

Her Majesty The Queen *Appellant;*

and

Eldorado Nuclear Limited—Eldorado Nucléaire Limitée *Respondent.*

and between

Her Majesty The Queen *Appellant;*

and

Uranium Canada Limited—Uranium Canada Limitée *Respondent.*

File Nos.: 17175 and 17176.

1983: January 27; 1983: December 15.

Present: Laskin C.J. and Ritchie, Dickson, Beetz, McIntyre, Chouinard and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Criminal law — Crown immunity — Combines investigation — Crown corporations charged with conspiracy to lessen competition — Whether corporations entitled to Crown immunity — Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, s. 32(1)(c) [rep. & sub. 1974-75-76 (Can.), c. 76, s. 14] — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, ss. 16, 27(2) — Atomic Energy Control Act, R.S.C. 1970, c. A-19, s. 10 — Government Companies Operation Act, R.S.C. 1970, c. G-7, ss. 2 [am. 1974-75-76 (Can.), c. 33, s. 265 (Item 4)], 3, 6.

The respondents were charged under s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act* of conspiring with others to unduly lessen competition in the production or sale of uranium products in Canada. They applied to the Supreme Court of Ontario for an order prohibiting the Provincial Court from proceeding to inquire into the charges on the basis that the Provincial Court lacked jurisdiction to proceed because they were agents of the Crown and therefore the *Combines Investigation Act* did not apply. The Supreme Court granted the applications and the Court of Appeal upheld the decision. This appeal is to determine whether respondents are immune from criminal liability under s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act* because they are agents of the Crown.

Sa Majesté La Reine *Appelante;*

et

Eldorado Nuclear Limited—Eldorado Nucléaire Limitée *Intimée.*

et entre

Sa Majesté La Reine *Appelante;*

et

Uranium Canada Limited—Uranium Canada Limitée *Intimée.*

^c N° du greffe: 17175 et 17176.

1983: 27 janvier; 1983: 15 décembre.

^d Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Ritchie, Dickson, Beetz, McIntyre, Chouinard et Wilson.

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

Droit criminel — Immunité de l'État — Enquête sur les coalitions — Sociétés d'État accusées de complot pour diminuer la concurrence — Bénéficient-elles de l'immunité de l'État? — Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 32(1)c) [abr. et rempl. 1974-75-76 (Can.), chap. 76, art. 14] — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 16, 27(2) — Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, S.R.C. 1970, chap. A-19, art. 10 — Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État, S.R.C. 1970, chap. G-7, art. 2 [mod. 1974-75-76 (Can.), chap. 33, art. 265 (Item 4)], 3, 6.

^e Les intimées ont été accusées en vertu de l'al. 32(1)c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* d'avoir comploté avec d'autres personnes pour diminuer indûment la concurrence dans la production ou la vente de produits d'uranium au Canada. Elles ont demandé à la Cour suprême de l'Ontario une ordonnance interdisant à la Cour provinciale de procéder à une enquête sur les accusations pour le motif que la Cour provinciale n'avait pas compétence parce qu'elles étaient mandataires de l'État et que, par conséquent, la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne s'appliquait pas. La Cour suprême a accueilli les demandes et la Cour d'appel a maintenu la décision. Il s'agit, dans ce pourvoi, de déterminer si, parce qu'elles sont mandataires de l'État, les intimées échappent à la responsabilité criminelle fondée sur l'al. 32(1)c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

Held (McIntyre and Wilson JJ. dissenting in part): The appeals should be dismissed.

Per Laskin C.J. and Ritchie, Dickson, Beetz and Chouinard JJ.: The *Combines Investigation Act* is not binding on the Crown. Section 16 of the *Interpretation Act* makes it clear that the Crown is immune unless expressly bound. There is no section in the *Combines Investigation Act* or the *Interpretation Act* which makes the Act applicable to Her Majesty. The effect of Crown immunity is not that the Crown is immune from prosecution even though there has been an unlawful act, rather, there is no unlawful act under the statute because the statute does not apply to the Crown. Crown immunity extends to agents and servants because the Crown only acts through agents and servants. The respondents are each by statute "for all its purposes an agent of Her Majesty". A Crown agent is only entitled to immunity when it acts within the scope of the public purposes it is statutorily empowered to pursue. *Prima facie*, the conduct complained of was within the scope of Crown purposes, for which the companies were incorporated—namely, to implement national policy relating to atomic energy in all its aspects. No evidence was presented or alluded indicating that the companies acted outside corporate objects for other than Crown purposes. Accordingly, there is no merit in the appellant's submission that the prohibition orders were premature.

[*Canadian Broadcasting Corporation v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 339, distinguished; *Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-General for Ontario*, [1959] S.C.R. 188; *Province of Bombay v. City of Bombay*, [1947] A.C. 58; *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] S.C.R. 60; considered; *Her Majesty in Right of the Province of Alberta v. Canadian Transport Commission*, [1978] 1 S.C.R. 61; *Bank voor Handel en Scheepvaart N.V. v. Administrator of Hungarian Property*, [1954] A.C. 584; *Willion v. Berkley* (1561), 1 Plowd. 223, 75 E.R. 339; *Bonanza Creek Gold Mining Co. v. The King*, [1916] 1 A.C. 566; *Feather v. The Queen* (1865), 122 E.R. 1191; *Formea Chemicals Ltd. v. Polymer Corporation Ltd.*, [1968] S.C.R. 754; *R. v. Stradiotto*, [1973] 2 O.R. 375; *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899; *Tamlin v. Hannaford*, [1950] 1 K.B. 18; *British Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia* (1962), 34 D.L.R. (2d) 25, referred to.]

Arrêt (les juges McIntyre et Wilson sont dissidents en partie): Les pourvois sont rejetés.

Le juge en chef Laskin et les juges Ritchie, Dickson, Beetz et Chouinard: La Loi relative aux enquêtes sur les coalitions ne lie pas l'État. Selon l'art. 16 de la Loi d'interprétation, seuls des termes exprès peuvent lier l'État. Aucun article de la Loi d'interprétation ou de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions n'a pour effet de rendre cette dernière applicable à Sa Majesté.

b L'immunité de l'État n'a pas pour effet de faire échapper l'État aux poursuites même s'il y a eu acte illégitime; elle a plutôt pour effet d'entraîner qu'il n'y a pas eu d'acte illégitime au sens de la loi parce que celle-ci ne s'applique pas à l'État. Les mandataires de l'État bénéficient de l'immunité de l'État parce que celui-ci agit uniquement par l'intermédiaire de préposés et de mandataires. Les dispositions législatives font de chaque intimée un mandataire de l'État «à toutes ses fins». Un mandataire de l'État ne peut bénéficier de l'immunité

c que lorsqu'il agit conformément aux fins de l'État qu'il est autorisé à poursuivre. À première vue, les actes reprochés sont conformes aux fins de l'État pour lesquelles les sociétés ont été constituées, savoir la mise en oeuvre de la politique nationale relative à l'énergie

d atomique sous tous ses aspects. Aucune preuve n'indique que les sociétés ont outrepassé leurs objets et agi à des fins autres que celles de l'État. Par conséquent, la prétention de l'appelante que les ordonnances de prohibition sont prématurées est sans fondement.

[*Jurisprudence: distinction faite avec l'arrêt: Société Radio-Canada c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 339; arrêts examinés: *Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-General for Ontario*, [1959] R.C.S. 188; *Province of Bombay v. City of Bombay*, [1947] A.C. 58; *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] R.C.S. 60; arrêts mentionnés: *Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta c. Commission canadienne des transports*, [1978] 1 R.C.S. 61; *Bank voor Handel en Scheepvaart N.V. v. Administrator of Hungarian Property*, [1954] A.C. 584; *Willion v. Berkley* (1561), 1 Plowd. 223, 75 E.R. 339; *Bonanza Creek Gold Mining Co. v. The King*, [1916] 1 A.C. 566; *Feather v. The Queen* (1865), 122 E.R. 1191; *Formea Chemicals Ltd. v. Polymer Corporation Ltd.*, [1968] R.C.S. 754; *R. v. Stradiotto*, [1973] 2 O.R. 375; *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899; *Tamlin v. Hannaford*, [1950] 1 K.B. 18; *British Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia* (1962), 34 D.L.R. (2d) 25.]

APPEALS from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1982), 138 D.L.R. (3d) 626, 68

j POURVOIS contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1982), 138 D.L.R. (3d) 626, 68

C.C.C. (2d) 200, 39 O.R. (2d) 474, 21 B.L.R. 72, affirming a judgment of J. Holland J. (1982), 138 D.L.R. (3d) 626, 68 C.C.C. (2d) 200, 38 O.R. (2d) 130, 17 B.L.R. 275, granting an application for a writ of prohibition. Appeals dismissed, McIntyre and Wilson JJ. dissenting in part.

John W. Brown, Q.C., Calvin S. Goldman and Michael R. Dambrot, for the appellant.

P. Y. Atkinson and F. D. Cass, for the respondent Eldorado Nuclear Ltd.

Gordon F. Henderson, Q.C., and Emilio Binavince, for the respondent Uranium Canada Ltd.

The judgment of Laskin C.J. and Ritchie, Dickson, Beetz and Chouinard JJ. was delivered by

DICKSON J.—The question is whether respondents, Uranium Canada Limited (“Uranium Canada”) and Eldorado Nuclear Limited (“Eldorado”), are immune from criminal liability under s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23, because they are agents of the Crown.

I The Proceedings to Date

By informations sworn July 4 and July 7, 1981 by Orest R. Sametz, Combines Investigation Officer, the respondents and others were charged with having conspired, combined, agreed or arranged together and with another to prevent or lessen, unduly, competition in the production, manufacture, purchase, sale or supply in Canada of uranium, uranium oxide and other uranium substances, contrary to s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act*. A summons was issued to each of the respondent Companies. Each appeared before Judge Rice of the Ontario Provincial Court (Criminal Division). Tentative dates were set for a preliminary inquiry. Before the commencement of the inquiry, each Company applied to the Supreme Court of Ontario for an order prohibiting Judge Rice or any other judge from proceeding to inquire into the charges. It was contended that the Provincial Court lacked jurisdiction to proceed because

C.C.C. (2d) 200, 39 O.R. (2d) 474, 21 B.L.R. 72, qui a confirmé un jugement du juge J. Holland (1982), 138 D.L.R. (3d) 626, 68 C.C.C. (2d) 200, 38 O.R. (2d) 130, 17 B.L.R. 275, qui a fait droit à une demande de bref de prohibition. Pourvois rejetés, les juges McIntyre et Wilson sont dissidents en partie.

John W. Brown, c.r., Calvin S. Goldman et Michael R. Dambrot, pour l’appelante.

P. Y. Atkinson et F. D. Cass, pour l’intimée Eldorado Nucléaire Ltée.

Gordon F. Henderson, c.r., et Emilio Binavince, pour l’intimée Uranium Canada Ltée.

Version française du jugement du juge en chef Laskin et des juges Ritchie, Dickson, Beetz et Chouinard rendu par

LE JUGE DICKSON—Il s’agit de décider si, parce qu’elles sont mandataires de l’État, les intimées Uranium Canada Limitée (Uranium Canada) et Eldorado Nucléaire Limitée (Eldorado) échappent à la responsabilité criminelle fondée sur l’al. 32(1)c de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, chap. C-23.

f I Les procédures jusqu’à ce jour

Dans les dénonciations faites sous serment les 4 et 7 juillet 1981 par Orest R. Sametz, un agent d’enquête sur les coalitions, les intimées et d’autres personnes ont été accusées d’avoir comploté, de s’être coalisées, de s’être concertées ou de s’être entendues entre elles et avec une autre personne pour empêcher ou diminuer indûment la concurrence dans la production, la fabrication, l’achat, la vente ou la fourniture au Canada d’uranium, d’oxyde d’uranium et d’autres substances d’uranium, contrairement à l’al. 32(1)c de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Une citation à comparaître a été délivrée à chacune des compagnies intimées qui ont comparu devant le juge Rice de la Cour provinciale de l’Ontario (Division criminelle). Des dates provisoires ont été fixées pour la tenue d’une enquête préliminaire. Avant le début de l’enquête, chaque compagnie a demandé à la Cour suprême de l’Ontario de rendre une

they were agents of the Crown and therefore the *Combines Investigation Act* did not apply.

Although Uranium Canada and Eldorado were charged in separate informations, the two prohibition applications were heard together, by agreement. Notwithstanding certain differences in the legal origins of the two Companies, the two cases raise similar issues, and it is convenient to deal with both in a single judgment.

The prohibition applications were successful in the court of first instance. Mr. Justice J. Holland found that under the express terms of their governing statutes neither Company could act other than as an agent of the Crown, and, since the *Combines Investigation Act* did not bind Her Majesty, either expressly or by necessary implication, the conduct complained of in the charges could not be characterized as criminal. There was accordingly no foundation upon which the charges could be validly laid or prosecuted.

In an oral judgment the Ontario Court of Appeal upheld the prohibition orders. Cory J.A., Houlden and Thorson JJ.A. concurring, concluded:

(i) the *Combines Investigation Act* does not apply to the Crown because of s. 16 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23;

(ii) by virtue of the statutes under which Uranium Canada and Eldorado are constituted, each Company is an agent of Her Majesty for all its purposes, and may act in no other capacity than as agent of the Crown;

(iii) the two Companies are authorized by their respective corporate objects clauses and relevant legislation to perform the acts complained of in the charges against them; and

ordonnance interdisant au juge Rice ou à tout autre juge d'enquêter sur les accusations. Elles faisaient valoir que la Cour provinciale n'a pas compétence pour procéder à l'enquête parce qu'elles sont mandataires de l'État et que, par conséquent, la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne s'applique pas.

Bien qu'Uranium Canada et Eldorado aient été accusées en vertu de dénonciations distinctes, les deux demandes de prohibition ont été entendues ensemble d'un commun accord. Malgré certaines différences quant aux origines légales de ces deux compagnies, les deux affaires soulèvent des questions semblables et il convient de les traiter dans un seul jugement.

Les demandes de prohibition ont été accueillies en première instance. Le juge J. Holland a conclu qu'en vertu des dispositions explicites des lois qui les régissent, aucune de ces compagnies ne peut agir autrement qu'en qualité de mandataire de l'État et que, puisque la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne lie pas Sa Majesté que ce soit expressément ou par déduction nécessaire, la conduite reprochée dans les accusations ne peut être qualifiée de criminelle. Par conséquent, les accusations ne peuvent être validement portées ni donner lieu à des poursuites.

Dans un jugement oral, la Cour d'appel de l'Ontario a maintenu les ordonnances de prohibition. Le juge Cory (aux motifs duquel ont souscrit les juges Houlden et Thorson) a conclu ce qui suit:

(i) la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne s'applique pas à l'État à cause de l'art. 16 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23;

(ii) aux termes des lois constitutives d'Uranium Canada et d'Eldorado, chaque compagnie est, à toutes ses fins, mandataire de Sa Majesté et ne peut agir autrement qu'en cette qualité;

(iii) les deux compagnies sont autorisées en vertu des dispositions qui prévoient leurs objets respectifs et des lois pertinentes à accomplir les actes qui leur sont reprochés dans les accusations portées contre elles; et

(iv) in carrying out such corporate purposes Uranium Canada and Eldorado are entitled to the same immunity from prosecution as the sovereign.

The Court of Appeal took this further point. Both the preamble and the specific provisions of the *Atomic Energy Control Act*, R.S.C. 1970, c. A-19, emphasize it is in the national interest to control and supervise atomic energy. The specific provisions of the Act should therefore prevail over the general provisions of the *Combines Investigation Act*. It followed that the *Combines Investigation Act* does not apply to the two Companies.

