (s. 7) authorizes the Governor in Council to direct that "the separate employer" (which in this case is the Agency, as will be explained below) shall discharge the powers and functions of the Treasury Board in relation to the management of the personnel of the separate employer, but no such Order in Council was laid before this Court. It is to be noted that the role of the Treasury Board under the *Financial Administration Act* is made "[s]ubject to the provisions of any enactment respecting the powers and functions of a separate employer". The designation of the appellant as a department of government under the *Financial Administration Act*, for the purposes of this Act, would, therefore, appear to add nothing to the determination of the status of the appellant and the respondent for the purposes of this litigation.

In maintaining that it was not a separate legal entity which could be sued, the appellant referred to s. 2 of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35 and s. 24 of the *Northern Pipeline Act*, *supra*. By section 2 of the former Act, 'employer' is defined as follows:

"employer" means Her Majesty in right of Canada as represented by,

(a) in the case of any portion of the public service of Canada specified in Part I of Schedule I, the Treasury Board, and

(b) in the case of any portion of the public service of Canada specified in Part II of Schedule I, the separate employer concerned; ...

By section 24 of the *Northern Pipeline Act* the appellant became listed in Part II of Schedule I of the *Public Service Staff Relations Act* and was thus a separate employer, as defined above. Again these provisions are not of assistance in ascertaining the status of the Agency before the courts. They simply provide for management/ labour relations and for certain financial procedures in the many and diverse arrangements in public employment.

i) régler toutes les autres questions, notamment les conditions de travail non autrement prévues de façon expresse par le présent paragraphe, que le conseil du Trésor estime nécessaires à la direction efficace du personnel de la fonction publique.

a Le paragraphe (3) de cet article (l'art. 7) permet au gouverneur en conseil d'ordonner que «l'employeur distinct» (en l'espèce, l'Administration, comme on le verra plus loin) exerce les pouvoirs et

b les fonctions du conseil du Trésor relativement à la direction du personnel de l'employeur distinct, mais aucun décret de cette nature n'a été produit en cette Cour. Il faut remarquer qu'en vertu de la

c *Loi sur l'administration financière*, le conseil du Trésor exerce son rôle «[s]ous réserve des dispositions de tout texte législatif concernant les pouvoirs et fonctions d'un employeur distinct». Par conséquent, il semblerait que la désignation de

d l'appelante, en vertu de la *Loi sur l'administration financière*, comme département ou ministère du gouvernement aux fins de cette loi n'ajoute rien à la détermination du statut de l'appelante et de l'intimé aux fins du présent litige.

e Lorsqu'elle soutient qu'elle n'est pas une entité légale distincte qui peut être poursuivie, l'appelante s'appuie sur l'art. 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, f chap. P-35 et sur l'art. 24 de la *Loi sur le pipe-line du Nord*, précitée. À l'article 2 de la première loi mentionnée, le mot «employeur» est ainsi défini:

«employeur» désigne Sa Majesté du chef du Canada représentée,

g a) dans le cas de tout élément de la fonction publique du Canada que spécifie la Partie I de l'annexe I, par le conseil du Trésor, et,

b) dans le cas de tout élément de la fonction publique du Canada que spécifie la Partie II de l'annexe I, par l'employeur distinct qui est en cause;

En vertu de l'art. 24 de la *Loi sur le pipe-line du Nord*, le nom de l'appelante a été ajouté à la partie II de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, devenant ainsi un employeur distinct au sens de la définition citée plus haut. Là encore, ces dispositions ne nous aident pas à déterminer le statut de l'Administration devant les tribunaux. Elles concernent simplement les relations employeur-employé et certaines procédures financières applicables aux divers arrangements relatifs à l'emploi dans la fonction publique.

Having said all that, I think that the process leads back to the broad principle enunciated by Duff J., as he then was, in the *Quebec Liquor Commission* case, *supra*. The liability of the statutory body to action in the courts remains to be determined by a true interpretation of the statute in question. There have been some examples of this process in the provincial courts. In *Hollinger Bus Lines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board*, [1952] O.R. 366, the Ontario Court of Appeal determined that the Ontario Labour Relations Board was not an entity subject to suit in the courts, otherwise than by judicial review by *certiorari* or like statutory procedure. The statute there in question included a privative clause protecting the decisions of the Board from restraint by both action and review. After a detailed examination of the statute, Roach J.A., speaking for the Court, stated (at pp. 377-78):

There are cases in which it has been held that, notwithstanding the fact that the Act creating a body did not expressly declare it to be a body corporate, that body, as a necessary intendment from the enactment creating it, was liable to be sued and had capacity to sue.

Clearly there is nothing in The Labour Relations Act, 1948, c. 51, which created this defendant, supporting any such implication. Indeed, there are provisions in it which deny such an implication.

The whole scheme and purpose of the Act is to deal with certain phases of the employer-employee relationship. The Board does not carry on any business. Its function is primarily administrative and it has been given power to exercise certain functions of a judicial nature. There is nothing in the Act remotely suggesting that it was intended by the Legislature that the Board should have the capacity either to sue or to be sued.

The Labour Relations Board, of course, is not a board with any operative functions. It is rather a regulatory board, operating in a quasi-judicial sense to determine issues assigned to it by a statute manifesting the broad policies of the Legislature in the field of labour relations. The board has more of the attributes of a tribunal than it has of a

Cela dit, j'estime que le processus nous ramène au principe général énoncé par le juge Duff, alors juge puîné, dans l'arrêt *Quebec Liquor Commission*, précité. La possibilité de poursuivre en justice un organisme créé par la loi doit être déterminée suivant une interprétation juste de la loi en question. Les cours des provinces ont donné des exemples de ce processus. Dans l'arrêt *Hollinger Bus Lines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board*, [1952] O.R. 366, la Cour d'appel de l'Ontario a décidé que la Commission des relations de travail de l'Ontario ne pouvait être poursuivie devant les tribunaux autrement que par une demande d'examen judiciaire par voie de *certiorari* ou par une procédure semblable prévue par la Loi. La loi en question dans cette affaire comportait une clause privative qui empêchait d'attaquer par voie d'action ordinaire ou par demande d'examen judiciaire les décisions de la Commission. Après avoir fait un examen minutieux de la Loi, le juge Roach, s'exprimant au nom de la cour, a affirmé (aux pp. 377 et 378):

[TRADUCTION] Dans certains cas, on a jugé que, même si la loi créant un organisme ne lui attribuait pas expressément la personnalité morale, cet organisme par suite de l'intention nécessaire de la loi qui le crée, était susceptible d'être poursuivi et avait la capacité juridique d'intenter des poursuites.

De toute évidence, rien dans The Labour Relations Act, 1948, chap. 51, qui a créé l'intimée en l'espèce, n'étaye une telle déduction. En fait, elle comporte des dispositions qui repoussent cette déduction.

De par son économie et son objet, la Loi vise certaines phases des relations employeur-employé. La Commission n'exploite aucune entreprise commerciale. Elle a avant tout un rôle administratif et elle a reçu le pouvoir d'exercer certaines fonctions de nature judiciaire. Rien dans la Loi ne laisse entendre même vaguement que la Législature a voulu donner à la Commission la capacité d'ester en justice.