The appeal to this Court by the Attorney General of Canada is based on the submission that the *Combines Investigation Act* is binding on the Crown; in the alternative, that even if the *Combines Investigation Act* does not bind the Crown, Uranium Canada and Eldorado cannot claim Crown immunity for the following reasons:

(i) Nothing in the corporate objects of either Company, nor in the statutory provisions governing the Companies' corporate existence, nor in the *Atomic Energy Control Act* itself, authorizes either Company to conspire, combine or agree to lessen unduly competition in the production, manufacture, purchase, sale or supply of uranium.

(ii) Although breaches of the *Combines Investigation Act* are not authorized by either Company's corporate objects, nevertheless both Companies have the capacity, as opposed to the legal power, to commit criminal acts for which they may be held responsible.

(iii) By statute each Company is "for all its purposes" an agent of the Crown, but the words "its purposes" should be construed as meaning lawful purposes, such that the Companies will be agents of Her Majesty only when carrying out corporate purposes and exercising corporate powers in a lawful manner.

(iv) Uranium Canada and Eldorado are entitled to Crown immunity only when acting within

(iv) dans la réalisation de ces objets, Uranium Canada et Eldorado échappent aux poursuites au même titre que le souverain.

^a La Cour d'appel a ajouté ce qui suit. Le préambule et les dispositions précises de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, S.R.C. 1970, chap. A-19, soulignent qu'il est d'intérêt national de pourvoir au contrôle et à la surveillance de l'énergie atomique. Les dispositions précises de la Loi doivent par conséquent l'emporter sur les dispositions générales de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Il s'ensuit que cette dernière loi ne s'applique pas à ces deux compagnies.

^b Le pourvoi du procureur général du Canada devant cette Cour est fondé sur la prétention que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* lie l'État et, à titre subsidiaire, que même si la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne lie pas l'État, Uranium Canada et Eldorado ne peuvent revendiquer l'immunité de l'État pour les raisons suivantes:

^c ^f (i) Ni les objets de ces compagnies, ni les dispositions législatives qui régissent l'existence de ces compagnies, ni la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* n'autorisent ces compagnies à comploter, à se coaliser ou à se concerter pour diminuer indûment la concurrence dans la production, la fabrication, l'achat, la vente ou la fourniture d'uranium.

^g ^h (ii) Bien que les objets de ces compagnies ne les autorisent pas à enfreindre la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, les deux compagnies ont néanmoins la capacité, et non le pouvoir conféré par la loi, de commettre des actes criminels dont elles peuvent être tenues responsables.

ⁱ (iii) Aux termes de la loi, chaque compagnie est «à toutes ses fins» mandataire de l'État, mais les mots «ses fins» doivent être interprétés comme signifiant ses fins légitimes, de sorte que les compagnies ne seront mandataires de Sa Majesté que lorsqu'elles réalisent leurs fins et qu'elles exercent leurs pouvoirs d'une manière légitime.

^j (iv) Uranium Canada et Eldorado ne peuvent jouir de l'immunité de l'État que lorsqu'elles

their authority in furtherance of Crown purposes.

(v) There was no evidence before the Court of Appeal upon which to base a finding that Uranium Canada and Eldorado had not exceeded their respective corporative authorities. It is implicit in the fact that the information charges an offence contrary to s. 32(1) of the *Combines Investigation Act* that the Attorney General takes the position that the accused were not authorized to do the acts constituting the offence. Whether the accused exceeded authority is a factual matter to be determined from evidence which the Attorney General will lead in proof of the charge. Hence the prohibition orders were premature.

II Does the *Combines Investigation Act* bind the Crown?

The doctrine of Crown immunity from statutes is a very old common law doctrine. In 1457 Ashton J. stated, Y.B. 35 H.6, f.62:

quant un remedy soit fait pur un statute ce ne sera entendu en contre le roy s'il ne soit pas expressement reherse.

That wording may seem to be quite broad, but it has been suggested by H. Street, in "The Effect of Statutes upon the Rights and Liabilities of the Crown", (1948) 7 U. of T.L.J. 357 at p. 361, that this had application only to the King's prerogative and was therefore relatively narrow. It can at least be said that, a century later, the Court of Appeal in *Willion v. Berkley* (1561), 1 Plowd. 223, 75 E.R. 339, recognized clear limits on the extent of Crown immunity. The case concerned a statute involving the right to alienate land. The majority of the Court decided the King was bound, though there were no express words to that effect. Dyer C.J. said this at pp. 251-52:

And as to what is said, that the King shall not be bound by the Act, and that there shall not be any restraint in the estate which he takes, unless the same be precisely expressed in the Act, sir, in some cases I admit that the King shall not be restrained by general words, without express restraint in the Act, and that is according to the

agissent conformément aux pouvoirs qui leur sont accordés pour servir les fins de l'État.

(v) Aucune preuve ne permettait à la Cour d'appel de conclure qu'Uranium Canada et Eldorado n'ont pas outrepassé leurs pouvoirs respectifs. Le fait que la dénonciation porte sur une infraction au par. 32(1) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, donne à entendre que le procureur général est d'avis que les accusées n'étaient pas autorisées à accomplir les actes qui constituent l'infraction. La question de savoir si les accusées ont outrepassé leurs pouvoirs est une question de fait qui doit être tranchée en fonction de la preuve que le procureur général produira à l'appui de l'accusation. Les ordonnances de prohibition sont donc prématu-
rées.

d II La *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* lie-t-elle l'État?

La doctrine de l'immunité de l'État face à l'application des lois est une très vieille doctrine de *common law*. En 1457, le juge Ashton a affirmé, à Y.B. 35 H.6, f.62:

quant un remedy soit fait pur un statute ce ne sera entendu en contre le roy s'il ne soit pas expressement reherse.

Ces termes peuvent sembler bien généraux, mais dans «The Effect of Statutes upon the Rights and Liabilities of the Crown», (1948) 7 U. of T.L.J. 357, à la p. 361, H. Street est d'avis que ces mots s'appliquent uniquement à la prérogative du Roi et ont par conséquent un sens relativement restreint. On peut au moins dire qu'un siècle plus tard, dans l'arrêt *Willion v. Berkley* (1561), 1 Plowd. 223, 75 E.R. 339, la Cour d'appel a reconnu des limites précises à l'étendue de l'immunité de l'État. Il s'agissait en l'espèce d'une loi concernant le droit d'aliéner des biens-fonds. La Cour à la majorité a conclu que le Roi était lié même en l'absence de termes exprès en ce sens. Le juge en chef Dyer a affirmé ceci, aux pp. 251 et 252:

[TRADUCTION] Et quant à l'affirmation que le Roi n'est pas lié par la Loi et qu'il ne doit pas y avoir de limite au droit de propriété qu'il acquiert à moins que la Loi ne l'énonce expressément, monsieur, je reconnaîs que dans certains cas les termes généraux ne s'appliquent pas au Roi à moins que la Loi ne le dise clairement, et cela

matter of the Act; but in this Act he shall be bound, for it is made for the furtherance of restitution, that is to say, where it was a great abuse that the donee had the power of aliening after issue had, (which being a common error was taken for the common law) this statute was made to reform the abuse, and to restore the common law in this point to its right and just course, which it did by restoring to the donor the observance of his intent. So that the design of the Act is to give restitution, and in restitutions the King has no favour, nor has his prerogative any exemption, but the party restored is favoured. [Footnotes omitted.]

Brown J. said, at p. 248 "it is a difficult argument to prove that a statute, which restrains men generally from doing wrong, leaves the King at liberty to do wrong". Street describes the law of that time in the following way, at p. 362:

By 1561 it had been established that the crown was bound by a statute which was intended to bind it, and it is clear that where the statute affected the subject's rights rather than the crown's, the courts would readily read into the statute an intention to bind the crown. On the contrary, there was a strong presumption that a general statute would not affect the king's prerogative rights unless he were named in it.

Street's thesis is that the modern common law position is based on a misunderstanding of the precedents. Whether or not this is true, and Street does make a persuasive case, it is clear that the current common law position embraces a broad notion of Crown immunity. In *Province of Bombay v. City of Bombay*, [1947] A.C. 58, the Privy Council held that the Crown was only bound by statute if expressly named therein, unless the Crown were bound by necessary implication. The latter concept was explained, at p. 63, in the following terms:

If it can be affirmed that, at the time when the statute was passed and received the royal sanction, it was apparent from its terms that its beneficent purpose must be wholly frustrated unless the Crown were bound, then it may be inferred that the Crown has agreed to be bound.

The *Bombay* test makes no differentiation between types of statutes involved, or types of rights or obligations imposed. This Court relied on the

dépend de l'objet visé par la Loi; mais il est lié par la Loi en l'espèce parce qu'elle vise à favoriser la restitution, c'est-à-dire que, puisqu'il était fort injuste que le donataire ait le pouvoir d'aliéner un bien après en avoir été mis en possession (ce que l'on reconnaissait à tort comme permis par la *common law*), cette loi a été adoptée pour redresser cet abus et pour rétablir les principes de la *common law* sur ce point, ce qu'elle a fait en rétablissant l'obligation de se conformer à l'intention du donneur. Ainsi la Loi a pour objet de permettre la restitution, et, en matière de restitution, le Roi ne jouit d'aucun avantage et sa prérogative ne bénéficie d'aucune exception; seul le bénéficiaire de la restitution a un avantage. [Les notes de renvoi sont omises.]

c Le juge Brown a affirmé, à la p. 248: [TRADUCTION] «on peut difficilement établir qu'une loi, qui vise à empêcher les hommes en général de mal faire, laisse au Roi le loisir de mal faire». Street décrit ainsi le droit en vigueur à cette époque, à la p. 362:

[TRADUCTION] Dès 1561, on avait établi que l'État était lié par une loi qui visait à le lier, et il est évident que lorsque la loi visait les droits des sujets plutôt que ceux de l'État, les cours n'hésitaient pas à reconnaître à la loi l'intention de lier l'État. Par contre, il y avait une forte présomption qu'une loi générale ne portait pas atteinte aux prérogatives du Roi à moins qu'il y soit nommé.

f Street soutient que la position moderne de la *common law* se fonde sur une compréhension erronée des précédents. Que ce soit vrai ou non, et les arguments de Street sont solides, il est évident que la position actuelle de la *common law* envisage l'immunité de l'État dans un sens large. Dans l'arrêt *Province of Bombay v. City of Bombay*, [1947] A.C. 58, le Conseil privé a conclu que l'État n'est lié par une loi que s'il y est expressément mentionné, à moins qu'il ne soit lié par déduction nécessaire. Ce dernier concept a été expliqué ainsi, à la p. 63:

[TRADUCTION] Si l'on peut affirmer qu'au moment où la loi a été adoptée et a reçu la sanction royale, il ressortait clairement de son libellé qu'elle serait privée de toute efficacité si elle ne liait pas Sa Majesté, on peut déduire que Sa Majesté a accepté d'être liée.

j Le critère de l'arrêt *Bombay* ne fait aucune différence entre les genres de lois concernés ni entre les genres de droits ou d'obligations créés. Dans l'arrêt

Bombay test in *Her Majesty in Right of the Province of Alberta v. Canadian Transport Commission*, [1978] 1 S.C.R. 61. I note in passing that the Attorney General is not submitting in this appeal, as he apparently did in the courts below, that the Crown is bound by the necessary implication doctrine.

Parliament has followed the lead of the common law, and taken the development one step further. Section 16 of the *Interpretation Act* removes even the necessary implication exception:

No enactment is binding on Her Majesty or affects Her Majesty or Her Majesty's rights or prerogatives in any manner, except only as therein mentioned or referred to.

The conceptual rationale underlying the doctrine of Crown immunity is obscure. In *Bonanza Creek Gold Mining Co. v. The King*, [1916] 1 A.C. 566, the Privy Council said, at p. 586:

... it is the general rule in the construction of statutes that the Crown is not affected unless there be words to that effect, inasmuch as the law made by the Crown with the assent of the Lords and Commons is enacted *prima facie* for the subject and not for the Sovereign.

Why that presumption should be made is not clear. It seems to conflict with basic notions of equality before the law. The more active government becomes in activities that had once been considered the preserve of private persons, the less easy it is to understand why the Crown need be, or ought to be, in a position different from the subject. This Court is not, however, entitled to question the basic concept of Crown immunity, for Parliament has unequivocally adopted the premise that the Crown is *prima facie* immune. The Court must give effect to the statutory direction that the Crown is not bound unless it is "mentioned or referred to" in the enactment.

The *Combines Investigation Act* contains no section purporting to make the Act applicable to Her Majesty. *Prima facie* then, because of s. 16 of the *Interpretation Act*, the *Combines Investigation*

Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta c. Commission canadienne des transports, [1978] 1 R.C.S. 61, cette Cour s'est appuyée sur le critère de l'arrêt *Bombay*. Je remarque en passant que le procureur général ne fait pas valoir dans le présent pourvoi, comme il semble l'avoir fait devant les cours d'instance inférieure, que l'État est lié en vertu du principe de la déduction nécessaire.

b Le Parlement a suivi l'exemple de la *common law* et est allé encore plus loin. L'article 16 de la *Loi d'interprétation* supprime même l'exception de la déduction nécessaire:

c Nul texte législatif de quelque façon que ce soit ne lie Sa Majesté ni n'a d'effet à l'égard de Sa Majesté ou sur les droits et prérogatives de Sa Majesté, sauf dans la mesure y mentionnée ou prévue.

d La raison d'être conceptuelle de la doctrine de l'immunité de l'État est obscure. Dans l'arrêt *Bonanza Creek Gold Mining Co. v. The King*, [1916] 1 A.C. 566, le Conseil privé a dit, à la p. 586:

e [TRADUCTION] ... suivant la règle générale en matière d'interprétation des lois, Sa Majesté n'est pas touchée, à moins de termes exprès en ce sens, dans la mesure où la loi adoptée par Sa Majesté avec l'assentiment de la Chambre haute et des Communes vise à première vue les sujets et non le Souverain.

f On ne peut dire avec certitude pourquoi il faut retenir cette présomption. Il semble y avoir une contradiction avec les notions fondamentales de l'égalité devant la loi. Plus le gouvernement inter-

g vient dans les activités que l'on considérait autrefois réservées au secteur privé, plus il est difficile de comprendre pourquoi l'État doit être ou devrait être dans une situation différente de celle des citoyens. Cependant, il n'appartient pas à cette

h Cour de mettre en question le concept fondamental de l'immunité de l'État, puisque le Parlement a adopté d'une manière non équivoque le principe que l'État jouit à première vue de l'immunité. La

i Cour doit mettre à exécution la directive légale portant que l'État n'est pas lié à moins que ce ne soit «mentionné ou prévu» dans la loi.

j Aucun article de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* n'a pour effet de rendre la Loi applicable à Sa Majesté. Alors, à première vue, en raison de l'art. 16 de la *Loi d'interprétation*, la *Loi*

Act is not binding on the Crown. The Attorney General, however, makes two arguments directed to showing that the *Combines Investigation Act* does apply to the Crown.

The first argument turns on the fact that s. 32 of the *Combines Investigation Act*, on which the charges in this case are based, was at one time s. 411 of the *Criminal Code*, 1953-54 (Can.), c. 51. In 1960 Parliament enacted *An Act to amend the Combines Investigation Act and the Criminal Code*, 1960 (Can.), c. 45, which repealed s. 411 of the *Code* and re-enacted the provision as s. 32 of the *Combines Investigation Act*. Section 22 of the 1960 amending legislation also contained the following provision:

Except to the extent that subsection (1) of section 32 of the *Combines Investigation Act* as enacted by this Act is not in substance the same as section 411 of the *Criminal Code* as in force immediately before the coming into force of this Act, the said subsection (1) of section 32 of the *Combines Investigation Act* shall not be held to operate as new law, but shall be construed and have effect as a consolidation and as declaratory of the law as contained in the said section 411 of the *Criminal Code*.

The Attorney General makes the point that both s. 411 of the 1953-54 *Criminal Code* and s. 32 of the *Combines Investigation Act* used the words "every one", which were defined in s. 2(15) of the 1953-54 *Criminal Code* (as it still is today) in the following terms:

"every one", "person", "owner", and similar expressions include Her Majesty and public bodies, bodies corporate, societies, companies and inhabitants of counties, parishes, municipalities or other districts in relation to the acts and things that they are capable of doing and owning respectively;

Relying on the above-quoted provision in the 1960 amending legislation, the Attorney General submits that the words "every one" in s. 32 of the

relative aux enquêtes sur les coalitions ne lie pas l'État. Cependant, le procureur général soumet deux arguments destinés à démontrer que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* s'applique effectivement à l'État.

Le premier argument est fondé sur le fait que l'art. 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, en vertu duquel sont portées les accusations en l'espèce, était auparavant l'art. 411 du *Code criminel*, 1953-54 (Can.), chap. 51. En 1960, le Parlement a adopté la *Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et le Code criminel*, 1960 (Can.), chap. 45, qui abrogeait l'art. 411 du *Code* pour l'adopter de nouveau comme art. 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. En outre, l'art. 22 de la loi modificatrice de 1960 se lisait ainsi:

Sauf dans la mesure où le paragraphe (1) de l'article 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, édicté par la présente loi, n'est pas, en substance, le même que l'article 411 du *Code criminel* tel qu'il était en vigueur immédiatement avant l'entrée en application de la présente loi, ledit paragraphe (1) de l'article 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* n'est pas tenu pour avoir l'effet d'un nouveau texte législatif, mais doit s'interpréter comme une codification et comme un énoncé déclaratoire de la loi telle qu'elle existe audit article 411 du *Code criminel*, et avoir l'effet d'une codification et d'un énoncé déclaratoire de ce genre.

Le procureur général fait valoir que l'art. 411 du *Code criminel* de 1953-54 et l'art. 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* employaient les expressions équivalentes* «quiconque» et «toute personne» définies au par. 2(37) du *Code criminel* de 1953-54 (comme elles le sont encore aujourd'hui) de la manière suivante:

* N.D.T.: La version française des art. 411 du *Code criminel* et 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* utilise respectivement «quiconque» et «toute personne» alors que la version anglaise utilise *every one* dans les deux cas.

«quiconque», «individu», «personne», «propriétaire» et les expressions similaires comprennent Sa Majesté et les corps publics, les corporations constituées, sociétés, compagnies, ainsi que les habitants de comtés, paroisses, municipalités ou autres districts à l'égard des actes et choses qu'ils sont capables d'accomplir et de posséder respectivement;

S'appuyant sur la disposition précitée de la loi modificatrice de 1960, le procureur général fait valoir que l'expression «toute personne» (ou «qui-

* N.D.T.: La version française des art. 411 du *Code criminel* et 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* utilise respectivement «quiconque» et «toute personne» alors que la version anglaise utilise *every one* dans les deux cas.

Combines Investigation Act now have the meaning it had when the section was part of the *Criminal Code*, and s. 32 of the *Combines Investigation Act* therefore applies to the Crown.

The flaw in the Attorney General's first argument is that the definitions in s. 2 of the *Criminal Code* begin with the words "In this Act". In other words, in the absence of a provision expressly incorporating the *Criminal Code* definition of "every one" into the *Combines Investigation Act*, the definition applies only in the *Code* itself. In my opinion the provision in the 1960 amending statute to the effect that s. 32 of the *Combines Investigation Act* should not "operate as new law" is not sufficient to overcome express words in the *Criminal Code* that restrict the definition of "every one" to that Act. Section 16 of the *Interpretation Act* requires an express provision to make an act binding on the Crown. The giving of royal assent amounts to a waiver of immunity. In the Court's decision in *Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-General for Ontario*, [1959] S.C.R. 188 (the 1959 CBC case), both the majority and dissent agreed that clear language was needed to bind the Crown. The "shall not be held to operate as new law" stipulation in the 1960 amending Act is far too vague and oblique a reference to have the effect for which the Attorney General contends.

The Attorney General's second argument is to the effect that the *Criminal Code* definition of "every one" is inferentially imported into the *Combines Investigation Act* by s. 27(2) of the *Interpretation Act* which reads:

All the provisions of the *Criminal Code* relating to indictable offences apply to indictable offences created by an enactment, and all the provisions of the *Criminal Code* relating to summary conviction offences apply to all other offences created by an enactment, except to the extent that the enactment otherwise provides.

conque») employée à l'art. 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* a maintenant le même sens qu'elle avait lorsque cet article faisait partie du *Code criminel*, et que l'art. 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* s'applique donc à l'État.

La faiblesse du premier argument du procureur général tient à ce que les définitions de l'art. 2 du *Code criminel* commencent par les mots «Dans la présente loi». En d'autres termes, en l'absence d'une disposition qui incorpore expressément dans la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* la définition que donne le *Code criminel* de «quiconque», la définition s'applique uniquement au *Code* lui-même. À mon avis, la disposition de la loi modificatrice de 1960 portant que l'art. 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* n'a pas «l'effet d'un nouveau texte législatif» n'est pas suffisante pour surmonter les termes exprès du *Code criminel* qui limitent l'application de la définition de «quiconque» à cette loi. L'article 16 de la *Loi d'interprétation* requiert une disposition expresse pour qu'une loi lie l'État. L'attribution de la sanction royale équivaut à une renonciation à l'immunité. Dans l'arrêt de cette Cour, *Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-General for Ontario*, [1959] R.C.S. 188 (l'arrêt *Radio-Canada de 1959*), les juges formant la majorité et les juges dissidents ont reconnu qu'il faut un langage clair pour lier l'État. La disposition «n'est pas tenu pour avoir l'effet d'un nouveau texte législatif» qu'on trouve dans la loi modificatrice de 1960 est une mention beaucoup trop vague et indirecte pour produire l'effet que fait valoir le procureur général.

Le second argument du procureur général porte que la définition de «quiconque» du *Code criminel* est introduite par déduction dans la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* par le par. 27(2) de la *Loi d'interprétation* qui se lit:

Toutes les dispositions du *Code criminel* relatives aux actes criminels s'appliquent aux actes criminels créés par un texte législatif, et toutes les dispositions du *Code criminel* relatives aux infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité s'appliquent à toutes les autres infractions créées par un texte législatif, sauf dans la mesure où ce dernier en décide autrement.

The Attorney General submits that the definition of "every one" in s. 2 of the *Code* is a provision "relating to indictable offences" and as such it applies to offences created by the *Combines Investigation Act*.

With respect, I disagree. The gist of this argument is that s. 27(2) of the *Interpretation Act* incorporates the *Criminal Code* definition of "every one" into all federal penal enactments, thereby making all such enactments binding on the Crown, "except to the extent that the enactment otherwise provides". This cannot be right because it is directly contrary to the express words of s. 16 of the *Interpretation Act*, which provides that "No enactment is binding on Her Majesty ... except only as therein mentioned or referred to". Section 16 makes the Crown immune unless expressly bound, and it cannot be that s. 27 of the same Act binds the Crown unless expressly exempted. In my view s. 27(2) of the *Interpretation Act* does not import the *Criminal Code* definition of "every one" into the *Combines Investigation Act*, and it does not make the latter Act binding on the Crown.

Even if the Attorney General could succeed in showing that the *Criminal Code* definition of "every one" is incorporated into the *Combines Investigation Act*, he would still face the obstacle posed by the decision in the 1959 *CBC* case, *supra*, where the majority held that the *Criminal Code* definition of the word "person", which is identical to the definition of "every one", did not make the *Lord's Day Act* binding on the Crown, even though that Act expressly incorporated the *Criminal Code* definition. The majority view was that the provision that "person" included Her Majesty was not sufficiently clear to make the Crown criminally liable; it was read as stipulating that Her Majesty could be a victim of crime. The *Interpretation Act*, however, has been amended since this judgment was rendered. In 1959 the exception recognized by the section was: "unless it is expressly stated therein that Her Majesty is bound thereby". The new exception clause reads: "except only as therein mentioned or referred to".

Le procureur général fait valoir que la définition de «quiconque» à l'art. 2 du *Code* est une disposition «relative aux actes criminels» et qu'à ce titre, elle s'applique aux infractions que crée la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

Avec égards, je ne suis pas d'accord. Cet argument porte essentiellement que le par. 27(2) de la *Loi d'interprétation* incorpore dans toutes les lois pénales fédérales la définition de «quiconque» du *Code criminel*, ce qui fait que chaque texte législatif de cette nature lie l'État, «sauf dans la mesure où ce dernier [texte législatif] en décide autrement». Cet argument ne peut être exact parce qu'il va directement à l'encontre des termes exprès de l'art. 16 de la *Loi d'interprétation* qui prévoit que «Nul texte législatif ... ne lie Sa Majesté ... sauf dans la mesure y mentionnée ou prévue». Selon l'article 16, l'État ne peut être lié par une loi que par des termes exprès et il n'est pas possible que l'art. 27 de la même loi dispose que l'État est lié à moins d'être exempté de façon expresse. À mon avis, le par. 27(2) de la *Loi d'interprétation* n'incorpore pas la définition de «quiconque» du *Code criminel* dans la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et ne fait pas en sorte que cette dernière loi lie l'État.

Même si le procureur général réussissait à démontrer que la définition de «quiconque» du *Code criminel* est incorporée dans la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, il devrait encore surmonter l'obstacle que pose l'arrêt *Radio Canada de 1959*, précité, dans lequel cette Cour a conclu à la majorité que la définition du terme «personnes» du *Code criminel*, qui est identique à celle du terme «quiconque», ne fait pas en sorte que la *Loi sur le dimanche* lie l'État, même si cette loi incorpore expressément la définition du *Code criminel*. La Cour à la majorité a exprimé l'avis que la disposition portant que «personne» comprend Sa Majesté n'était pas suffisamment claire pour rendre l'État criminellement responsable; cette disposition a été interprétée comme signifiant que Sa Majesté pouvait être victime d'un crime. Depuis cet arrêt cependant, la *Loi d'interprétation* a été modifiée. En 1959, l'exception reconnue par cet article se lisait: «à moins qu'il n'y soit formellement stipulé que Sa Majesté y est soumise». La

It is not necessary to determine whether the 1959 *CBC* case was rightly decided or whether the result in the case would be the same under the new version of s. 16; for present purposes it is enough to observe that there is some doubt whether the definition of "every one" in the *Criminal Code* has the effect of making the *Code*, and any enactment incorporating that definition, binding on the Crown.

For the above reasons, then, the submission of the Attorney General that the *Combines Investigation Act* binds the Crown must fail. The question that remains is whether Uranium Canada and Eldorado are entitled to the benefit of the Crown's immunity from the prohibitory terms of the *Combines Investigation Act*.

III Are Eldorado Nuclear and Uranium Canada entitled to Crown Immunity?

In Canada, the head of state is Her Majesty the Queen, the reigning monarch of the United Kingdom. By providing that "no enactment is binding on Her Majesty . . . except only as therein mentioned or referred to", Parliament has put the state, commonly referred to as the Crown, beyond the reach of Acts of Parliament that are not expressly made applicable to the Crown.

Like a corporation, the Crown must act through agents or servants. Assuming for the moment that Uranium Canada and Eldorado were acting as agents of the Crown, where do they stand *vis-à-vis* the *Combines Investigation Act*? The Attorney General submits that even if the Crown is immune, agents of the Crown may be personally liable for breaches of the civil or criminal law. It is argued that the principles applicable to civil and criminal responsibility are the same. The conclusion reached is that a Crown agent may be criminally responsible under the *Combines Investigation Act*.

The Attorney General relies on this Court's decision in *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] S.C.R. 60. This was a delict case.

nouvelle disposition d'exception se lit: «sauf dans la mesure y mentionnée ou prévue». Il n'est pas nécessaire de se prononcer sur la justesse de l'arrêt *Radio-Canada de 1959* ni de déterminer si l'issue ^a serait la même en vertu de la nouvelle version de l'art. 16; aux fins des présentes, il suffit de faire remarquer qu'il n'est pas certain que la définition de «quiconque» dans le *Code criminel* ait pour effet d'assujettir l'État au *Code* et à toute loi qui incorpore cette définition.

Pour ces motifs, la prétention du procureur général que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* lie l'État doit échouer. Reste la question ^c de savoir si Uranium Canada et Eldorado ont le droit de bénéficier de l'immunité de l'État face aux dispositions prohibitives de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

d III Eldorado Nucléaire et Uranium Canada peuvent-elles se prévaloir de l'immunité de l'État?

Au Canada, le chef de l'État est Sa Majesté la Reine, le monarque régnant du Royaume-Uni. En ^e prévoyant que «Nul texte législatif . . . ne lie Sa Majesté . . . sauf dans la mesure y mentionnée ou prévue», le Parlement a exempté l'État, souvent appelé la Couronne, de l'assujettissement aux lois du Parlement qui ne prévoient pas de façon expresse qu'elles s'appliquent à l'État.

Comme dans le cas d'une personne morale, l'État doit agir par l'intermédiaire de mandataires ^g ou de préposés. En supposant pour l'instant qu'Uranium Canada et Eldorado agissaient en qualité de mandataires de l'État, quelle est leur situation vis-à-vis la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*? Le procureur général fait valoir que ^h même si l'État bénéficie de l'immunité, les mandataires de l'État peuvent être personnellement responsables d'infractions aux lois civiles ou criminelles. On fait valoir que les principes applicables à la responsabilité civile et criminelle sont les mêmes. On conclut que le mandataire de l'État peut être criminellement responsable en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

Le procureur général s'appuie sur l'arrêt de cette Cour, *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] R.C.S. 60. Il s'agissait en l'espèce

During the course of his reasons Martland J., speaking for the Court, said this, 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.

This passage properly states the law, but I do not agree it produces the result for which the Attorney General contends.

At common law, the Sovereign could not be brought into the Queen's courts in the ordinary way. This arose from an immunity of the Sovereign from court process. This immunity was distinct from the immunity of the Sovereign under statutes. Immunity from court process did not, however, leave the subject without any civil remedy. For certain matters, such as breach of contract, the procedure of petition of right was available to settle disputes between the Crown and a subject. In tort the Queen could not be sued but that did not prevent an agent of the Queen from being sued. In *Feather v. The Queen* (1865), 122 E.R. 1191 (C.A.), one of the authorities relied upon by Martland J., Cockburn C.J. speaking for the Court, said this, at pp. 1205-06:

For the maxim that the King can do no wrong applies to personal as well as to political wrongs; and not only to wrongs done personally by the Sovereign, if such a thing can be supposed to be possible, but to injuries done by a subject by the authority of the Sovereign. For, from the maxim that the King cannot do wrong it follows, as a necessary consequence, that the King cannot authorize wrong. For to authorize a wrong to be done is to do a wrong; inasmuch as the wrongful act, when done, becomes, in law, the act of him who directed or authorized it to be done. It follows that a petition of right which complains of a tortious act done by the Crown, or by a public servant by the authority of the Crown, discloses no matter of complaint which can entitle the petitioner to redress. As in the eye of the law no such wrong can be done, so, in law, no right to redress can arise; and the petition therefore, which rests on such a

d'une affaire de délit. Dans ses motifs, le juge Martland, s'exprimant au nom de la Cour, affirme ceci 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 des pouvoirs de l'État.

Ce passage énonce bien la règle applicable, mais je ne suis pas d'accord qu'il produit le résultat avancé par le procureur général.