Certes, la Commission des relations de travail n'a pas de fonctions d'exécution. C'est plutôt un organisme de réglementation dont le rôle consiste, dans un sens quasi judiciaire, à trancher les questions qui lui sont soumises en vertu d'une loi qui énonce les politiques générales de la Législature dans le domaine des relations de travail. Les attributs de

functioning agency in the executive branch of government.

Houlden J., then sitting in the Ontario High Court, determined in *Westlake v. The Queen in right of the Province of Ontario* (1971), 21 D.L.R. (3d) 129 that the Ontario Securities Commission was not a legal entity capable of being sued in an action for damages. In reaching this conclusion, he collected and analysed the cases bearing on the problem, and produced a distillation of the characteristics of those bodies which can or cannot be sued, dividing them into six helpful categories:

- (1) There are bodies corporate which are not expressly declared to be suable.

la Commission sont davantage ceux d'un tribunal administratif que ceux d'un mandataire du pouvoir exécutif.

a Dans l'arrêt *Westlake v. The Queen in right of the Province of Ontario* (1971), 21 D.L.R. (3d) 129, le juge Houlden, qui siégeait alors à la Haute Cour de l'Ontario, a décidé que la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario n'était pas une entité légale susceptible d'être poursuivie dans une action en dommages-intérêts. Pour en arriver à cette conclusion, il a rassemblé et examiné les arrêts qui portent sur ce point, puis il a fait ressortir les caractéristiques des organismes qui peuvent ou qui ne peuvent pas être poursuivis, en les répartissant en six catégories utiles:

[TRADUCTION]

- d* (1) Il y a les personnes morales au sujet desquelles il n'est pas déclaré expressément qu'elles peuvent être poursuivies.

Quant aux organismes de ce genre, l'art. 26 de l'*Interpretation Act* de l'Ontario, R.S.O. 1960, chap. 191 [actuellement R.S.O. 1970, chap. 225], est applicable. Cet article dispose:

[TRADUCTION] 26. À moins que le contexte ne s'y oppose, la constitution par la loi d'une association ou d'un groupe en personne morale ou en corps constitué:

- f* *g* a) donne à la personne morale la capacité d'ester en justice . . .

(The comparable federal provision [the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23] provides:

20. (1) Words establishing a corporation shall be construed

- h* *i* (a) to vest in the corporation power to sue and be sued, to contract and be contracted . . .

- (2) There are bodies corporate which are expressly declared to be suable . . .

- (3) There are bodies corporate which are expressly declared not to be suable . . .

(La disposition fédérale comparable [la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23] prévoit:

20. (1) Les mots établissant une corporation doivent s'interpréter

- a* comme attribuant à la corporation le pouvoir de poursuivre et d'être poursuivie, d'obliger et de s'obliger par contrat . . .

[TRADUCTION]

- j* (2) Il y a les personnes morales au sujet desquelles il est déclaré expressément qu'elles peuvent être poursuivies . . .

- (3) Il y a les personnes morales au sujet desquelles il est déclaré expressément qu'elles ne peuvent être poursuivies . . .

These first three categories all relate to bodies which, by their parent statutes, are made corporate, which is not the case here.

(4) There are non-corporate bodies which are, by the terms of the statute creating them, expressly liable to suit . . .

(5) There are non-corporate bodies which are not by the terms of the statute incorporating them expressly liable to suit but which are by necessary implication liable to be sued in an action for damages . . .

(at pp. 130-31)

(6) It will be obvious from what has been said that there is a sixth category of statutory bodies and it is in this category that, in my opinion, the Ontario Securities Commission belongs. These are non-corporate bodies which are not by the terms of the statute incorporating them or by necessary implication liable to be sued in an action for damages, but who are legal entities in that their actions may be reviewed in proceedings brought against them by way of the extraordinary remedies of *certiorari*, *mandamus* and prohibition.

(at p. 134)

Again it should be observed that the Securities Commission is a non-operative regulatory agency functioning in a legislative capacity by way of regulation, and in a quasi-judicial capacity as a tribunal determining issues arising under the statute. It would appear that Houlden J., as he then was, determined, for this reason, that the statute did not by implication establish the Commission as a non-corporate body intended by law to be the subject of a suit for damages. I find these classifications reflective of the conclusions reached in the authorities, and have concluded below that the Agency falls into the fifth category.

A case involving a statute closer in its terminology to that before us on this appeal is found in *Bank of Montreal v. Bole*, [1931] 1 W.W.R. 203. Taylor J., of the Court of King's Bench of Saskatchewan, considered the usability of the provin-

Ces trois premières catégories concernent toutes des organismes dotés de la personnalité morale en vertu de leur loi constitutive, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

^a [TRADUCTION]

(4) Il y a les organismes non dotés de la personnalité morale dont la loi constitutive prévoit expressément qu'ils peuvent être poursuivis . . .

^b (5) Il y a les organismes non dotés de la personnalité morale dont la loi constitutive ne prévoit pas expressément qu'ils peuvent être poursuivis mais qui, par déduction nécessaire, peuvent faire l'objet d'une action en dommages-intérêts . . .

^c (aux pp. 130 et 131)

^d (6) D'après ce qui vient d'être dit, il est évident qu'il existe une sixième catégorie d'organismes créés par la loi et c'est à cette catégorie à mon avis qu'appartient la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. Ce sont les organismes non dotés de la personnalité morale qui, en vertu de la loi qui les crée ou par déduction nécessaire, ne peuvent faire l'objet d'une action en dommages-intérêts, mais qui sont des entités légales en ce que leurs actes peuvent être examinés dans des procédures intentées contre eux par voie de recours extraordinaires tels le *certiorari*, le *mandamus* ou la prohibition.

^e (à la p. 134)

^f Faut-il répéter que la Commission des valeurs mobilières est un organisme de réglementation qui n'a pas de fonctions d'exécution, mais qui a un rôle législatif en ce qu'il établit des règlements et un rôle quasi judiciaire en ce qu'il tranche les questions que soulève l'application de la Loi. Il semblerait que le juge Houlden, alors juge puîné, a conclu pour cette raison que la Loi n'a pas implicitement constitué la Commission en organisme sans personnalité morale qui pourrait faire l'objet d'une action en dommages-intérêts. J'estime que ces catégories reflètent bien les conclusions tirées dans la jurisprudence, et je conclus plus loin que l'Administration se situe dans la cinquième catégorie.

^g La décision *Bank of Montreal v. Bole*, [1931] 1 W.W.R. 203, porte sur une loi qui, de par sa terminologie, se rapproche davantage de la loi en l'espèce. Le juge Taylor de la Cour du Banc du Roi de la Saskatchewan a examiné si la régie des

cial liquor board as established by a provincial statute (at p. 206):

It may be unnecessary to point out the absence of the usual provisions in an incorporating enactment expressly declaring the body created to be a body corporate and politic, empowering it to sue and be sued. The conclusion that the board may under its designated name be made amenable to the ordinary process of the Courts must be discovered as a necessary intendment from the enactment.

It is not necessary before such a finding can be drawn to conclude that the Board is a body corporate.

Later in his judgment he said (at p. 206):

There can be no objection from the standpoint of public policy in holding that the Board may be sued as express statutory provision therefor is found in many Acts *in pari materia*, and my own view would be that to limit the Board in suing and being sued might well be taken as unnecessarily curtailing the due execution of its powers.

There the Court found the unincorporated board, all of whose property, profits, etc. "shall belong to the Crown", was nonetheless subject to action in the ordinary courts.

Much earlier, in *Taff Vale Railway Co. v. Amalgamated Society of Railway Servants*, [1901] A.C. 426, the Privy Council confirmed a judgment in the lower Court by Farwell J., who had stated (at p. 429):

Now, although a corporation and an individual or individuals may be the only entity known to the common law who can sue or be sued, it is competent to the Legislature to give to an association of individuals which is neither a corporation nor a partnership nor an individual a capacity for owning property and acting by agents, and such capacity in the absence of express enactment to the contrary involves the necessary correlative of liability to the extent of such property for the acts and defaults of such agents. It is beside the mark to say of such an association that it is unknown to the common law. The Legislature has legalised it, and it must be dealt with by the Courts according to the intention of the Legislature.

The Privy Council concluded that a trade union, not being a body corporate, was subject to an ordinary action for damages (Earl of Halsbury,

alcools établie par une loi provinciale pouvait être poursuivie en justice (à la p. 206):

[TRADUCTION] Il n'est peut-être pas nécessaire de souligner l'absence, dans une loi constitutive, des dispositions habituelles qui déclarent que l'organisme créé est une personne morale et qui l'autorisent à ester en justice. La conclusion que la régie peut, en son propre nom, être soumise au processus judiciaire normal doit être considérée comme une interprétation nécessaire de la Loi.

Pour tirer cette conclusion, il n'est pas nécessaire de conclure que la régie est une personne morale.

Il ajoute plus loin (à la p. 206):

[TRADUCTION] Du point de vue de l'intérêt public, on ne peut contester la conclusion que la régie peut être poursuivie puisqu'on trouve dans un bon nombre de lois en pareille matière des dispositions expresses en ce sens, et je suis d'avis qu'on pourrait fort bien considérer que limiter la capacité de la régie d'ester en justice, ce serait restreindre inutilement l'exercice valable de ses pouvoirs.

Dans cette affaire, la cour a conclu que la régie, non dotée de la personnalité morale, et dont tous les biens, profits, etc. [TRADUCTION] «appartiennent à l'État», pouvait néanmoins être poursuivie devant les cours ordinaires.

Longtemps auparavant, dans l'arrêt *Taff Vale Railway Co. v. Amalgamated Society of Railway Servants*, [1901] A.C. 426, le Conseil privé avait confirmé le jugement rendu par le juge Farwell de la cour d'instance inférieure, qui avait affirmé (à la p. 429):

[TRADUCTION] Maintenant, bien qu'une corporation et une personne ou des personnes soient les seules entités qui, en *common law*, peuvent ester en justice, le législateur peut donner à un groupe d'individus qui n'est ni une corporation ni une société ni une personne physique, le pouvoir de posséder des biens et d'agir par des mandataires, et un tel pouvoir, en l'absence d'un texte législatif contraire, implique nécessairement la responsabilité du groupe jusqu'à concurrence de ses biens pour les actes et les omissions de ses mandataires. Dire qu'une telle association n'existe pas en *common law* n'est pas pertinent. Le législateur l'a légalisée, et les cours doivent traiter de cette question selon l'intention du législateur.

Le Conseil privé a conclu qu'un syndicat, qui n'est pas une personne morale, pouvait faire l'objet d'une action ordinaire en dommages-intérêts (le

L.C., p. 436). This Court reviewed some of the foregoing and other authorities in *International Longshoremen's Association, Local 273 v. Maritime Employers' Association*, [1979] 1 S.C.R. 120, at p. 137:

It would take the clearest possible language in my view on the part of Parliament when enacting the Code to show that Parliament did not wish to establish the bargaining agent and the employer as legal entities for the purpose of employer relations regardless of the status of each under pre-existing statute law or the common law generally. In the result, the Association is a legal entity fully capable of bringing these proceedings; and the three Locals are likewise each legal entities fully capable at law of being added as a party defendant.

In *International Railway Co. v. Niagara Parks Commission*, [1941] 2 All E.R. 456, Luxmoore L.J. stated (at pp. 461-62):

The Acts of incorporation plainly constitute the commission as a corporation with a separate legal entity, and in some, at any rate, of its powers it was obviously recognized that it would have contractual capacity separate from the Crown—e.g., the power to make itself responsible for the moneys secured by debentures issued under the Act, for it is provided that the repayment of the moneys secured by the debentures “may be guaranteed by the Crown.” This provision would be meaningless if the commission was not to be under any liability in the first instance.

The statute there established a corporate body which is not here the case, but it illustrates the process of reasoning followed by the court in analysing the parent statute to determine liability for suit on a particular contract entered into in the course of performing its statutory role.

I turn then to the root question: can the Agency be sued in its own right on the employment contract here at issue? I suggested earlier that an agency which enters into a contract both in its own name and on behalf of the Crown may nonetheless be liable in an action against the agency alone.

comte de Halsbury, lord chancelier, à la p. 436). Dans l'arrêt *Association internationale des débardeurs, section locale 273 c. Association des employeurs maritimes*, [1979] 1 R.C.S. 120, à la p. 137, cette Cour a passé en revue certains des arrêts précités et d'autres arrêts:

À mon avis, s'il ne souhaitait pas que l'agent négociateur et l'employeur soient considérés comme des entités juridiques aux fins des relations de travail, quel que puisse avoir été leur statut juridique aux termes des lois alors existantes ou de la *common law*, le Parlement l'aurait dit expressément dans le Code. En conséquence, l'Association est une entité juridique parfaitement habile à intenter ces procédures; les trois sections locales sont également des entités juridiques parfaitement habiles en droit à y être jointes comme parties défenderesses.

Dans l'arrêt *International Railway Co. v. Niagara Parks Commission*, [1941] All E.R. 456, le lord juge Luxmoore a affirmé (aux pp. 461 et 462):

[TRADUCTION] Les lois constitutives dotent clairement la commission d'une personnalité morale distincte et, de toute façon, il ressort clairement de certains pouvoirs qui lui ont été conférés, que sa capacité de se lier par contrat est distincte de celle de Sa Majesté, par exemple le pouvoir d'assumer la responsabilité des sommes garanties par les débentures émises en vertu de la Loi, puisqu'il est prévu que le remboursement des sommes garanties par les débentures «peut être garanti par Sa Majesté». Cette disposition n'aurait pas de sens si, au départ, la commission n'assumait aucune responsabilité.

La loi en question dans cette affaire constituait une personne morale, ce qui n'est pas le cas en l'espèce; mais cet arrêt illustre le raisonnement suivi par la cour en analysant la loi constitutive pour établir la responsabilité de cette personne morale dans une poursuite relative à un certain contrat conclu dans l'exécution des fonctions que lui attribue la Loi.

Je reviens alors à la question fondamentale: l'Administration peut-elle être poursuivie en son propre nom relativement au contrat de travail dont il est question en l'espèce? J'ai déjà indiqué qu'un organisme qui conclut un contrat à la fois en son propre nom et pour le compte de Sa Majesté peut néanmoins être tenu responsable dans une poursuite intentée contre l'organisme seulement.