En *common law*, le Souverain ne pouvait être poursuivi devant les cours de la Reine de la manière ordinaire. Cela découlait de l'immunité du Souverain contre les poursuites judiciaires. Cette immunité était distincte de l'immunité du Souverain prévue dans les textes de loi. L'immunité contre les poursuites judiciaires ne privait cependant pas le citoyen de tout recours civil. Pour certaines matières, comme l'inexécution d'un contrat, la procédure par pétition de droit permettait de régler les litiges entre Sa Majesté et un citoyen. En matière délictuelle, la Reine ne pouvait être poursuivie, mais cela n'empêchait pas de poursuivre un mandataire de la Reine. Dans l'arrêt *Feather v. The Queen* (1865), 122 E.R. 1191 (C.A.), un des arrêts sur lesquels s'est appuyé le juge Martland, le juge en chef Cockburn affirme au nom de la Cour, aux pp. 1205 et 1206:

[TRADUCTION] La maxime portant que le Roi ne peut mal faire s'applique autant aux fautes personnelles qu'aux fautes politiques; et non seulement aux fautes que le Souverain commet personnellement, en supposant que cela soit possible, mais aux dommages que cause un citoyen sous l'autorité du Souverain. Parce qu'il s'ensuit nécessairement de la maxime que le Roi ne peut mal faire que le Roi ne peut autoriser une faute. Parce que permettre de commettre une faute, c'est commettre une faute; vu que l'acte dommageable, lorsqu'il est accompli, devient, en droit, l'acte de celui qui l'a ordonné ou permis. Il s'ensuit qu'une pétition de droit qui allègue un acte délictueux commis par Sa Majesté, ou par un de ses fonctionnaires, ne révèle aucun motif de plainte qui donne au requérant le droit à un redressement. Puisqu'aux yeux de la loi, cette faute ne peut être commise, il ne peut donc y avoir aucun droit à un redressement;

foundation falls at once to the ground. Let it not, however, be supposed that a subject sustaining a legal wrong at the hands of a minister of the Crown is without a remedy. As the Sovereign cannot authorize wrong to be done, the authority of the Crown would afford no defence to an action brought for an illegal act committed by an officer of the Crown. . . . But in our opinion no authority is needed to establish that a servant of the Crown is responsible in law for a tortious act done to a fellow subject, though done by the authority of the Crown—a position which appears to us to rest on principles which are too well settled to admit of question, and which are alike essential to uphold the dignity of the Crown on the one hand, and the rights and liberties of the subject on the other.

The maxim that the Queen can do no wrong is a legal fiction which, at common law, serves the purpose of preventing the Queen from being impleaded in her own courts. There is, however, no comparable maxim that an agent of the Queen can do no wrong.

The conclusion that a Crown agent is personally responsible for an unlawful act still leaves the question whether the act is unlawful. Where the unlawfulness or the wrongfulness of the act arises without any recourse to a statute, the Crown's immunity from statute, as expressed in s. 16 of the *Interpretation Act*, is irrelevant. If, for example, the agent commits a tortious act, it is the common law which characterizes it as unlawful. There is no immunity that the agent can claim.

Where the only source of the unlawfulness is a statute, however, the analysis is entirely different. Reference to a statute is necessary for criminal responsibility in Canada, apart from contempt of court, because s. 8 of the *Criminal Code* precludes any conviction for an offence at common law. If a person commits an act prohibited by statute, and the Attorney General seeks to prosecute for violation of that statute, the preliminary question that must be asked is whether that person is bound by the statute. If not, the person simply does not commit a violation of the statute. The situation is not that the person is immune from prosecution even though there has been an unlawful act;

par conséquent, la pétition qui repose sur un pareil fondement ne peut être accueillie. Qu'on se garde cependant de supposer qu'un citoyen victime de la faute d'un ministre de Sa Majesté est sans recours. Puisque le Souverain ne peut autoriser une faute, l'immunité de Sa Majesté ne constituerait pas un moyen de défense opposable à une action intentée pour un acte illégal accompli par un fonctionnaire de Sa Majesté. . . . Mais à notre avis, aucun précédent n'est nécessaire pour établir qu'un préposé de Sa Majesté est responsable en droit d'un acte délictueux accompli à l'endroit d'un concitoyen, même s'il est accompli sous l'autorité de Sa Majesté — une position qui nous semble reposer sur des principes qui sont trop bien établis pour être mis en question et qui sont de même essentiels au maintien de la dignité de Sa Majesté d'une part, et des droits et libertés du citoyen d'autre part.

La maxime portant que la Reine ne peut mal faire est une fiction juridique qui, en *common law*, vient empêcher que la Reine soit poursuivie devant ses propres tribunaux. Cependant, il n'existe aucune maxime comparable qui porte qu'un mandataire de la Reine ne peut mal faire.

La conclusion qu'un mandataire de l'État est responsable d'un acte illégitime ne règle pas la question de savoir si l'acte est illégitime. Lorsque le caractère illégitime ou dommageable de l'acte se pose sans qu'il faille se rapporter à un texte de loi, l'immunité de l'État relativement à l'application des lois, énoncée à l'art. 16 de la *Loi d'interprétation*, ne s'applique pas. Si, par exemple, le mandataire accomplit un acte délictueux, c'est la *common law* qui le qualifie d'illégitime. Le mandataire ne peut se prévaloir d'aucune immunité.

Cependant, si le caractère illégitime trouve sa seule source dans une loi, l'analyse est totalement différente. Sauf pour l'outrage au tribunal, la responsabilité criminelle au Canada exige un renvoi à une loi puisque, aux termes de l'art. 8 du *Code criminel*, nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction en *common law*. Si une personne accomplit un acte interdit par une loi et que le procureur général cherche à intenter des poursuites relativement à la violation de cette loi, il faut se demander à titre préliminaire si cette personne est liée par la loi en question. Si elle n'est pas liée, la personne ne commet tout simplement pas une infraction à la loi. On ne dit pas que la personne ne peut pas être

rather, that there has been no unlawful act under the statute. I have already said that the *Combines Investigation Act* does not bind the Crown. If Uranium Canada and Eldorado share the Crown's immunity, they can have committed no offence under the Act.

Both the majority and the dissent in the 1959 *CBC* case, *supra*, accepted that proposition of law that s. 16 of the *Interpretation Act* extends to agents of the Crown. This Court's decision in *Formea Chemicals Ltd. v. Polymer Corporation Ltd.*, [1968] S.C.R. 754 also makes it clear that a reference to the Crown in a statute extends to Crown agents. If this were not the interpretation given to s. 16, the section would have no meaning, since the Crown only acts through servants and agents. Crown agents benefit from Crown immunity because they are acting on behalf of the Crown. The critical question, then, is whether Uranium Canada and Eldorado were acting as agents.

Uranium Canada and Eldorado are each, by statute, expressly made "an agent of Her Majesty". Uranium Canada owes its status as a Crown agent to s. 10(4) of the *Atomic Energy Control Act*, which reads:

A company is for all its purposes an agent of Her Majesty and its powers may be exercised only as an agent of Her Majesty.

Eldorado's agency status derives from the *Government Companies Operation Act*, R.S.C. 1970, c. G-7; section 3 reads:

Every Company is for all its purposes an agent of Her Majesty and its powers may be exercised only as an agent of Her Majesty.

The fact that these statutory provisions make each of the respondent Corporations "for all its purposes" an agent of the Crown does not mean, however, that these Companies act as Crown agents in everything they do.

Statutory bodies such as Uranium Canada and Eldorado are created for limited purposes. When a Crown agent acts within the scope of the public

poursuivie même si un acte illégitime a été commis, mais plutôt qu'il n'y a pas eu d'infraction à la loi. J'ai déjà dit que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne lie pas l'État. Si *a* Uranium Canada et Eldorado partagent l'immunité de l'État, elles ne peuvent avoir commis aucune infraction à la Loi.

Dans l'arrêt *Radio-Canada de 1959*, précité, *b* tant les juges formant la majorité que les juges dissidents ont accepté le précepte de droit que l'art. 16 de la *Loi d'interprétation* s'applique aux mandataires de l'État. De même, il ressort clairement de l'arrêt de cette Cour, *Formea Chemicals Ltd. v. Polymer Corporation Ltd.*, [1968] R.C.S. 754, *c* qu'une mention de l'État dans une loi s'étend aux mandataires de l'État. Si on n'avait pas interprétré ainsi l'art. 16, cet article serait dénué de sens puisque l'État agit uniquement par l'intermédiaire *d* de préposés et de mandataires. Les mandataires de l'État bénéficient de l'immunité de l'État parce qu'ils agissent pour le compte de l'État. La question primordiale est alors de savoir si Uranium *e* Canada et Eldorado agissaient en qualité de mandataires.

La loi déclare expressément qu'Uranium Canada et Eldorado sont «mandataire[s] de Sa Majesté». Uranium Canada doit son statut de mandataire de l'État au par. 10(4) de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* qui se lit ainsi:

Une compagnie est, à toutes ses fins, mandataire de Sa Majesté, et elle ne peut exercer qu'à ce titre les *f* pouvoirs dont elle est investie.

Eldorado doit son statut de mandataire à l'art. 3 de la *Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État*, S.R.C. 1970, chap. G-7, qui dispose:

g Chaque compagnie est, à toutes ses fins, mandataire de Sa Majesté, et elle ne peut exercer ses pouvoirs qu'en cette qualité.

Le fait que ces dispositions législatives font de chaque compagnie intimée un mandataire de l'État «à toutes ses fins» ne signifie pas cependant que ces compagnies agissent en qualité de mandataires de l'État dans tout ce qu'elles font.

j La loi crée des organismes comme Uranium Canada et Eldorado à des fins précises. Lorsqu'un mandataire de l'État agit conformément aux fins

purposes it is statutorily empowered to pursue, it is entitled to Crown immunity from the operation of statutes, because it is acting on behalf of the Crown. When the agent steps outside the ambit of Crown purposes, however, it acts personally, and not on behalf of the state, and cannot claim to be immune as an agent of the Crown. This follows from the fact that s. 16 of the *Interpretation Act* works for the benefit of the state, not for the benefit of the agent personally. Only the Crown, through its agents, and for its purposes, is immune from the *Combines Investigation Act*.

This Court recently adopted this approach in *Canadian Broadcasting Corporation v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 339 (the 1983 CBC case), where the CBC sought immunity in relation to charges of showing an obscene film contrary to s. 159(1)(a) of the *Criminal Code*. The CBC is established under the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11; section 40(1) of that Act provides as follows:

Except as provided in subsection 38(3), the Corporation is, for all purposes of this Act, an agent of Her Majesty, and its power under this Act may be exercised only as an agent of Her Majesty.

This Court upheld the decision of the Ontario Court of Appeal that the CBC could be prosecuted under the *Criminal Code*, notwithstanding it was an agent of the Crown. In the Court of Appeal and here, the key to this result was a Regulation promulgated under the *Broadcasting Act* which prohibited the broadcast of any "obscene, indecent or profane . . . presentation". The CBC was charged with breach of the *Criminal Code*, not with breach of the *Broadcasting Regulations*, but the Regulation was important because the *Broadcasting Act* made the Corporation a Crown agent "for all purposes of this Act", and the Regulation demonstrated that in broadcasting an obscene film the Corporation was not acting for purposes entrusted to it under the Act. This Court expressly adopted the following passage from the judgment of the Ontario Court of Appeal (at p. 353):

publiques qu'il est autorisé légalement à poursuivre, il a le droit de se prévaloir de l'immunité de l'État à l'encontre de l'application des lois parce qu'il agit pour le compte de l'État. Cependant, lorsque le mandataire outrepasse les fins de l'État, il agit personnellement et non pour le compte de l'État, et il ne peut invoquer l'immunité dont bénéficie le mandataire de l'État. Cela découle du fait que l'art. 16 de la *Loi d'interprétation* s'applique à l'avantage de l'État et non à l'avantage du mandataire personnellement. Seul l'État, par l'intermédiaire de ses mandataires et pour ses propres fins, ne peut être poursuivi en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

Cette Cour a adopté récemment ce point de vue dans l'arrêt *Société Radio-Canada c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 339 (l'arrêt *Radio-Canada de 1983*), où la Société Radio-Canada invoquait l'immunité à l'égard d'une accusation d'avoir présenté un film obscène contrairement à l'al. 159(1)a) du *Code criminel*. La Société Radio-Canada a été créée en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, chap. B-11, dont le par. 40(1) se lit ainsi:

Sous réserve des dispositions du paragraphe 38(3), la Société, pour tous les objets de la présente loi, est mandataire de Sa Majesté et ne peut exercer qu'à ce titre les pouvoirs que lui confère la présente loi.

Cette Cour a maintenu l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario portant que la Société Radio-Canada peut être poursuivie en vertu du *Code criminel* même si elle est un mandataire de l'État. En Cour d'appel et en cette Cour, l'issue reposait sur un règlement promulgué en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, qui interdit de diffuser toute «présentation . . . obscene . . . , indécent[e] ou blasphématoire . . . ». La Société Radio-Canada était accusée d'avoir enfreint le *Code criminel* et non le règlement sur la radiodiffusion, mais le règlement était important parce qu'en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, la Société est mandataire de l'État «pour tous les objets de la présente loi», et le règlement démontrait qu'en présentant un film obscene, la Société ne poursuivait pas les objets que lui conférait la Loi. Cette Cour a adopté expressément le passage suivant de l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (à la p. 353):

In my view, when the Corporation exercises its powers with a view to carrying out the purposes of the *Broadcasting Act*, it acts as agent of Her Majesty and only as agent of Her Majesty. But, when it exercises its powers in a manner inconsistent with the purposes of the Act, it steps outside its agency role. That role subsists only so long as the Corporation's broadcasts are implementing the policy laid down in the Act. This seems to me to be the effect of s. 40(1).

When the present proceedings were before the Ontario Court of Appeal this Court had not rendered judgment in the 1983 *CBC* case. The Court of Appeal distinguished its own decision in that case on the basis that the *Broadcasting Act* makes the CBC a Crown agent "for all purposes of this Act" while the *Atomic Energy Control Act* and the *Government Companies Operation Act* make each of the respondents in this appeal an agent of the Crown "for all its purposes". The Court of Appeal thought the latter words were broader than the words of the *Broadcasting Act*, and under the statutory provisions at issue here "there are no limits on the status of the agency".

With respect, I disagree. The *Broadcasting Act* uses the words "purposes of this Act" in the agency clause because the CBC is established by the *Broadcasting Act* and derives its corporate objects and powers from that Act (ss. 34(1), 39). Uranium Canada and Eldorado, on the other hand, are not created by the *Atomic Energy Control Act* or the *Government Companies Operation Act*, but are incorporated under the *Canada Corporations Act* and receive their corporate objects and powers from that statute and from their letters patent. Under these circumstances, it would be inappropriate for the *Atomic Energy Control Act* or the *Government Companies Operation Act* to refer to the "purposes of this Act" in the agency clauses. For this reason I cannot accept that the difference in wording has the significance the Ontario Court of Appeal attributed to it. In my opinion, any limitations that might be imposed on the CBC's agency status by the words "purposes of this Act" are also imposed on the agency of

[TRADUCTION] À mon avis, lorsque la Société exerce ses pouvoirs en vue de réaliser les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*, elle agit en sa qualité de mandataire de Sa Majesté et en cette qualité seulement. Mais lorsqu'elle exerce ses pouvoirs d'une façon incompatible avec les objectifs de la Loi, elle n'exerce plus son rôle de mandataire. Ce rôle ne subsiste que dans la mesure où les émissions de la Société mettent en oeuvre la politique énoncée dans la Loi. C'est là, me semble-t-il, l'effet du par. 40(1).

Lorsque la Cour d'appel de l'Ontario a été saisie de la présente affaire, cette Cour n'avait pas encore rendu l'arrêt *Radio-Canada de 1983*. La Cour d'appel a fait la distinction avec sa propre décision dans cette affaire en disant que la *Loi sur la radiodiffusion* fait de la Société Radio-Canada un mandataire de l'État «pour tous les objets de la présente loi», alors que la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* et la *Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État* font de chacune des intimées en l'espèce un mandataire de l'État «à toutes ses fins». La Cour d'appel estimait que ces derniers mots sont plus larges que ceux qu'emploie la *Loi sur la radiodiffusion* et que, en vertu des dispositions législatives en question ici [TRADUCTION] le statut de mandataire ne comporte aucune limite».