Such a result was adverted to in the *International Railway Co.* case, *supra*:

In their Lordships' view, the commission entered into the 1891 agreement on the express condition that it was to be liable for its fulfilment, and it is, therefore, unnecessary to consider further the more difficult question which would have arisen if the words "on its own behalf" had been omitted for there is nothing to prevent an agent from entering into a contract on the basis that he is himself to be liable to perform it as well as his principal. The words in the 1891 agreement "on its own behalf" are *prima facie* directed to separate liability when read in conjunction with the words which follow—namely, "as well as on behalf of" the Crown.

(*Per Luxmoore L.J.*, at p. 461.)

A circumstance not dissimilar to that arising in this appeal is found in *Yeats v. Central Mortgage and Housing Corp.*, *supra*. In that proceeding, the jurisdiction of the Supreme Court of Alberta was challenged in an action for breach of contract against the federal crown corporation, Central Mortgage and Housing Corporation, with reference to contracts relating to the construction of a house. All parties agreed and the case was argued on the basis that the Corporation entered into the contract on behalf of His Majesty, and that the Corporation at the same time incurred obligations in its own name. The relevant provisions of the statute [*Central Mortgage and Housing Corporation Act*, 1945 (Can.), c. 15] were as follows:

5. (1) Except as provided in section fourteen of this Act, the Corporation is for all purposes an agent of His Majesty in right of Canada and its powers under this Act may be exercised by it only as an agent of His Majesty.

(2) The Corporation may, on behalf of His Majesty, enter into contracts in the name of His Majesty or in the name of the Corporation.

(3) Property acquired by the Corporation is the property of His Majesty and title thereto may be vested in the name of His Majesty or in the name of the Corporation.

(4) Where the Corporation has acquired or incurred a right or obligation in the name of the Corporation, it may sue or be sued in respect thereof in the name of the Corporation.

Cette solution a été mentionnée dans l'arrêt *International Railway Co.*, précité:

[TRADUCTION] Leurs Seigneuries sont d'avis que la commission a conclu le contrat de 1891 à la condition

^a expresse qu'elle soit responsable de son exécution et, par conséquent, il n'est pas nécessaire de poursuivre l'examen de la question plus difficile qui se serait posée si les mots «pour son propre compte» avaient été omis puisque rien n'empêche un mandataire de conclure un contrat

^b dont il assume la responsabilité de l'exécution au même titre que son mandant. Lorsqu'ils sont pris avec les mots «et pour le compte de» Sa Majesté qui les suivent, les mots «pour son propre compte» dans le contrat de 1891 visent à première vue une responsabilité distincte.

^c (*Le lord juge Luxmoore*, à la p. 461.)

Les circonstances de l'affaire *Yeats v. Central Mortgage and Housing Corp.*, précitée, s'apparentent à celles en l'espèce. Dans cette affaire, la compétence de la Cour suprême de l'Alberta était contestée dans une action pour inexécution de contrat intentée contre la société d'État fédérale, la Société centrale d'hypothèques et de logement,

^d relativement à des contrats concernant la construction d'une maison. Avec le consentement de toutes les parties, l'affaire a été plaidée en tenant pour acquis que la Société avait conclu le contrat pour le compte de Sa Majesté et que la Société avait, par la même occasion, contracté des obligations en son propre nom. Les dispositions applicables de la *Loi sur la Société centrale d'hypothèques et de logement*, 1945 (Can.), chap. 15, étaient les suivantes:

^e 5. (1) Sauf les dispositions de l'article quatorze de la présente loi, la Société est, à toutes fins, un agent de Sa Majesté, du chef du Canada, et elle ne peut exercer ses pouvoirs prévus dans la présente loi qu'en qualité d'agent de Sa Majesté.

(2) La Société peut, pour le compte de Sa Majesté, passer des contrats au nom de Sa Majesté ou en son propre nom.

^f (3) Les biens acquis par la Société deviennent la propriété de Sa Majesté, et le titre y afférent peut être dévolu au nom de Sa Majesté ou en son propre nom.

^j (4) Lorsque la Société a acquis un droit ou contracté une obligation en son propre nom, elle peut ester en justice à cet égard au nom de la Société.

Kerwin J., as he then was, stated the issue at p. 515 in this way:

... the only matter to be determined is whether the Corporation is subject to the jurisdiction of the Supreme Court of Alberta.

His Lordship found jurisdiction to reside in the Alberta Court, stating (at p. 513):

While by subsection 1 of section 5 of the *Act* the Corporation is for all purposes an agent of His Majesty and its powers under the *Act* may be exercised by it only as an agent of His Majesty, subsection 2 provides that the Corporation may on behalf of His Majesty enter into contracts in the name of His Majesty or in the name of the Corporation. It being agreed that the contracts in question were entered into in the name of the Corporation, therefore, by virtue of subsection 4, it may sue or be sued in respect of any right or obligation so acquired or incurred.

There are, of course, features in the statute in *Yeats, supra*, which distinguish it significantly from s. 11 and related provisions of the *Northern Pipeline Act*. First of all, there is a permissive authority in the Corporation to enter into contracts in its own name; this is expressly stated, whereas in s. 11 it is, in my view, to be found by necessary implication. By section 5(4) in the *Yeats* statute, there is express provision to sue and for exposure to suit, whereas such a right and such a liability must be found by inference in the parent statute of this Agency. Section 5(1) expressly provided that all the statutory powers of the Corporation may be exercised only as an agent of the Crown. To this I shall return shortly. This Court, in *Yeats*, cited with favour the *International Railway* decision of the Privy Council, *supra*, and thereby, in my view, broadened the law applicable in the disposition of the issue raised in *Yeats* and here. In *International Railway, supra*, the plaintiffs sued only the statutory agency and not the Crown or the officers of the agency. The Commissioners in *International Railway* were incorporated by a public statute for the performance of public duties respecting the preservation of the park areas in the vicinity of the Niagara Falls. The governmental nature of the issue was illustrated by the fact that most of the powers accorded by statute to the Commission were subject to the direct control of the Lieutenant Governor in Council. Yet the action directly and

Le juge Kerwin, alors juge puîné, a énoncé ainsi la question en litige, à la p. 515:

[TRADUCTION] ... la seule question à trancher est celle de savoir si la Société est assujettie à la compétence de

a la Cour suprême de l'Alberta.

Le juge a conclu que la cour albertaine avait compétence (à la p. 513):

[TRADUCTION] Alors qu'en vertu du paragraphe (1) de b l'article 5 de la *Loi* la Société est à toutes ses fins un mandataire de Sa Majesté et qu'elle ne peut exercer ses pouvoirs prévus dans la *Loi* qu'en qualité de mandataire de Sa Majesté, le paragraphe (2) dispose que la Société peut, pour le compte de Sa Majesté, passer des contrats c au nom de Sa Majesté ou en son propre nom. Puisqu'il est admis que les contrats en l'espèce ont été conclus au nom de la Société, celle-ci peut donc, en vertu du paragraphe (4), ester en justice à l'égard d'un droit ainsi acquis ou d'une obligation ainsi contractée.

d Certes, certaines caractéristiques de la loi dont il est question dans l'arrêt *Yeats*, précité, la distinguent sensiblement de l'art. 11 et des dispositions connexes de la *Loi sur le pipe-line du Nord*.

e Premièrement, la Société a le pouvoir de conclure des contrats en son propre nom; ce pouvoir est prévu de façon expresse, alors que dans l'art. 11, il faut à mon avis conclure à l'existence de ce pouvoir par déduction nécessaire. Suivant le par. 5(4)

f de la loi applicable dans l'arrêt *Yeats*, le pouvoir d'ester en justice est prévu de façon expresse, alors que dans la Loi qui crée l'Administration en l'espèce, il faut déduire que l'Administration a ce pouvoir.

g Le paragraphe 5(1) prévoit expressément que la Société ne peut exercer tous les pouvoirs que lui confère la Loi qu'en sa qualité de mandataire de l'État. Je reviendrai à cela un peu plus loin. Dans l'arrêt *Yeats*, cette Cour s'est appuyée

h sur l'arrêt du Conseil privé *International Railway*, précité, et elle a ainsi, à mon avis, élargi la règle applicable à la solution de la question soulevée dans l'arrêt *Yeats* et en l'espèce. Dans l'affaire *International Railway*, précitée, les demandeurs

i ont poursuivi uniquement l'organisme créé par la loi et non Sa Majesté ou les dirigeants de l'organisme. Dans l'affaire *International Railway*, la Commission avait été constituée par une loi publique pour exercer des fonctions publiques relativement à la conservation de parcs dans les environs des chutes Niagara. Le fait que la plupart des

solely against the public body was approved by the Privy Council.

This Court returned to the problem in *Langlois v. Canadian Commercial Corporation*, [1956] S.C.R. 954. The statute [*Canadian Commercial Corporation Act*, 1946 (Can.), c. 40] in that appeal provided as follows:

- 3. (5) The Corporation is for all its purposes an agent of His Majesty and its powers may be exercised only as an agent of His Majesty.
- 9. The Corporation may, on behalf of His Majesty, contract in its corporate name without specific reference to His Majesty.
- 10. The Corporation may sue and be sued in respect of any right or obligation acquired or incurred by it on behalf of His Majesty as if the right or obligation had been acquired or incurred on its own behalf.
- 15. (2) From the day this Act comes into force, all rights and obligations acquired or incurred by the Canadian Export Board shall, for the purposes of legal proceedings, be deemed to have been acquired or incurred by the Corporation on behalf of His Majesty.

Chief Justice Kerwin, writing for himself and Fauteux and Abbott JJ., at pp. 955-56, stated:

As long as it keeps within the powers thus conferred, it may, by s. 9, contract in its corporate name without specific reference to His Majesty, and by s. 10, which is the important provision, not only may it sue and be sued in respect of any right or obligation acquired or incurred by it on behalf of His Majesty (which includes the contract in question made with Canadian Export Board), but some meaning must be attached to the latter part of the section "as if the right or obligation had been acquired or incurred on its own behalf". If the obligation in this case had been incurred on its own behalf, the decision of the Judicial Committee in *International Railway Company v. Niagara Parks Commission* [*supra*] would apply. It was there held that there was nothing to prevent an agent from entering into a contract on the basis that he is himself to be liable to perform it as well as his principal and that the Commiss-

pouvoirs que la Loi conférait à la Commission étaient assujettis au contrôle direct du lieutenant-gouverneur en conseil montrait bien la nature gouvernementale de la question en litige. Le Conseil privé a quand même approuvé l'action intentée directement et uniquement contre l'organisme public.

Cette Cour a examiné à nouveau ce problème dans l'arrêt *Langlois v. Canadian Commercial Corporation*, [1956] R.C.S. 954. Dans ce pourvoir, la *Loi sur la Corporation commerciale canadienne*, 1946 (Can.), chap. 40, prévoyait ce qui suit:

- 3. (5) La Corporation est, à toutes ses fins, mandataire de Sa Majesté et elle ne peut exercer ses pouvoirs qu'en cette qualité.
- 9. La Corporation peut, pour le compte de Sa Majesté, contracter en son nom corporatif sans mention spécifique de Sa Majesté.
- 10. La Corporation peut ester en justice à l'égard de tout droit acquis ou obligation contractée par elle pour le compte de Sa Majesté, comme si le droit eût été acquis ou l'obligation contractée en son propre nom.
- 15. (2) À compter du jour où la présente loi entrera en vigueur, tous droits acquis ou obligations contractées par l'Office canadien d'exportation seront, aux fins de poursuites judiciaires, réputés l'avoir été par la Corporation pour le compte de Sa Majesté.

Le juge en chef Kerwin, s'exprimant en son propre nom et en celui des juges Fauteux et Abbott, affirme, aux pp. 955 et 956:

[TRADUCTION] Tant qu'elle reste dans la limite des pouvoirs qui lui sont accordés, elle peut, en vertu de l'art. 9, contracter en son propre nom sans mention spécifique de Sa Majesté, et en vertu de l'art. 10, qui est la disposition importante, non seulement peut-elle ester en justice à l'égard de tout droit acquis ou de toute obligation contractée par elle pour le compte de Sa Majesté (ce qui comprend le contrat en l'espèce intervenu avec l'Office canadien d'exportation), mais il faut aussi attacher une certaine importance à la dernière partie de l'article «comme si le droit eût été acquis ou l'obligation contractée en son propre nom». Si l'obligation en l'espèce avait été contractée en son propre nom, l'arrêt du Comité judiciaire, *International Railway Company v. Niagara Parks Commission* [précité], s'appliquerait. Dans cet arrêt, on a conclu que rien n'empêche un mandataire de conclure un contrat dont il assume

sioners, having entered into a certain agreement "on their own behalf" as well as on behalf of the Crown, had done so on the express terms that they were to be liable for its fulfilment. By the latter part of s. 10 of the respondent's Act, the obligation here in question is to be taken to have been incurred on its own behalf. It is, therefore, in the same position as if it were not an agent for the Crown and it is subject to the general law of the province of Quebec, as the case was fought on the basis that it was the law of that province that was applicable.

Taschereau and Kellock JJ. reached the same result with a different interpretation, not here of concern, of s. 10, *supra*. Again the statute is different from that applying on this appeal in that the Crown Corporation was expressly exposed to suit in respect of any obligation incurred on behalf of the Crown as if such obligation had been incurred in its own right. It is significant that, notwithstanding s. 15 which provided that all obligations shall be deemed to have been incurred on behalf of the Crown, the Court found that the Crown Corporation was in the same position as any private corporation and could be sued in its own right.

These authorities again illustrate the principle that in the field of public agency liability the issue remains to be decided according to the terminology employed in the constituting legislation. In the result, it appears to make no difference whether the public body is or is not a Crown agency. Central Mortgage and Housing Corporation and the Canadian Commercial Corporation, for example, were both described by express statutory declarations as agents of the Crown. Each entity was nonetheless found to be liable in its own right. These cases have clearly brought into the law of Canada the reasoning of the Privy Council in the *International Railway* case, *supra*. There can now be no doubt that Crown agents can be liable on their own contracts in their own right, and may be so liable whether or not the words "on its own behalf" appear in the statute.

la responsabilité de l'exécution au même titre que son mandant, et que les commissaires, qui ont conclu un certain contrat «en leur propre nom» et pour le compte de Sa Majesté, l'ont fait à la condition expresse qu'ils soient responsables de son exécution. En vertu de la dernière partie de l'art. 10 de la loi constitutive de l'intimée, il faut considérer que l'obligation en l'espèce a été contractée en son propre nom. Elle est par conséquent dans la même situation que si elle n'était pas un mandataire de Sa Majesté et elle est assujettie au droit général de la province de Québec, puisque l'affaire a été plaidée en tenant pour acquis que c'est le droit de cette province qui s'applique.