Avec égards, je ne suis pas d'accord. La disposition de la *Loi sur la radiodiffusion* qui fait de la Société Radio-Canada un mandataire de l'État emploie les mots «des objets de la présente loi» parce que c'est la *Loi sur la radiodiffusion* qui crée la Société et lui attribue ses objets et ses pouvoirs (par. 34(1) et art. 39). Par contre, Uranium Canada et Eldorado ne sont pas créées par la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* ou la *Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État*, mais sont dotées de la personnalité morale en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes*, et tirent leurs objets et pouvoirs de cette loi et de leurs lettres patentes. Dans ces circonstances, il serait inopportun que la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* ou la *Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État* emploient l'expression «les objets de la présente loi» dans les dispositions attributives du statut de mandataire de l'État. C'est pourquoi je ne puis accepter que la différence dans la formulation ait l'importance que lui

Uranium Canada and Eldorado by the words "its purposes". That being so, the 1983 *CBC* case makes the same point as the present one: a Crown agent is entitled to the benefit of the immunity afforded by s. 16 of the *Interpretation Act* only when it acts within the scope of the Crown purposes it is authorized to serve.

I think it is also important to draw a distinction between (i) acts committed in the course of fulfilling Crown purposes but in no way undertaken in order to effect Crown purposes; and (ii) those acts committed which are designed to effect Crown purposes. Whereas the latter situation does invoke Crown immunity, the former does not. I refer, by way of illustration, to *R. v. Stradiotto*, [1973] 2 O.R. 375 (C.A.). In that case a member of the militia was charged with careless driving under the Ontario *Highway Traffic Act*. At the time, Stradiotto was driving a Department of National Defence vehicle while in his official militia duties. The Ontario Court of Appeal rejected the claim of Crown immunity on the basis that Stradiotto could have effected Crown purposes without violating *The Highway Traffic Act*. I agree with the result reached in *Stradiotto*, but not with the reasoning of the Ontario Court of Appeal. In my view, the reason Crown immunity could not be invoked was that the careless driving was wholly incidental to official militia purposes. The careless driving was in no manner in the furtherance of the Crown purposes of the militia. In driving carelessly, Stradiotto stepped outside Crown purposes and no longer was acting as agent. Accordingly, he could not claim immunity.

Against this background, can it be said that the acts alleged in the indictments here in question fall within the purposes of Uranium Canada and

a attribuée la Cour d'appel de l'Ontario. À mon avis, toute limite que l'expression «des objets de la présente loi» peut imposer au statut de mandataire de la Société Radio-Canada est également imposée au statut de mandataire d'Uranium Canada et d'Eldorado par l'expression «ses fins». Ainsi, l'arrêt *Radio-Canada de 1983* fait ressortir la même chose qu'en l'espèce: un mandataire de l'État ne peut bénéficier de l'immunité prévue à l'art. 16 de la *Loi d'interprétation* que lorsqu'il agit conformément aux fins de l'État qu'il est autorisé à poursuivre.

c J'estime qu'il est également important de faire la distinction entre (i) les actes accomplis au cours de la réalisation des fins de l'État mais qui ne visent aucunement à réaliser les fins de l'État et (ii) les actes qui visent à réaliser les fins de l'État.
d Alors que dans ce dernier cas, l'immunité de l'État peut être invoquée, elle ne peut l'être dans le premier cas. Je me rapporte, à titre d'exemple, à l'arrêt *R. v. Stradiotto*, [1973] 2 O.R. 375 (C.A.).
e Dans cette affaire, un militaire était accusé d'avoir conduit de manière imprudente contrairement à *The Highway Traffic Act* de l'Ontario. À ce moment, Stradiotto conduisait un véhicule du ministère de la Défense nationale dans le cours de l'exécution de ses fonctions militaires. La Cour d'appel de l'Ontario a rejeté la revendication de l'immunité de l'État pour le motif que Stradiotto aurait pu réaliser les fins de l'État sans enfreindre *The Highway Traffic Act*. Je suis d'accord avec g l'issue de l'arrêt *Stradiotto*, mais non avec le raisonnement de la Cour d'appel de l'Ontario. À mon avis, la raison pour laquelle l'immunité de l'État ne pouvait être invoquée tient à ce que la conduite imprudente était purement accessoire aux fins militaires officielles. La conduite imprudente n'avait absolument rien à voir avec l'accomplissement des fins publiques militaires. En conduisant de manière imprudente, Stradiotto a outrepassé les fins de l'État et n'agissait plus en qualité de mandataire. Par conséquent, il ne pouvait pas revendiquer l'immunité.
i

j Compte tenu de ce qui précède, peut-on dire que les actes reprochés dans les actes d'accusation en l'espèce sont conformes aux fins d'Uranium

Eldorado? I will deal firstly with Uranium Canada.

Section 10(1) of the *Atomic Energy Control Act* provides that the Minister responsible for the Act may:

(b) with the approval of the Governor in Council, utilize, cause to be utilized and prepare for the utilization of atomic energy;

(c) with the approval of the Governor in Council, acquire, or cause to be acquired by purchase, lease, requisition or expropriation, prescribed substances and any mines, deposits or claims of prescribed substances and patent rights relating to atomic energy and any works or property for production or preparation for production of, or for research or investigation with respect to, atomic energy;

Section 10(2)(a) of the Act gives the Minister authority to procure the incorporation of companies under Part I of the *Canada Corporations Act*, R.S.C. 1970, c. C-32, for the purpose of exercising and performing on behalf of the Minister such of the powers conferred upon him by s. 10(1) of the *Atomic Energy Control Act* as the Minister may from time to time direct.

Part I of the *Canada Corporations Act*, referred to in s. 10(2)(a) of the *Atomic Energy Control Act*, deals with the formation of new companies, and makes provision for matters typically dealt with in business corporation statutes, such as the powers and duties of companies, transfer of shares, alteration or reduction of share capital, calls, borrowing powers, and so on.

On June 21, 1971 Uranium Canada was incorporated under Part I of the *Canada Corporations Act* by the Minister of Energy, Mines and Resources pursuant to his powers under s. 10(2) of the *Atomic Energy Control Act*. The Company's letters patent set out its objects as follows:

(a) to exercise and perform on behalf of the Minister of Energy, Mines & Resources the powers, respon-

Canada et d'Eldorado? Examinons d'abord la situation d'Uranium Canada.

Le paragraphe 10(1) de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* prévoit que le Ministre responsable de l'application de la Loi peut:

b) avec l'approbation du gouverneur en conseil, utiliser ou faire utiliser l'énergie atomique, et se préparer à l'utilisation de cette dernière;

c) avec l'approbation du gouverneur en conseil, acquérir ou faire acquérir, par achat, location, réquisition ou expropriation, des substances prescrites et tous gisements, mines ou concessions de substances prescrites et brevets d'invention relatifs à l'énergie atomique, ainsi que tous ouvrages ou biens pour la production, ou la préparation en vue de la production, de l'énergie atomique, ou pour des recherches ou enquêtes la concernant;

d) L'alinéa 10(2)a) de la Loi donne au Ministre le pouvoir de procurer la constitution en corporation de compagnies sous le régime de la partie I de la *Loi sur les corporations canadiennes*, S.R.C. 1970, chap. C-32, aux fins d'exercer et d'exécuter, au nom du Ministre, ceux des pouvoirs conférés à ce dernier par le par. 10(1) de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* que le Ministre peut déterminer.

f) La partie I de la *Loi sur les corporations canadiennes* mentionnée à l'al. 10(2)a) de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* traite de la formation de nouvelles compagnies et contient des dispositions concernant les questions dont traitent habituellement les lois relatives aux sociétés par actions, comme les pouvoirs et devoirs des compagnies, le transfert d'actions, la modification ou la réduction du capital-actions, les appels de versements, les pouvoirs d'emprunter, et ainsi de suite.

h) Le 21 juin 1971, conformément aux pouvoirs que lui accorde le par. 10(2) de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources a constitué en personne morale Uranium Canada en vertu de la partie I de la *Loi sur les corporations canadiennes*. Les lettres patentes de la compagnie énoncent ses objets comme suit:

j) [TRADUCTION] a) exercer ou assumer, selon le cas, au nom du ministre de l'Énergie, des Mines et des

sibilities, duties and obligations that may be imposed upon the Company pursuant to contracts to be entered into with the approval of the Governor in Council pursuant to the authority of Vote L-11c of the Appropriation Act No. 1, 1971;

a

- (b) to exercise and perform such other powers conferred on the Minister by subsection 1 of section 10 of the Atomic Energy Control Act, 1946, as amended by S.C. 1954, chapter 47, as the Minister may from time to time direct.

b

By supplementary letters patent issued June 10, 1975, Uranium Canada's objects were amended by adding thereto paragraph (c) which reads:

to negotiate, execute and perform agreements for the purchase, stockpiling and sale of uranium concentrates and to do or procure the doing of anything necessary or incidental thereto, all subject to the approval of the Governor in Council.

Vote L-11c referred to in paragraph (a) of the Company's objects is as follows:

Acquisition in fiscal years 1970-71, 1971-72, 1972-73, 1973-74 and 1974-75 of uranium concentrates in accordance with contracts to be entered into, with the approval of the Governor in Council, with Denison Mines Limited including authority to sell the uranium concentrates acquired under the said contracts and to appoint a sales agent for such purpose.

During the period covered by the charges in this case all the shares of Uranium Canada, except qualifying shares of the directors, were held by the Minister of Energy, Mines and Resources in trust for Her Majesty in right of Canada. All of the Company's directors and officers were senior officials in various departments and branches of government, including External Affairs; Energy, Mines and Resources; Finance; Industry, Trade and Commerce; Justice; the Privy Council Office; and the Natural Sciences and Engineering Research Council. Uranium Canada conducts its affairs in, and has no place of business separate from, the offices of the Department of Energy, Mines and Resources. It has no employees of its

Ressources les pouvoirs, responsabilités, devoirs et obligations qui peuvent être attribués à la compagnie conformément aux contrats qui doivent être passés avec l'approbation du gouverneur en conseil conformément au crédit L-11c de la Loi n° 1 de 1971 portant affectation de crédits;

- b) exercer les autres pouvoirs que confère au Ministre le paragraphe 1 de l'article 10 de la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, 1946, modifiée par S.C. 1954, chapitre 47, selon que peut l'ordonner, à l'occasion, le Ministre.

c

Par lettres patentes supplémentaires en date du 10 juin 1975, les objets d'Uranium Canada ont été modifiés par l'addition de l'alinéa c) qui se lit ainsi:

[TRADUCTION] sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, conclure, signer et exécuter des accords en vue de l'achat, du stockage et de la vente de concentrés d'uranium et accomplir ou faire accomplir tout ce qui est nécessaire ou accessoire à ces fins.

Le crédit L-11c dont il est question à l'alinéa a) des objets de la compagnie est ainsi rédigé:

e) Acquisition de concentrés d'uranium pendant les années financières 1970-71, 1971-72, 1972-73, 1973-74 et 1974-75, conformément aux contrats approuvés par le gouverneur en conseil et passés avec la Denison Mines Limited, y compris l'autorisation de vendre les concentrés d'uranium acquis conformément auxdits contrats et de nommer un représentant à cette fin.

Durant la période visée par les accusations en l'espèce, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources détenait en fiducie pour Sa Majesté du chef du Canada toutes les actions d'Uranium Canada à l'exception des actions permettant d'exercer les fonctions d'administrateur. Tous les administrateurs et les dirigeants de la compagnie étaient des hauts fonctionnaires de divers ministères et organismes du gouvernement, notamment des Affaires extérieures, de l'Énergie, des Mines et des Ressources, des Finances, de l'Industrie et du Commerce, de la Justice, du Bureau du Conseil privé et du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie. Les affaires d'Uranium Canada sont dirigées à partir des bureaux du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et la compagnie n'a pas de place d'affaires distincte de ces bureaux. Elle ne possède pas ses propres employés. Son actif se chiffre au total à 9 \$ reçus en paie-

own. Its total assets are \$9 received in payment for directors' qualifying shares.

In broad terms, Uranium Canada's corporate functions are to buy and sell uranium and related products with the approval of the Governor in Council, and to exercise such other powers with respect to the acquisition, production and utilization of uranium as the Minister may direct. Uranium Canada is "for all its purposes" an agent of the Crown. The question that arises is whether entering into a conspiracy or arrangement to reduce competition in the production, sale or supply of uranium is within Uranium Canada's corporate objects and "purposes". On this point the Court of Appeal said:

It can be seen that the respondents are charged with doing acts which by their objects they are authorized to perform. Assuming, as we must, for the purposes of the appeal that the respondent companies performed the acts attributed to them in the indictment then the performance of those acts *prima facie* fell within the powers conferred on them by their objects clauses and their authorizing legislation.

I have no doubt marketing arrangements relating to uranium come within the powers conferred by paragraph (c) of Uranium Canada's letters patent. They cannot be said to be incidental to the Company's powers. Such powers, however, are to be exercised "subject to the approval of the Governor in Council". Mr. Justice J. Holland concluded on the basis of the relevant legislation and the affidavits filed on the application that Uranium Canada is a Crown agent incorporated for the single purpose of carrying out the policy of the government of Canada relating to atomic energy, and that in so doing it operated under the directing mind of the Minister of Energy, Mines and Resources, and with the approval of the Governor in Council. Nothing in the records indicates otherwise. Whether Uranium Canada acted with or without government approval is important because the *Atomic Energy Control Act* provides that Uranium Canada is a Crown agent "for all its purposes", not that it is a Crown agent in whatever it does. If Uranium Canada performed the acts complained of in the information with the approval

ment des actions permettant d'exercer les fonctions d'administrateur.

D'une manière générale, les fonctions d'Uranium Canada consistent à acheter et à vendre de l'uranium et des produits connexes avec l'approbation du gouverneur en conseil et à exercer les autres pouvoirs que peut prescrire le Ministre relativement à l'acquisition, à la production et à l'utilisation de l'uranium. Uranium Canada est «à toutes ses fins» un mandataire de l'État. La question qui se pose est de savoir si les objets et les «fins» d'Uranium Canada lui permettent de comploter ou de s'entendre avec une autre personne en vue de diminuer la concurrence dans la production, la vente ou la fourniture de l'uranium. La Cour d'appel a affirmé à ce sujet:

[TRADUCTION] On peut constater que les intimées sont accusées d'avoir accompli des actes qu'elles sont autorisées à accomplir en vertu de leurs objets. Si on présume aux fins de l'appel, comme il faut le faire, que les compagnies intimées ont accompli les actes qui leur sont reprochés dans l'acte d'accusation, alors à première vue, l'accomplissement de ces actes est conforme aux pouvoirs que leur confèrent les dispositions relatives à leurs objets et leurs lois habilitantes.

Je suis convaincu que l'alinéa c) des lettres patentes d'Uranium Canada lui donne le pouvoir de prendre des dispositions relatives à la commercialisation de l'uranium. On ne peut pas dire que ces dispositions sont accessoires aux pouvoirs de la compagnie. Cependant, un tel pouvoir doit être exercé [TRADUCTION] «sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil». Se fondant sur les lois pertinentes et sur les affidavits à l'appui de la requête, le juge J. Holland a conclu qu'Uranium Canada est un mandataire de l'État, constitué à la seule fin d'appliquer la politique du gouvernement canadien en matière d'énergie atomique, et que ce faisant, elle a agi conformément à la volonté du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et avec l'approbation du gouverneur en conseil. Rien dans le dossier ne porte à croire qu'il en est autrement. Il importe de savoir si Uranium Canada a agi avec l'approbation du gouvernement puisque la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* prévoit qu'Uranium Canada est un mandataire de l'État «à toutes ses fins», et non qu'elle est mandataire de l'État pour tout ce qu'elle fait. Si

of the Governor in Council, it acted within "its purposes" and is entitled to immunity as a Crown agent. If, on the other hand, it acted without such approval, it acted outside "its purposes", and beyond the scope of its agency, and cannot claim to be immune on the basis that it entered the alleged combine on behalf of the Crown.