Les juges Taschereau et Kellock sont arrivés à la même conclusion au moyen d'une interprétation différente, qui ne nous intéresse pas en l'espèce, de l'art. 10 précité. Là encore, la loi en question est différente de celle qui s'applique en l'espèce puisqu'elle permettait expressément de poursuivre la société d'État à l'égard de toute obligation contractée pour le compte de Sa Majesté comme si l'obligation avait été contractée en son propre nom. Il importe de souligner que nonobstant l'art. 15 portant que toutes les obligations sont réputées avoir été contractées pour le compte de Sa Majesté, la Cour a conclu que la société d'État était dans la même situation que toute société privée et qu'elle pouvait être poursuivie en son propre nom.

Ces arrêts illustrent là encore le principe que, dans le domaine de la responsabilité des organismes publics, la question doit être tranchée conformément à la terminologie utilisée par la loi qui crée l'organisme concerné. En définitive, il ne semble faire aucune différence que l'organisme public soit ou non mandataire de l'État. À titre d'exemple, la loi déclarait de façon expresse que la Société centrale d'hypothèques et de logement et la Corporation commerciale canadienne étaient toutes deux mandataires de l'État. Néanmoins, chacune a été déclarée personnellement responsable. Il est évident que ces arrêts ont introduit dans le droit canadien le raisonnement suivi par le Conseil privé dans l'arrêt *International Railway*, précité. Il est maintenant certain que les mandataires de l'État peuvent être tenus personnellement responsables pour les contrats conclus en leur propre nom, peu importe que les termes «pour son propre compte» figurent ou non dans la loi.

In *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] S.C.R. 60, the same line of reasoning was applied by Martland J., writing on behalf of the unanimous Court, to the liability of a Crown Corporation for the tortious acts of its employees. Martland J. expressed this view in this way (at p. 70):

What is in issue here is the responsibility of a person, whether individual or corporate, who, though a Crown agent, and purporting to act as such, commits an act which is unlawful. My understanding of the law is that a personal liability will result. The liability arises, not because he is an agent of the Crown, but because, though he is an agent of the Crown, the plea of Crown authority will not avail in such event.

I refer to the above appeal only because of the possible claim by the respondent-plaintiff for compensation for alleged tortious actions by the appellant-defendant.

In the conduct of its affairs pursuant to s. 11(1), the Agency here (accepting the statement of claim at its face value) entered into an agreement for employment on its own behalf, without any express reference to any rights or liabilities "on behalf of the Crown". The statute does not have any deeming provision in that regard, nor does it characterize the result in the sense of the *Commercial Corporation* case, *supra*.

The aforementioned cases decided in this Court have not yet reached the point of determining (with the possible exception of *International Railway*), in a way binding upon these proceedings, that a contract entered into by an agent of the Crown in its own name and on its own behalf, which is, by statute, entered into as well on behalf of the Crown, is nonetheless actionable against the agent rather than the Crown at the election of the plaintiff. It should be borne in mind that in the *International Railway* case, *supra*, the contract in question was entered into on its face and throughout the document on behalf of the Commission itself without reference to the Crown. In the *Yeats* case, *supra*, the statute in question expressly provided for an action against the Corporation when it enters into contracts in its own name. There is a like provision in the Canadian Commercial Corpo-

Dans l'arrêt *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] R.C.S. 60, le juge Martland, au nom de la Cour à l'unanimité, a appliqué le même genre de raisonnement à la responsabilité d'une société d'État pour les actes délictueux de ses employés. Le juge Martland a exprimé ce point de vue en ces termes (à la p. 70):

[TRADUCTION] Il s'agit en l'espèce de la responsabilité d'une personne, physique ou morale, qui, bien qu'elle soit mandataire de l'État et qu'elle prétende agir en cette qualité, commet un acte illégal. À mon avis, cet acte entraîne en droit une responsabilité personnelle. Il y a responsabilité non parce qu'elle est mandataire de l'État, mais parce que, bien qu'elle le soit, elle ne peut se prévaloir dans ce cas de l'immunité de l'État.

Je mentionne l'arrêt ci-dessus uniquement en raison de la possibilité pour le demandeur intimé de réclamer une indemnité pour les actes délictueux qu'aurait commis la défenderesse appelante.

Dans la conduite de ses affaires conformément au par. 11(1), l'Administration en l'espèce (si on se fie à la déclaration) a conclu un contrat de travail pour son propre compte, sans mentionner de façon expresse aucun droit ni aucune responsabilité «pour le compte de Sa Majesté». La Loi ne crée aucune présomption à cet égard et elle ne qualifie pas non plus le résultat au sens de l'arrêt *Commercial Corporation*, précité.

Les arrêts susmentionnés de cette Cour (sauf l'exception possible de l'arrêt *International Railway*) n'en sont pas encore venus à conclure, d'une manière qui nous lie en l'espèce, qu'un contrat conclu par un mandataire de l'État en son propre nom et pour son propre compte, qui, de par la loi, est conclu également pour le compte de Sa Majesté, peut néanmoins donner lieu à une action contre le mandataire plutôt que contre Sa Majesté, au choix du demandeur. Il faut se rappeler que, dans l'affaire *International Railway*, précitée, il ressort du texte même du contrat en question qu'il avait été conclu pour le compte de la Commission elle-même sans aucune mention de Sa Majesté. Dans l'affaire *Yeats*, précitée, la loi en question permettait expressément de poursuivre la Société lorsqu'il s'agissait d'un contrat conclu en son propre nom. La loi précitée créant la Corporation

ration statute, *supra*, and these provisions are of course not present in the statute now before us.

Some light is shed on this problem in two cases in the British Columbia Court of Appeal. In *McLean v. Vancouver Harbour Commissioners*, *supra*, the headnote states:

An action on contract can be brought against a corporation entered into by it as the servant or agent of the Crown.

The statute there in question did not expressly authorize the bringing of an action against the Crown agency on a contract entered into by that agency. Robertson J., sitting as trial judge, started with the proposition that the law of England since 1901 (referring to *Graham & Sons v. Works and Public Buildings Commissioners*, [1901] 2 K.B. 781) has been that an action could be brought on a contract against a corporation where the contract was entered into by it as the agent of the Crown (p. 663). From that His Lordship proceeded to the judgment of this Court by Duff J., as he then was, in *Quebec Liquor Commission v. Moore*, *supra*, at p. 551 where it was stated:

The broad principle, of course, is that the liability of a body created by statute must be determined by the true interpretation of the statute.

In the end the Court found that the action would lie and the succinct statement in the headnote is indeed supported by the ratio of the judgment itself.

A case before the British Columbia Court of Appeal with facts remarkably similar to those here encountered is found in *Washer v. British Columbia Toll Highways and Bridges Authority* (1965), 53 W.W.R. 225. Bull J.A., for a unanimous court, in concluding that an employee of a corporation which was admittedly an agent of the Crown could bring an action against the agency in question for breach of his employment agreement, stated (at pp. 231-32):

In sec. 9 the right is given to the appellant [British Columbia Toll Highways and Bridges Authority] to contract in its own name, but only "on behalf of Her Majesty." In distinction, sec. 12, which authorizes it to

commerciale canadienne comporte une disposition semblable et il est évident que ces dispositions ne se retrouvent pas dans la loi en question en l'espèce.