I turn now to the other respondent. Eldorado Mining and Refining (1944) Limited was incorporated by Letters Patent on June 30, 1945, under Part I of *The Companies Act, 1934*. In 1952 the Company's name was changed to Eldorado Mining and Refining Limited, and in 1968 changed again to Eldorado Nuclear Limited—Eldorado Nucléaire Limitée. By 1964-65 (Can.), c. 52, s. 2, the short title of the *Companies Act* was changed to the *Canada Corporations Act*; thereafter Eldorado was incorporated under Part I of the *Canada Corporations Act*. Eldorado's corporate objects and purposes read in part:

To acquire, own, lease, prospect for, open, explore, develop, work, improve, maintain and manage mines and mineral lands and deposits, and to dig for, raise, crush, wash, smelt, assay, analyze, reduce, amalgamate, refine, pipe, convey and otherwise treat ores, metals and minerals, whether belonging to the company or not, and to render the same merchantable and to sell or otherwise dispose of the same or any part thereof or interest therein;

In 1968, by supplementary letters patent, the following was added to the above description of the Company's objects:

and to purchase, lease, mine, refine, process and sell uranium, zirconium or any other material or equipment relative to the nuclear industry;

All of Eldorado's issued shares are owned by, or held in trust for, Her Majesty in right of Canada. Hence Eldorado comes within the definition of "company" in the *Government Companies Operation Act*, R.S.C. 1970, c. G-7 (as amended by 1974-75-76 (Can.), c. 33, s. 265 (Item 4)), which reads:

Uranium Canada a accompli, avec l'approbation du gouverneur en conseil, les actes qui lui sont reprochés dans la dénonciation, elle a agi conformément à «ses fins» et elle a droit à l'immunité à titre de mandataire de l'État. Si, par contre, elle a agi sans cette approbation, elle a outrepassé «ses fins» et la portée de son mandat, et elle ne peut revendiquer l'immunité en disant qu'elle a participé à la prétendue coalition au nom de l'État.

b Examinons maintenant la situation de l'autre intimée. Eldorado Mining and Refining (1944) Limited a été constituée par lettres patentes le 30 juin 1945 en vertu de la partie I de la *Loi des compagnies, 1934*. En 1952, le nom de la compagnie est devenu Eldorado Mining and Refining Limited, et a été changé de nouveau en 1968 pour devenir Eldorado Nuclear Limited — Eldorado Nucléaire Limitée. Le titre abrégé de la *Loi des compagnies* est devenu *Loi sur les corporations canadiennes* à 1964-65 (Can.), chap. 52, art. 2; Eldorado fut par la suite constituée en vertu de la partie I de la *Loi sur les corporations canadiennes*.

c Les objets et les fins d'Eldorado sont notamment les suivants:

f [TRADUCTION] Acquérir, posséder, louer, chercher, ouvrir, explorer, aménager, exploiter, améliorer, entretenir et gérer des mines, des champs et des gisements miniers; chercher, extraire, broyer, débourber, fondre, titrer, analyser, réduire, amalgamer, affiner, abattre, transporter et autrement traiter des minéraux, métaux et minéraux, qu'ils appartiennent ou non à la compagnie, les mettre en état d'être livrés au commerce, vendre ou g autrement aliéner ces minéraux, métaux et minéraux ou une partie de ceux-ci, ou les droits y relatifs;

En 1968, on a, par lettres patentes supplémentaires, ajouté ce qui suit aux objets précités de la compagnie:

h [TRADUCTION] et acheter, louer, extraire, affiner, transformer et vendre de l'uranium, du zirconium ou toute autre matière ou installation relatives à l'industrie nucléaire;

i Toutes les actions émises d'Eldorado appartiennent à Sa Majesté du chef du Canada ou sont détenues en fiducie pour elle. Eldorado est donc une compagnie au sens de la définition de «compagnie» que donne la *Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État*, S.R.C. 1970, chap. G-7 (modifiée par 1974-75-76 (Can.), chap. 33, art. 265 (Item 4)), qui se lit ainsi:

"Company" means a company incorporated under Part I of the *Canada Corporations Act*, or a corporation incorporated under the *Canada Business Corporations Act*, all the issued shares of which are owned by or held in trust for Her Majesty in right of Canada except, in the case of a company incorporated under Part I of the *Canada Corporations Act*, shares necessary to qualify other persons as directors;

«compagnie» désigne une compagnie constituée en vertu de la Partie I de la *Loi sur les corporations canadiennes* ou une corporation constituée en vertu de la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes* dont toutes les actions émises appartiennent à Sa Majesté du chef du Canada ou sont détenues en fiducie pour elle, à l'exception, dans le cas d'une compagnie constituée en vertu de la Partie I de la *Loi sur les corporations canadiennes*, des actions permettant à d'autres personnes d'exercer les fonctions d'administrateur;

Section 6 of the same Act provides:

This Act applies to a Company only from the date of the issue of a proclamation by the Governor in Council declaring this Act to be applicable to such Company.

On or about August 1, 1946, the Governor in Council issued a proclamation directing that the *Government Companies Operation Act* be applicable to Eldorado Mining and Refining (1944) Limited, which, as indicated above, subsequently became Eldorado Nuclear Limited. It is s. 3 of the *Government Companies Operation Act* that makes Eldorado "for all its purposes" an agent of Her Majesty.

As with Uranium Canada, agreements relating to the sale and supply of uranium fall within Eldorado's corporate objects. I note, however, that unlike Uranium Canada, Eldorado's corporate objects do not restrict it to acting with the approval of the Minister or the Governor in Council. Whatever the *de facto* relationship between Eldorado and the government may be, the Company's corporate objects clauses and the relevant statutes leave it free to operate without government direction.

Does Eldorado's independence in any way affect its right to claim Crown immunity? At common law the question whether a person is an agent or servant of the Crown depends on the degree of control which the Crown, through its ministers, can exercise over the performance of his or its duties. The greater the control, the more likely it is that the person will be recognized as a Crown agent. Where a person, human or corporate, exercises substantial discretion, independent of ministerial control, the common law denies Crown

L'article 6 de la même loi prévoit:

La présente loi ne s'applique à une compagnie qu'à compter de la date où le gouverneur en conseil lance une proclamation déclarant la présente loi applicable à cette compagnie.

Le 1^{er} août 1946 ou vers cette date, le gouverneur en conseil a ordonné par proclamation que la *Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État* s'applique à Eldorado Mining and Refining (1944) Limited qui, comme je l'ai dit, est devenue plus tard Eldorado Nucléaire Limitée. C'est l'article 3 de la *Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État* qui fait qu'Eldorado est «à toutes ses fins» mandataire de Sa Majesté.

À l'instar d'Uranium Canada, les objets d'Eldorado lui permettent de passer des accords relatifs à la vente et à la fourniture d'uranium. Je fais cependant remarquer que, contrairement à Uranium Canada, Eldorado n'est pas tenue, en vertu de ses objets, d'agir seulement avec l'approbation du Ministre ou du gouverneur en conseil. Quels que soient les rapports de fait qui puissent exister entre Eldorado Nucléaire et le gouvernement, les dispositions qui prévoient les objets de la compagnie et les lois pertinentes lui permettent de fonctionner sans directives du gouvernement.

L'autonomie d'Eldorado porte-t-elle atteinte de quelque façon à son droit de revendiquer l'immunité de l'État? En *common law*, la question de savoir si une personne est un mandataire ou un préposé de l'État dépend du degré de contrôle que l'État, par ses ministres, peut exercer sur l'exécution de ses fonctions. Plus ce contrôle est sévère, plus la personne est susceptible d'être reconnue comme mandataire de l'État. Lorsqu'une personne, physique ou morale, exerce un pouvoir discrétionnaire important non assujetti au contrôle

agency status. The question is not how much independence the person has in fact, but how much he can assert by reason of the terms of appointment and nature of the official: *Bank voor Handel en Scheepvaart N.V. v. Administrator of Hungarian Property*, [1954] A.C. 584 at pp. 616-17, and see Hogg, *Liability of the Crown*, 1971, p. 207. While Uranium Canada would easily meet the common law test of Crown agency, since it needs approval of the Governor in Council for what it does, I think it is clear that the common law would not recognize Eldorado as a Crown agent since it does not meet the *de jure* control test. I do not, however, think that this deprives Eldorado of the right of Crown immunity when acting within its corporate purposes.

The position at common law is not that those under *de jure* control are entitled to Crown immunity, but rather that immunity extends to those acting on behalf of the Crown. In *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899, the Privy Council found the Board not to be a Crown agent because "there is nothing in the statute which makes the acts of administration his [the Minister's] as distinguished from theirs" (p. 905). *Sheedy* is not an immunity case, rather, the question was whether Crown priority could be asserted in a liquidation. Nevertheless, it does indicate that the *de jure* test applies only in the absence of specific language indicating the body acts on behalf of or as an agent of the Crown. See also *Tamlin v. Hannaford*, [1950] 1 K.B. 18 (C.A.). A case such as *British Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia* (1962), 34 D.L.R. (2d) 25, is easily distinguishable. In that case the statutory designation of Crown agent was held not to be conclusive, because the statute did not say "for all its purposes". The majority concluded the statute made the Power Corporation an agent only for some

ministériel, la *common law* lui refuse le statut de mandataire de l'État. Il ne s'agit pas de savoir à quel point la personne est autonome en fait, mais de savoir quelle mesure d'autonomie elle peut a revendiquer en raison des conditions de sa nomination et de la nature de ses fonctions: *Bank voor Handel en Scheepvaart N.V. v. Administrator of Hungarian Property*, [1954] A.C. 584, aux pp. 616 et 617; voir également l'ouvrage de Hogg, b *Liability of the Crown*, 1971, à la p. 207. Bien qu'Uranium Canada pourrait facilement satisfaire au critère de mandataire de l'État de la *common law*, puisque ses actes doivent être approuvés par le c gouverneur en conseil, il m'apparaît évident que la *common law* ne reconnaîtrait pas à Eldorado le statut de mandataire de l'État puisqu'elle ne répond pas au critère du contrôle de droit. Cependant, je ne crois pas que cela prive Eldorado du d droit à l'immunité de l'État lorsqu'elle agit conformément à ses fins.

La *common law* ne dit pas que les personnes assujetties au contrôle de droit ont droit à l'immunité de l'État, mais plutôt que l'immunité s'applique aux personnes qui agissent pour le compte de l'État. Dans l'arrêt *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899, le Conseil privé a conclu que le conseil en question n'était pas un mandataire de l'État parce que [TRADUCTION] «il n'y a rien dans la Loi qui fasse une distinction entre les mesures administratives prises par eux et les siennes [celles du Ministre]» (p. 905). L'affaire e *Sheedy* ne portait pas sur l'immunité de l'État; il g s'agissait plutôt de savoir si le privilège de l'État pouvait être invoqué dans le cas d'une liquidation. Néanmoins, il ressort de cet arrêt que le critère du f contrôle de droit s'applique uniquement en l'absence de termes précis qui indiquent que l'organisme agit pour le compte de l'État ou en sa h qualité de mandataire de l'État. Voir également l'arrêt *Tamlin v. Hannaford*, [1950] 1 K.B. 18 i (C.A.). On peut facilement faire la distinction avec l'arrêt *British Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia* (1962), 34 j D.L.R. (2d) 25. Dans cet arrêt, on a décidé que la loi en question n'était pas concluante parce que cette loi ne précisait pas [TRADUCTION] «à toutes ses fins». La cour à la majorité a conclu que la loi

purposes, not including the matter at issue in that appeal.

This Court's decision in *Formea Chemicals Ltd. v. Polymer Corporation Ltd.*, *supra*, is also instructive. The case concerned s. 19 of the *Patent Act*, R.S.C. 1952, c. 203.

The Government of Canada may, at any time, use any patented invention, paying to the patentee such sum as the Commissioner reports to be a reasonable compensation for the use thereof, and any decision of the Commissioner under this section is subject to appeal to the Exchequer Court.

Martland J., speaking for the Court, equated "Government of Canada" with the Crown. Polymer, like Eldorado, was made, for all its purposes, an agent of the Crown, though not under *de jure* control. Nonetheless, Polymer was held entitled to take advantage of s. 19.

In my opinion the Crown, under s. 19, has an unrestricted right to use a patent. It caused the respondent [Polymer] to be incorporated to manufacture, sell and deal in synthetic rubber and made the respondent, for all its purposes, its agent. The use by the respondent of the patent was, in the circumstances, a use by the Crown within s. 19. This being so, there was no infringement by the respondent of such patent [at p. 764].

The "agent for all its purposes" designation was held to be determinative; there was no inquiry into the actual independence of Polymer. I think this case makes it clear that when an enactment refers to the Crown, and a particular body is expressly made a Crown agent for all purposes, the enactment embraces the statutory agent. This applies to the construction of s. 16 of the *Interpretation Act*.

I also note that in the 1959 CBC case, *supra*, the CBC was by statute an agent:

The Corporation is for all purposes of this Act an agent of Her Majesty and its powers under this Act may be exercised only as an agent of Her Majesty.

As noted in Locke J.'s concurring judgment, the CBC was not under the regulation or direction of

en question ne faisait de la société d'énergie un mandataire qu'à certaines fins qui ne comprenaient pas la question en litige dans cet appel.

^a L'arrêt de cette Cour, *Formea Chemicals Ltd. v. Polymer Corporation Ltd.*, précité, est également instructif. Cette affaire portait sur l'art. 19 de la *Loi sur les brevets*, S.R.C. 1952, chap. 203.

^b Le gouvernement du Canada peut à tout moment se servir d'une invention brevetée, en payant au breveté, pour l'usage de l'invention, la somme que, dans un rapport, le commissaire estime être une indemnité raisonnable; et toute décision rendue par le commissaire sous l'autorité du présent article est sujette à appel devant la Cour de l'Echiquier.

^d Le juge Martland, s'exprimant au nom de la Cour, a assimilé le «gouvernement du Canada» à l'État. À l'instar d'Eldorado, Polymer était constituée à toutes ses fins mandataire de l'État, même si elle n'était pas assujettie à un contrôle de droit. Néanmoins, on a conclu que Polymer avait le droit de bénéficier de l'art. 19.

^e [TRADUCTION] Je suis d'avis qu'en vertu de l'art. 19, l'État a le droit absolu d'utiliser un brevet. Il a fait en sorte que l'intimée [Polymer] soit constituée pour fabriquer, vendre et faire le commerce du caoutchouc synthétique et il a fait de l'intimée son mandataire à toutes ses fins. L'utilisation du brevet par l'intimée, dans les circonstances, équivalait à l'utilisation par l'État au sens de l'art. 19. Dans ces conditions, l'intimée n'a pas violé ce brevet [à la p. 764].

^g On a conclu que la désignation de «mandataire à toutes ses fins» était déterminante; il n'y a pas eu d'enquête quant à l'autonomie réelle de Polymer. À mon avis, cet arrêt établit clairement que, lorsqu'une loi fait mention de l'État et qu'un organisme précis est déclaré expressément mandataire de l'État à toutes fins que ce soit, la loi s'applique également au mandataire. Cela s'applique à l'interprétation de l'art. 16 de la *Loi d'interprétation*.

ⁱ Je souligne également que dans l'arrêt *Radio-Canada de 1959*, précité, la Société Radio-Canada était mandataire en vertu de la loi:

La Société, pour tous les objets de la présente loi, est mandataire de Sa Majesté et ne peut exercer qu'à ce titre les pouvoirs que lui confère la présente loi.

^j Comme le souligne le juge Locke dans ses motifs concordants, la Société Radio-Canada n'était pas

any department of government. Nevertheless, the majority found the CBC entitled to immunity. The dissenting members of the Court agreed that if the Crown had been immune under the *Lord's Day Act*, that immunity would have extended to the CBC.