^a Deux arrêts de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique clarifient quelque peu ce problème. Dans l'arrêt *McLean v. Vancouver Harbour Commissioners*, précité, le sommaire mentionne:

^b [TRADUCTION] Une personne morale peut être poursuivie relativement à un contrat qu'elle a conclu en sa qualité de préposé ou de mandataire de l'État.

La loi en question dans cette affaire n'autorisait pas de façon expresse une poursuite contre le mandataire de l'État relativement à un contrat conclu par ce mandataire. Le juge Robertson, qui siégeait en première instance, est parti du principe que (mentionnant l'arrêt *Graham & Sons v. Works and Public Buildings Commissioners*, [1901] 2 K.B. 781), depuis 1901, le droit anglais porte qu'une personne morale peut être poursuivie relativement à un contrat qu'elle a conclu en sa qualité de mandataire de l'État (p. 663). Le juge a enchaîné avec l'arrêt de cette Cour, *Quebec Liquor Commission v. Moore*, précité, où le juge Duff, alors juge puîné, affirme, à la p. 551:

[TRADUCTION] Le principe général est évidemment que la responsabilité d'un organisme créé par une loi doit être déterminée en fonction de l'interprétation juste de cette loi.

À la fin, la cour a conclu que l'on pouvait poursuivre, et la déclaration concise du sommaire est

^g étayée par les motifs du jugement lui-même.

L'arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, *Washer v. British Columbia Toll Highways and Bridges Authority* (1965), 53 W.W.R. 225, présente des faits très semblables à ceux en l'espèce. Concluant qu'un employé d'une société qui était de toute évidence un mandataire de l'État pouvait poursuivre ce mandataire pour violation de son contrat de travail, le juge Bull, s'exprimant au nom de la cour à l'unanimité, a affirmé (aux pp. 231 et 232):

[TRADUCTION] L'article 9 donne à l'appelante [British Columbia Toll Highways and Bridges Authority] le droit de conclure des contrats en son propre nom, mais uniquement «pour le compte de Sa Majesté». Par contre,

employ its own officers and servants and set and pay their remunerations, omits any such words of agency . . . Although the matter is, to my mind, not entirely free from doubt, my consideration of the statute and the regulations in the light of the nature of the activities of the appellant and its relation to government as described in the statute leads me to reject the very able and persuasive argument of appellant's counsel and to agree with the learned trial judge that the [respondent] was not a servant of the crown, but only a servant of a crown corporation which was an agency of the crown;

The statute then in question included the following provision:

4. The Authority is, for all purposes, an agent of Her Majesty in right of the Province, and its powers may be exercised only as an agent of Her Majesty.

I return to the essential elements of this case, which are found in the very brief passages of the statement of claim wherein a hiring arrangement is pleaded between the respondent-plaintiff and the defendant-Agency. This hiring arrangement came into being in exercise of the statutory powers in s. 11(1) whereby “[t]he Agency may employ such . . . officers and employees as it considers necessary for the purposes of this Act . . .”, *supra*.

Whatever the nature of the Agency is in law, and whether or not the statute had expressly made the Agency a body corporate, there can be no doubt that in the world of realities the plaintiff-respondent entered into a hiring arrangement with the Agency and not with the Crown. Section 11, in my view, read reasonably in the light of the prevailing practices of government as reflected in the cases cited above, intended that the hiring arrangement should arise between the Agency and those persons it deemed necessary to employ for the discharge of the public responsibilities. That being so, it is a necessary concomitant that the Agency would thereby be empowered to enforce those hiring arrangements and that the other party to the agreement would be able to enforce the arrangement as against the Agency. Even though this Agency is not by explicit language in the statute creating it made expressly liable to suit, it is by necessary implication an entity which can be

a l'art. 12 qui l'autorise à embaucher ses propres dirigeants et employés, à fixer et à verser leur traitement, omet ces mots propres à un mandat . . . Même si à mon avis la question peut soulever un doute, mon examen de la Loi et des règlements en regard de la nature des activités de l'appelante et de son lien, défini par la Loi, avec le gouvernement m'amène à rejeter l'argument très habile et convaincant de l'avocat de l'appelante et à souscrire à l'avis du savant juge de première instance que l'[intimé] n'était pas un préposé de Sa Majesté mais seulement un préposé d'une société d'État qui était un mandataire de Sa Majesté;

La loi en question dans cette affaire comportait la disposition suivante:

c [TRADUCTION] 4. L'Administration est, à toutes fins, mandataire de Sa Majesté du chef de la province et elle ne peut exercer ses pouvoirs qu'en sa qualité de mandataire de Sa Majesté.

d Je reviens aux éléments essentiels de l'espèce que l'on trouve dans les très courts extraits de la déclaration où on allègue l'existence d'un contrat d'embauchage conclu entre le demandeur intimé et la défenderesse appelante. Ce contrat a été conclu dans l'exercice des pouvoirs prévus par la Loi au par. 11(1), précité, en vertu duquel «[l']Administration peut employer le personnel . . . qu'elle estime nécessaire à l'application de la présente loi

f . . . ».

g Quel que soit le statut juridique de l'Administration et peu importe que la Loi fasse expressément de l'Administration une personne morale, il est incontestable que, dans les faits, le demandeur intimé a conclu un contrat de travail avec l'Administration et non avec Sa Majesté. À mon avis, si on l'interprète d'une manière raisonnable compte tenu des pratiques gouvernementales courantes qui ressortent des arrêts précités, l'art. 11 signifie que les contrats d'embauchage doivent être conclus entre l'Administration et les personnes qu'elle estime nécessaire d'employer pour s'acquitter de ses obligations publiques. Il en découle nécessairement que l'Administration doit, par le fait même, avoir le pouvoir de faire respecter ces contrats d'embauchage et que l'autre partie au contrat doit pouvoir exiger que l'Administration respecte le contrat. Même si la loi qui crée l'Administration en l'espèce ne prévoit pas expressément qu'elle peut être poursuivie, elle est par déduction néces-

sued in an action for damages. Parliament should not be read as intending to grant an illusory right in the citizen where such a right logically and reasonably can be said to arise under a public statute. The statute, in my view, accords to the respondent an election to sue the Agency directly and alone, and without any obligation to include the Crown as a defendant in such action.

That the contract or hiring agreement was entered into by the Agency in its own right or on behalf of the Crown as well does not matter, in my view, and in this I find support in the views as expressed in *International Railway, supra* and *McLean, supra*, as well as in *Washer, supra*. On the view I take of the language used by Parliament, particularly in s. 11 of this statute, this result necessarily follows. Parliament has therein revealed its intention that the statutory entity, the Agency, corporate in form or not, may enter into such an agreement in its own right and on its own behalf, albeit that it may be entered on behalf of the Crown as well. It follows from this interpretation of the wording employed by Parliament that the contracting party would have the right to enforce that agreement in the provincial courts of general jurisdiction, that is the superior courts. The converse, of course, is that the section contemplates no restriction on the other contracting party to bring action in the courts on the agreement. This was recognized many years ago by Meredith C.J. in *Metallic Roofing Co. v. Local Union No. 30* (1903), 5 O.L.R. 424, affirmed 9 O.L.R. 171, when he said (at p. 425):

It is competent, however, to the legislature 'to give to an association of individuals which is neither a corporation, nor a partnership, nor an individual, a capacity for owning property and acting by agents; and such capacity, in the absence of express enactment to the contrary, involves the necessary correlative of liability to the extent of such property for the acts and defaults of such agents.'