The major difference between Uranium Canada and Eldorado is that while the former is closely controlled by government, the latter, at least on paper, is not. Yet the statutory provisions making both corporations Crown agents for all their purposes are identical. I do not think it is admissible, without rewriting the statutes, to interpret these identical provisions differently. The status of Crown agents "for all its purposes" gives each such agent the benefit of Crown immunity under s. 16 of the *Interpretation Act*. The draftsmen of the governing statutes of Uranium Canada and Eldorado may well have been thinking of immunity from taxing statutes rather than criminal statutes, but the result is that there is immunity from both as long as the corporations are acting within their respective authorized purposes.

The Attorney General's "lawful Crown purposes" argument has already been met by the conclusion that the two respondents are not bound by the *Combines Investigation Act* when acting within authorized purposes, so they cannot commit a violation of that Act when so acting. One additional point ought to be made. The Attorney General contended that neither respondent was given authority to contravene the *Combines Investigation Act* and therefore Crown immunity was not available; Crown immunity would apply only if there were statutory authority to contravene the *Combines Investigation Act*. With respect, I do not think this is an appropriate form of analysis. Statutory authority to commit an act that would otherwise be illegal, does not, it seems to me, invoke Crown immunity. It gives rise to a defence of statutory justification. A defence of statutory

assujettie à la réglementation ou aux directives d'un ministère du gouvernement. Néanmoins, la Cour a conclu à la majorité que la Société avait le droit de se prévaloir de l'immunité. Les juges dissidents étaient d'accord pour dire que si l'État avait bénéficié de l'immunité à l'égard de la *Loi sur le dimanche*, la Société aurait aussi bénéficié de cette immunité.

- b* La principale différence entre Uranium Canada et Eldorado tient à ce qu'Uranium Canada est étroitement contrôlée par le gouvernement alors qu'Eldorado ne l'est pas, du moins en principe. Cependant, les dispositions législatives qui prévoient que les deux compagnies sont mandataires de l'État à toutes leurs fins sont identiques. Je ne crois pas que l'on puisse interpréter différemment ces dispositions identiques sans procéder à une nouvelle rédaction des lois. Le statut de mandataire de l'État «à toutes ses fins» permet à chacun de ces mandataires de bénéficier de l'immunité de l'État prévue à l'art. 16 de la *Loi d'interprétation*. Il se pourrait bien que les rédacteurs des lois qui régissent Uranium Canada et Eldorado aient eu à l'esprit l'immunité à l'égard des lois fiscales plutôt qu'à l'égard des lois en matière criminelle, mais en définitive, l'immunité s'applique dans les deux cas dans la mesure où ces personnes morales agissent conformément aux fins respectives qu'elles sont autorisées à poursuivre.
- c*
- d*
- e*
- f*

On a déjà répondu à l'argument des «fins légitimes de l'État» soumis par le procureur général, en concluant que les deux intimés ne sont pas liées par la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* lorsqu'elles agissent conformément aux fins qu'elles sont autorisées à poursuivre, de sorte qu'elles ne peuvent enfreindre cette loi lorsqu'elles agissent ainsi. Il reste une autre remarque à faire. Le procureur général a fait valoir qu'aucune des intimées n'a été autorisée à enfreindre la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et que, par conséquent, elles ne peuvent se prévaloir de l'immunité de l'État; l'immunité de l'État ne s'appliquerait que s'il y avait autorisation légale d'enfreindre la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Avec égards, je ne crois pas que ce soit la bonne façon d'envisager la question. L'autorisation, prévue par la loi, d'accomplir un acte qui serait par ailleurs

justification can be raised by any person, whether or not a Crown agent. This is conceptually and analytically distant from Crown immunity.

illégal ne donne pas, à mon avis, le droit de se prévaloir de l'immunité de l'État. Cette autorisation permet de soulever en défense la justification légale. La justification légale peut être soulevée

- a* comme moyen de défense par toute personne, qu'il s'agisse ou non d'un mandataire de l'État. Sur le plan conceptuel et analytique, on est alors loin de l'immunité de l'État.

IV Were the Prohibition Orders Premature?

There is nothing in the statutory framework or in the letters patent of either Company to suggest that agreements or arrangements to lessen competition in the production, sale or supply of uranium are extraneous to the state purposes for which the two Companies were incorporated.

The Attorney General says, however, the prohibition orders in this case were premature because the question whether either Company exceeded its authority is a factual matter to be determined only upon evidence the Attorney General will lead in proof of the charges at the preliminary inquiry, and at subsequent trial if either Company should be committed for trial.

The Attorney General does not make any positive assertion that Uranium Canada acted without approval of the Governor in Council. If the Attorney General had evidence to this effect, or other evidence tending to show that Uranium Canada or Eldorado acted for other than Crown purposes, he should have so indicated by way of affidavit at the application before J. Holland J. No such evidence was presented there, or alluded to here. This matter has now been before three courts. In my opinion there is no merit in the submission that the prohibition orders were premature. The Attorney General has had ample opportunity to demonstrate, or at least assert categorically, that in entering the allegedly unlawful agreements and combinations the two Companies acted for other than Crown purposes. The Crown is immune from the *Combines Investigation Act*; the respondents are agents of the Crown. *Prima facie*, the conduct

b IV Les ordonnances de prohibition étaient-elles prématurées?

Ni le cadre législatif ni les lettres patentes de l'une ou l'autre des compagnies ne donnent à entendre que des accords ou des arrangements en vue de diminuer la concurrence dans la production, la vente ou la fourniture d'uranium sont étrangers aux fins publiques pour lesquelles les deux compagnies ont été constituées.

d Le procureur général affirme cependant que les ordonnances de prohibition en l'espèce étaient prématurées parce que la question de savoir si l'une ou l'autre des compagnies a outrepassé ses pouvoirs est une question de fait qui ne peut être tranchée qu'en fonction de la preuve que le procureur général produira à l'appui des accusations au cours de l'enquête préliminaire et du procès qui suivra si l'une ou l'autre des compagnies est renvoyée à son procès.

g Le procureur général n'affirme pas catégoriquement qu'Uranium Canada a agi sans l'approbation du gouverneur en conseil. Si le procureur général avait possédé des preuves en ce sens ou d'autres preuves qui tendent à démontrer qu'Uranium Canada ou Eldorado ont agi à des fins autres que celles de l'État, il aurait dû l'indiquer au moyen d'un affidavit au moment de la requête devant le juge J. Holland. Aucune preuve de ce genre n'a été présentée à ce moment ou n'a été évoquée en cette Cour. Jusqu'à maintenant, trois cours ont été saisies de cette affaire. À mon avis, l'argument portant que les ordonnances de prohibition étaient prématurées est sans fondement. Le procureur général a eu tout le loisir d'établir, ou du moins d'affirmer de façon catégorique, qu'en passant des accords ou en participant à des coalitions soi-disant illégitimes, les deux compagnies ont agi à des fins autres que celles de l'État. L'État ne peut

complained of is within the scope of Crown purposes for which the Companies were incorporated, which, as found by J. Holland J., are to implement national policy relating to atomic energy in all its aspects. Absent some indication that the Companies acted outside corporate objects for other than Crown purposes, they are immune from the terms of the *Combines Investigation Act* as agents of the Crown, and the Provincial Court Judge lacked jurisdiction to inquire into the charges. I would dismiss the appeals. No costs are sought.

The reasons of McIntyre and Wilson JJ. were delivered by

WILSON J. (dissenting in part)—I have had the benefit of reading the reasons for judgment of my colleague, Dickson J., and must respectfully disagree with his conclusion that both Eldorado Nuclear Limited and Uranium Canada Limited are entitled to assert the Crown's immunity from prosecution under s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23. In my view, only Uranium Canada is entitled to assert such immunity.

The history of the proceedings is set out in my colleague's reasons for judgment and it is unnecessary for me to repeat it here. I agree with my colleague's conclusion that by virtue of s. 16 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, the Crown is immune from prosecution under the *Combines Investigation Act*. The issue before the Court however, as I see it, is whether the respondent corporations can at this stage of the proceedings claim the benefit of this immunity by virtue of their status as Crown agents.

Prima facie the resolution of this issue would appear to involve a consideration of the alleged acts of the corporations in light of their authorized objects and purposes. An inquiry would be

être poursuivi en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*; les intimées sont mandataires de l'État. À première vue, la conduite reprochée est conforme aux fins publiques pour lesquelles ces compagnies ont été constituées; ces fins, comme l'a conclu le juge J. Holland, consistent à mettre en oeuvre, sous tous ses aspects, la politique nationale relative à l'énergie atomique. En l'absence d'indications que ces compagnies ont b
outrepassé leurs objets et ont agi à des fins autres que celles de l'État, elles ne peuvent, en qualité de mandataires de l'État, être poursuivies en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, et c
le juge de la Cour provinciale n'avait pas compétence pour faire enquête sur les accusations. Je suis d'avis de rejeter les pourvois. Les parties n'ont pas demandé de dépens.

d Version française des motifs des juges McIntyre et Wilson rendus par

LE JUGE WILSON (dissidente en partie)—J'ai eu l'avantage de lire les motifs de jugement de mon collègue le juge Dickson et, avec égards, je ne puis souscrire à sa conclusion qu'Eldorado Nucléaire Limitée et Uranium Canada Limitée peuvent toutes deux invoquer l'immunité de l'État à l'encontre d'une poursuite intentée en vertu de l'al. 32(1)c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, chap. C-23. À mon avis, seule Uranium Canada peut invoquer cette immunité.

g L'historique des procédures est exposé dans les motifs de jugement de mon collègue et il ne m'est pas nécessaire de le reprendre ici. Je suis d'accord avec la conclusion de mon collègue qu'en application de l'art. 16 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. h
1970, chap. I-23, l'État ne peut être poursuivi en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. J'estime toutefois que la question soumise à cette Cour est de savoir si, à ce stade des procédures, les compagnies intimées peuvent revendiquer cette immunité en vertu de leur statut de mandataires de l'État.

j À première vue, il semblerait que pour trancher cette question il faille procéder à un examen des actes reprochés aux compagnies en regard des objets et des fins qu'elles sont autorisées à poursui-

required to determine whether or not such acts were within such objects and purposes. It is submitted on behalf of the respondents, however, that such an inquiry is unnecessary since the respondents are expressed in their governing statutes to be for all their purposes agents of Her Majesty and able to exercise their powers only as such. This, they say, means that no matter what they do in carrying out their purposes, they are entitled to Her Majesty's immunity. Parliament has effectively equated their authority with their capacity and the holding of a preliminary inquiry in these circumstances would be a futile exercise.

Uranium Canada makes its claim to immunity on the basis of s. 10(4) of the *Atomic Energy Control Act*, R.S.C. 1970, c. A-19, which reads:

A company is for all its purposes an agent of Her Majesty and its powers may be exercised only as an agent of Her Majesty.

Eldorado's claim is based on s. 3(1) of the *Government Companies Operation Act*, R.S.C. 1970, c. G-7, which states:

Every Company is for all its purposes an agent of Her Majesty and its powers may be exercised only as an agent of Her Majesty.

Do these statutory provisions, by making a conclusive legislative pronouncement on the status of the respondents as Crown agents, also provide them with a blanket immunity from prosecution under the *Combines Investigation Act* for any acts which they might perform in furtherance of their statutory mandate? With respect, I do not think so.

In my view the authorities governing the scope of immunity of Crown agents demonstrate that the courts must apply a two-step test in determining whether an agent of the Crown is entitled to assert the Crown's immunity. The first step is to decide whether the agent is authorized, expressly or impliedly, to perform the acts in question. In making this determination it is not enough to say that the purpose for which the acts are performed is an authorized purpose; the Court must also determine that the means which the agent uses to accomplish the purpose are expressly or impliedly

vre. Une enquête serait nécessaire pour déterminer si ces actes sont conformes à ces fins et à ces objets. Cependant, on fait valoir au nom des intimées qu'une telle enquête est inutile puisqu'en

a vertu des lois qui les régissent les intimées sont, à toutes leurs fins, mandataires de Sa Majesté et ne peuvent exercer leurs pouvoirs qu'en cette qualité. Cela, disent-elles, signifie que quoi qu'elles fassent dans la poursuite de leurs fins elles ont droit à b l'immunité dont jouit Sa Majesté. Le Parlement a effectivement assimilé leurs pouvoirs à leur capacité et, dans ces circonstances, la tenue d'une enquête préliminaire serait futile.

c Uranium Canada fonde son droit à l'immunité sur le par. 10(4) de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, S.R.C. 1970, chap. A-19, qui dispose:

d Une compagnie est, à toutes ses fins, mandataire de Sa Majesté, et elle ne peut exercer qu'à ce titre les pouvoirs dont elle est investie.

Eldorado s'appuie sur le par. 3(1) de la *Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État*, S.R.C. 1970, chap. G-7, qui dispose:

Chaque compagnie est, à toutes ses fins, mandataire de Sa Majesté, et elle ne peut exercer ses pouvoirs qu'en cette qualité.

f Ces dispositions législatives, qui prévoient de façon concluante que les intimées sont mandataires de l'État, leur accordent-elles également une immunité générale à l'égard des poursuites engagées en g vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* pour tous les actes qu'elles peuvent accomplir dans la réalisation du mandat que leur confie la loi? Avec égards, je ne le crois pas.

h À mon avis, la jurisprudence relative à l'étendue de l'immunité des mandataires de l'État démontre que les cours doivent appliquer un critère en deux étapes pour déterminer si un mandataire de l'État a le droit d'invoquer l'immunité de l'État. La première étape consiste à décider si le mandataire est autorisé, de façon expresse ou implicite, à accomplir les actes en question. Ce faisant, il ne suffit pas de dire que la fin visée par les actes accomplis est autorisée; la Cour doit également déterminer si les moyens auxquels recourt le mandataire en vue de réaliser cette fin sont autorisés

authorized. If as a matter of statutory interpretation the means are authorized, the agent is entitled to immunity. If, however, there is no such authorization, the Court must move to the second step. The second step is to decide whether or not the agent is, for all intents and purposes, the *alter ego* of the Crown. If because of the degree of control—and by this is meant *de jure* as opposed to *de facto* control—which the Crown is able to exercise over the agent it is impossible for the Court to characterize the agent's act as anything other than the act of the Crown, the agent is entitled to assert Crown immunity whether or not its governing statute authorizes the means by which the agent carries out its statutory purposes. If, however, the Crown does not have that degree of control, the agent will not be entitled to assert the immunity if the means it used are outside the purview of the statute. I turn to the authorities.

In *R. v. Stradiotto*, [1973] 2 O.R. 375, a member of the Canadian Armed Forces was held not to be immune from prosecution under the Ontario *Highway Traffic Act* even although he was acting under orders in the course of his employment. Evans J.A., writing for the Ontario Court of Appeal, said at p. 377:

The question for determination may be briefly stated: Is a servant of the Crown immune from prosecution under the *Highway Traffic Act* when he drives a motor vehicle in a negligent manner while in the course of carrying out orders which can be obeyed without driving carelessly?

He concluded that he was not. The Court conceded in *Stradiotto* that if the soldier had been ordered to do the very act alleged to constitute the offence, he would be immune from prosecution. Evans J.A. said at p. 379:

In my view, a distinction must be drawn between a breach of the *Highway Traffic Act* which is required to be committed by a soldier in order to carry out a military order and a breach of the statute which a soldier commits during the course of carrying out his duties which duties, however, can be properly discharged without committing a breach of the statute.