For reasons already given, the *Federal Court Act* would not exclude these proceedings from the jurisdiction of the provincial superior courts.

saire une entité qui peut faire l'objet d'une action en dommages-intérêts. On ne peut attribuer au Parlement l'intention d'accorder au citoyen un droit illusoire lorsqu'on peut affirmer logiquement et raisonnablement que ce droit découle d'une loi publique. À mon avis, la Loi accorde à l'intimé le choix de poursuivre directement et uniquement l'Administration, sans qu'il soit tenu d'inclure Sa Majesté comme partie défenderesse à cette action.

À mon avis, il importe peu que l'Administration ait conclu le contrat d'embauchage en son propre nom ou pour le compte de Sa Majesté, et j'appuie cette conclusion sur les opinions exprimées dans les arrêts *International Railway, McLean et Washer*, précités. Cette conclusion découle nécessairement de mon interprétation des termes utilisés par le législateur en particulier à l'art. 11 de la Loi. Celui-ci y a indiqué son intention que l'organisme créé par la Loi, savoir l'Administration, qu'il s'agisse ou non d'une personne morale, puisse conclure un contrat de ce genre en son propre nom et pour son propre compte, encore qu'il puisse aussi le conclure pour le compte de Sa Majesté. Il découle de cette interprétation des termes utilisés par le législateur que la partie contractante doit avoir le droit de s'adresser aux cours provinciales de compétence générale, c'est-à-dire les cours supérieures, pour assurer l'exécution de ce contrat. Réciproquement, il va sans dire que cet article n'envisage aucune restriction à ce que l'autre partie contractante intente une action en justice relativement à ce contrat. Il y a plusieurs années que cela a été reconnu par le juge en chef Meredith dans la décision *Metallic Roofing Co. v. Local Union No. 30* (1903), 5 O.L.R. 424, confirmée à 9 O.L.R. 171, où il affirme (à la p. 425):

[TRADUCTION] Cependant, le législateur a le pouvoir «de conférer à une association de particuliers qui n'est ni une personne morale ou physique, ni une société, la capacité de posséder des biens et d'agir par l'intermédiaire de mandataires; et cette capacité, en l'absence d'une disposition législative expresse en sens contraire, sous-tend nécessairement le corrélatif de la responsabilité jusqu'à concurrence de ces biens pour les actes et les omissions de ces mandataires:»

Pour les motifs déjà énoncés, la *Loi sur la Cour fédérale* ne saurait soustraire les présentes procédures à la compétence des cours supérieures des provinces.

The reality of the present world of government operations, in all their complex and extensive manifestations, gives rise to important policy considerations which favour a clarification, and indeed a broadening of the law in this field so as to ensure a straightforward result where Parliament has, by the clearest inference, expressed its intention. Service for the state takes many forms in today's world, including the employment, on a considerable scale, of individuals by agencies such as the one involved in this appeal. The Agency, as a plain reading of the statute indicates, must be seen as the employer of its staff. It is as much an entity within its own sphere of operations as is a trade union, and, in the latter case, the law already recognizes the reality of the legal entity even though the corporate form has not been expressly provided by the statutes.

Where a fair construction of the enabling statute permits an agency to enter into a contract on its own behalf, even if it may be on behalf of the Crown as well, the agency, having entered the contract in its own name, may be sued in its own right in an action for breach of that contract. This would place the agency in question here within the fifth category enunciated by Holden J. in *Westlake, supra*. In my opinion, the appellant, pursuant to s. 11 of the Act, is an entity which can enter a contract of employment on its own behalf, and sue or be sued on that contract in its own name. Consequently, the respondent (plaintiff), in commencing an action on this employment contract, is entitled to claim relief against the Agency itself. That is what the respondent has done in this case, and it is therefore unnecessary to decide whether the respondent might have taken proceedings against the Crown itself, or the Agency and the Crown jointly, in another forum. Regardless of whom the respondent might have named as the parties to this action, the respondent has chosen to proceed against the Agency alone. In my view, so long as the party named is suable, the respondent is entitled to make this election.

La situation qui prévaut actuellement dans le domaine des activités gouvernementales, dans toutes leurs manifestations complexes et considérables, est à l'origine de considérations de principe importantes qui favorisent une clarification et, en fait, un élargissement du droit dans ce domaine de façon à assurer des solutions nettes lorsque le législateur a exprimé une intention qui paraît très évidente. De nos jours, les services sont dispensés à l'État de diverses manières, y compris par l'emploi, sur une vaste échelle, de particuliers par des organismes du genre de celui en l'espèce. L'Administration, comme l'indique clairement la Loi, doit être considérée comme l'employeur de son personnel. Dans son propre champ d'activités, c'est une entité au même titre qu'un syndicat, et dans ce dernier cas, la loi reconnaît déjà qu'il constitue une entité légale même s'il n'a pas été doté expressément de la personnalité morale par les textes législatifs.

Lorsqu'une interprétation juste de la loi habilitante permet à un organisme de conclure un contrat pour son propre compte, même s'il peut également le faire pour le compte de l'État, l'organisme, qui a conclu le contrat en son propre nom, peut être poursuivi en son propre nom dans une action pour violation de ce contrat. Cela situerait l'organisme dont il est question en l'espèce dans la cinquième catégorie énoncée par le juge Houlden dans l'arrêt *Westlake*, précité. À mon avis, l'appelante est, conformément à l'art. 11 de la Loi, une entité qui a le pouvoir de conclure un contrat de travail pour son propre compte et qui peut poursuivre et être poursuivie en son propre nom relativement à ce contrat. Par conséquent, en intentant une action relativement à ce contrat de travail, l'intimé (le demandeur) a le droit de demander un redressement contre l'Administration elle-même. C'est ce que l'intimé a fait en l'espèce et, par conséquent, il n'est pas nécessaire de décider si l'intimé aurait pu intenter une action contre Sa Majesté elle-même, ou contre l'Administration et Sa Majesté conjointement, devant une autre cour. Peu importe qui il aurait pu nommer comme parties à la présente action, l'intimé a choisi de poursuivre l'Administration seulement. À mon avis, dans la mesure où la partie désignée peut être poursuivie, l'intimé a le droit de faire ce choix.

In the result, in my opinion, this is not a case where relief is claimed against the Crown within the meaning of s. 17 of the *Federal Court Act*, *supra*.

I therefore would dismiss the appeal with costs.

The following are the reasons delivered by

DICKSON J.—I concur in the result reached by Mr. Justice Estey and would dismiss the appeal with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitor for the appellant: Roger Tassé, Ottawa.

Solicitors for the respondent: Milner & Steer, Calgary.

En définitive, je suis d'avis qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'une demande de redressement formulée contre Sa Majesté au sens de l'art. 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*, précitée.

^a Je suis donc d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Version française des motifs rendus par

^b LE JUGE DICKSON—Je souscris à la conclusion du juge Estey et je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

^c *Procureur de l'appelante: Roger Tassé, Ottawa.*

Procureurs de l'intimé: Milner & Steer, Calgary.