In *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] S.C.R. 60, the respondents, who were

de façon expresse ou implicite. Si, sur le plan de l'interprétation législative, ces moyens sont autorisés, le mandataire a droit à l'immunité. Cependant, si cette autorisation n'existe pas, la Cour doit passer à la seconde étape qui consiste à décider si le mandataire est, à toutes fins utiles, l'*alter ego* de l'État. Si, en raison du degré de contrôle—and par cela on entend le contrôle de droit par rapport au contrôle de fait—that l'État peut exercer sur le mandataire, la Cour est dans l'impossibilité de dire que l'acte du mandataire est autre chose que l'acte de l'État, le mandataire a le droit d'invoquer l'immunité de l'État peu importe que la loi qui le régit autorise ou non les moyens auxquels il recourt pour réaliser les fins que lui fixe la loi. Par contre, si l'État n'a pas ce degré de contrôle, le mandataire ne pourra pas invoquer l'immunité si les moyens auxquels il a eu recours outrepassent ceux permis par la loi. Examinons la jurisprudence.

Dans l'arrêt *R. v. Stradiotto*, [1973] 2 O.R. 375, on a décidé qu'un membre des Forces armées canadiennes n'était pas à l'abri de poursuites intentées en vertu de *The Highway Traffic Act* de l'Ontario même s'il agissait conformément à des ordres reçus dans l'exécution de ses fonctions. S'exprimant au nom de la Cour d'appel de l'Ontario, le juge Evans affirme, à la p. 377:

[TRADUCTION] La question à trancher peut être énoncée brièvement: un préposé de l'État peut-il être poursuivi en vertu de *The Highway Traffic Act* lorsqu'il conduit un véhicule à moteur d'une manière négligente dans l'exécution d'ordres qui peuvent être exécutés sans conduite imprudente?

Il a conclu par l'affirmative. La cour a reconnu dans l'arrêt *Stradiotto* que si le soldat avait reçu l'ordre d'accomplir l'acte même qu'on lui reprochait, il ne pourrait pas être poursuivi. Le juge Evans affirme, à la p. 379:

[TRADUCTION] À mon avis, il faut distinguer entre une infraction à *The Highway Traffic Act* qu'un soldat est obligé de commettre pour obéir à un ordre et une infraction qu'un soldat commet dans l'exécution de ses fonctions alors qu'il peut les exécuter sans enfreindre la loi.

Dans l'arrêt *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] R.C.S. 60, les intimés, qui

owners of properties bordering on the St. Lawrence River, petitioned for an injunction to restrain the National Harbours Board from carrying out certain works on the river which they claimed would injuriously affect their properties. The Board moved by way of declinatory exception to dismiss the respondents' petition on the ground that, being an agent of the Crown, it was not subject to injunction. The exception was dismissed at trial and the trial judgment was affirmed on appeal. The Board was granted leave to appeal to this Court. Mr. Justice Martland, speaking for the Court, dealt with the argument made on behalf of the Board that it was only capable of acting as a Crown agent and therefore enjoyed all the immunities of the Crown. He said 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.

After reviewing a number of authorities Martland J. stated at p. 72:

As Choquette J. has pointed out, in the reasons for judgment of the Court of Appeal, s. 3(2) of the *National Harbours Board Act* declares that the Board "shall be and be deemed to be, *for all the purposes of this Act*, the agent of Her Majesty in right of Canada". (The italicizing is my own.) It is only when the Board is lawfully executing the powers entrusted to it by the Act that it is deemed to be a Crown agent.

I am not prepared to accept the proposition enunciated in *Wheeler v. Public Works Commissioners*, [1903] 2 I.R. 202, that a corporation constituted for the sole purpose of doing acts for the Crown is not capable of doing a wrongful act in its corporate capacity, unless that statement is to be limited in its meaning to say that such a wrongful act is not authorized by its corporate powers. Otherwise the statement subscribes to the theory that a corporation cannot be made liable in tort because its corporate powers do not authorize it to commit a wrong. In my opinion, if a corporation, in the purported carrying out of its corporate purposes, commits a wrongful act, it is liable therefor and it cannot

avaient des propriétés le long du fleuve Saint-Laurent, ont demandé une injonction pour empêcher le Conseil des ports nationaux d'exécuter dans le fleuve certains travaux qui, soutenaient-ils, portaient gravement atteinte à leurs propriétés. Le Conseil a opposé une exception déclinatoire, demandant que la requête des intimés soit rejetée pour le motif qu'en sa qualité de mandataire de l'État une injonction ne pouvait être décernée contre lui. L'exception a été rejetée en première instance et ce jugement a été confirmé en appel. L'autorisation de pourvoi à cette Cour a été accordée au Conseil. S'exprimant au nom de la Cour, le juge Martland a examiné l'argument présenté au nom du Conseil portant qu'il ne pouvait agir qu'en sa qualité de mandataire de l'État et qu'il jouissait par conséquent de toutes les immunités de l'État. Il affirme, 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 des pouvoirs de l'État.

Après avoir examiné un bon nombre d'arrêts, le juge Martland affirme, à la p. 72:

[TRADUCTION] Comme l'a fait remarquer le juge Choquette dans les motifs de l'arrêt de la Cour d'appel, le par. 3(2) de la *Loi sur le Conseil des ports nationaux* déclare que le Conseil, «*pour toutes les fins de la présente loi* ... est et est censé être le mandataire de Sa Majesté du chef du Canada». (Les italiques sont de moi.) Ce n'est que lorsque le Conseil exerce légitimement les pouvoirs que la Loi lui accorde qu'il est censé être un mandataire de l'État.

Je ne suis pas disposé à accepter la solution énoncée dans la décision *Wheeler v. Public Works Commissioners*, [1903] 2 I.R. 202, portant qu'une personne morale constituée dans le seul but d'agir pour l'État n'a pas la capacité d'agir illégalement, à moins qu'il faille restreindre le sens de cette déclaration pour dire que les pouvoirs de cette personne morale n'autorisent pas cet acte illégal. Autrement, cet énoncé souscrit à la thèse qu'une personne morale ne peut encourir de responsabilité délictuelle parce que ses pouvoirs ne l'autorisent pas à commettre un acte illégal. À mon avis, si une personne morale qui prétend poursuivre ses buts commet un acte illégal, elle en est responsable et elle ne peut se dégager

escape liability by alleging that it is not responsible for anything done outside its corporate powers. This is true whether it is purporting to act as a Crown agent, or not.

The National Harbour Board's appeal was dismissed.

It has been suggested that there is a distinction to be drawn between the Crown's immunity at common law from an action in tort and its immunity from liability or prosecution under a statute by virtue of s. 16 of the *Interpretation Act* and that the observations of Martland J. in *Conseil des Ports Nationaux* are confined to the former situation. With respect, I think this is to read down the principle applied by the learned justice in the case. The plaintiff, it will be recalled, was not seeking to enjoin the National Harbours Board from commission of a common law tort but from commission of a *délit* as contemplated by arts. 1053 *et seq.* of the *Civil Code*. Any immunity which the National Harbours Board was seeking to assert must accordingly have included immunity from provisions of the *Civil Code*.

Although a number of the cases upon which Martland J. relied involved the liability of public officials for tortious acts at common law, I do not believe that he intended to confine his remarks to common law liability. Rather, he seems to have espoused the broader principle which he quoted from Dicey on *The Law of the Constitution* (10th ed., 1959), p. 193 to the effect that Crown agents are personally liable "for acts done in their official character but in excess of their lawful authority". As an example of such an act he refers to the violation of the *Civil Code* by the Quebec Liquor Commission in *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121.

Moreover, I do not believe that it is sound in principle to draw a distinction in the present context between wrongs which are recognized by the common law and those which are created by statute. In *Tobin v. The Queen* (1864), 33 L.J.C.P. 199, Erle C.J. explained the principle that "the

de sa responsabilité en disant qu'elle n'est pas responsable des actes accomplis par dérogation à ses pouvoirs. Cela s'applique peu importe qu'elle prétende ou non agir en qualité de mandataire de l'État.

^a Le pourvoi du Conseil des ports nationaux a été rejeté.

On a laissé entendre qu'il faut faire la distinction entre l'immunité de l'État qui existe en *common law* à l'égard d'une action en responsabilité délictuelle et l'immunité de l'État à l'égard de la responsabilité ou de poursuites en vertu d'une loi, conformément à l'art. 16 de la *Loi d'interprétation*, et que les observations du juge Martland, dans l'arrêt *Conseil des Ports Nationaux*, ne s'appliquent qu'au premier cas. Avec égards, je crois que c'est là donner une interprétation atténuée au principe appliqué dans ce cas par le savant juge.

^b Le demandeur, on s'en souviendra, cherchait à empêcher le Conseil des ports nationaux de commettre non pas un délit de *common law* mais un délit au sens des art. 1053 et suiv. du *Code civil*.
^c Toute immunité que cherchait à revendiquer le Conseil des ports nationaux devait donc inclure l'immunité à l'égard des dispositions du *Code civil*.

Même si un bon nombre d'affaires sur lesquelles s'est fondé le juge Martland concernaient la responsabilité des fonctionnaires pour des délits de *common law*, je ne crois pas qu'il ait voulu limiter ses observations à la responsabilité en *common law*. Il semble plutôt avoir adopté le principe plus large, tiré de l'ouvrage de Dicey, *The Law of the Constitution* (10^e éd., 1959), à la p. 193, selon lequel les mandataires de l'État sont personnellement responsables [TRADUCTION] «pour les actes qu'ils ont accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles mais qui outrepassent leurs pouvoirs légitimes». À titre d'exemple d'un tel acte, il mentionne la violation du *Code civil* par la Commission des liqueurs du Québec dans l'affaire *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121.

En outre, je ne crois pas qu'il soit bon en principe de faire la distinction, dans le contexte actuel, entre les méfaits reconnus par la *common law* et ceux créés par des textes de loi. Dans *Tobin v. The Queen* (1864), 33 L.J.C.P. 199, le juge en chef Erle a expliqué le principe que [TRADUC-

king can do no wrong" in the following way at p. 205:

The maxim that "the king can do no wrong" is true in the sense that he is not liable to be sued civilly or criminally for a supposed wrong; that which the sovereign does personally the law presumes will not be wrong; that which the sovereign does by command to his servants cannot be a wrong in the sovereign, because if the command be unlawful, it is in law no command, and the servant is responsible for the unlawful act in the same way as if there had been no command.

(Emphasis added.)

The principle thus stated recognizes that the servants and agents of the Crown are under an obligation to obey the law which is enforceable in the courts even if the sovereign's personal obligation to do so is not enforceable in the same manner. To remove breaches of statute from the ambit of this principle would create an enormous range of executive action which would not be subject to independent judicial control.

Mr. Justice Estey, writing for the Court in the recent decision in *Canadian Broadcasting Corporation v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 339, seems to have approved the reasoning in both *Conseil des Ports Nationaux* and *Stradiotto*. He stated at p. 343:

There is no doubt that in the existing state of the law employees of the Crown are responsible for their own acts done in their official character but in excess of their lawful authority.

And later he says at pp. 351-52:

The appellant is certainly in no better position than a minister of the Crown. It is difficult to believe that after the great constitutional struggles through which we and our forebears have gone to bring to an end the concept of the absolute monarchy we are still faced with the defence of absolute immunity by the monarch's administration. Borrowing the words of Martland J., in *Conseil des Ports Nationaux, supra*: "It is only when the (Corporation) is lawfully executing the powers entrusted to it by the Act that it is deemed to be the Crown agent" (at p. 72). When so acting and thereby enjoying the status of Crown agent the immunities of the Crown flow through to the agent for its benefit. Where, however, the Corporation is not acting "for all purposes of this Act"

TION] «le Roi ne peut mal faire» de la façon suivante, à la p. 205:

[TRADUCTION] La maxime portant que «le Roi ne peut mal faire» est vraie dans ce sens qu'il ne peut être poursuivi ni au civil ni au criminel pour un préteudé méfait, que la loi présume que ce que le souverain fait personnellement ne peut être mal, que ce que le souverain ordonne à ses préposés de faire ne peut être que le bien, car en droit, l'ordre illégal ne constitue pas un ordre et le préposé est responsable de l'acte illégal de la même manière que si aucun ordre n'avait été donné.

(C'est moi qui souligne.)

c Le principe ainsi énoncé reconnaît que les préposés et les mandataires de l'État sont tenus d'observer la loi que peuvent faire respecter les cours même si ces dernières ne peuvent forcer le souverain à respecter son obligation personnelle de le faire.

d Soustraire la violation d'une loi à l'application de ce principe aurait pour effet de créer une gamme considérable d'actes administratifs non assujettis à un contrôle judiciaire indépendant.

e S'exprimant au nom de la Cour dans l'arrêt récent *Société Radio-Canada c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 339, le juge Estey semble avoir approuvé le raisonnement adopté dans les arrêts *Conseil des Ports Nationaux* et *Stradiotto*. Il affirme, à la p. 343:

f Il n'y a aucun doute que dans l'état actuel du droit, les employés de l'État sont responsables des actes qu'ils accomplissent dans l'exécution de leurs fonctions mais qui outrepassent les pouvoirs que la loi leur accorde.

g Et il ajoute, aux pp. 351 et 352:

h La situation de l'appelante n'est certes pas meilleure que celle d'un ministre de Sa Majesté. Il est difficile de croire qu'après les grands combats constitutionnels que nous-mêmes et nos ancêtres avons livrés pour mettre fin au concept de la monarchie absolue, nous devions encore affronter l'immunité absolue invoquée comme moyen de défense par l'administration du monarque. Pour reprendre les propos du juge Martland dans l'arrêt *Conseil des Ports Nationaux*, précité, [TRADUCTION] «Ce n'est que lorsque (la Société) exerce légitimement les pouvoirs que la Loi lui accorde qu'(elle) est censé(e) être un mandataire de l'État» (p. 72). Lorsqu'elle agit ainsi et qu'elle jouit, de ce fait, du statut de mandataire de l'État, les immunités de l'État passent au mandataire à son avantage. Cependant, lorsque la Société n'agit pas «pour tous les objets de la présente loi» ou dans le cadre des

or with reference to "its powers under this Act" the status and the benefits of Crown agency disappear.

The attribution of Crown immunity to the appellant may be an issue in circumstances not here before the Court and hence need not, for the disposition of this appeal, be determined. However, even if Crown immunity may be attributed to the appellant in some circumstances, and the actions of the appellant in such circumstances attributed to the Crown, it does not necessarily follow that the immunities attendant upon the status of Crown agency will flow through to the benefit and protection of the appellant in all circumstances. Here we have the Attorney General of the Province of Ontario prosecuting charges under the federal *Criminal Code* against a corporation established by the Parliament of Canada. The former brings the charges in the course of its duty to enforce the criminal law in the province and the latter is called upon to answer those charges by reason of its corporate existence and responsibilities under the *Broadcasting Act*. There is no authorization given by Parliament in its parent statute for the conduct of the appellant. The law reveals no reason why Her Majesty as the fountainhead of justice should not invoke the powers of the criminal courts to enforce a statute which expressly makes Her Majesty's agents subject to its terms. But even that is not the case before us. There certainly can be no reason in law why the law enforcement agencies should not bring before the criminal court a corporation, however established, or any other person, where the conduct of that person, natural or legal, offends the *Criminal Code* and is not expressly authorized by Act of Parliament. We are not here concerned with whether the same principle would apply to conduct expressly authorized by another legislature acting within its plenary competence.

These cases seem to me to be authority for the proposition that the fact that an individual or a corporation enjoys the status of an agent of the Crown is not conclusive of his right to immunity. The agent will be personally liable for acts carried out beyond the scope of his authority and his authority must be closely examined in order to determine whether the means he used in carrying out his mandate were authorized or not. Following the approach taken by Evans J.A. in *Stradiotto*, I would find that where there is no express authorization to perform the alleged acts, the courts should presume that acts which violate the law are

"pouvoirs que lui confère la présente loi", le statut et les avantages du mandataire de l'État disparaissent.

L'attribution de l'immunité de l'État à l'appelante peut être en cause dans certaines circonstances dont il a n'est pas question en l'espèce et la Cour n'a donc pas à en décider aux fins du présent pourvoi. Cependant, même si l'immunité de l'État peut être attribuée à l'appelante dans certaines circonstances et que les actes de l'appelante peuvent alors être attribués à l'État, il ne b s'ensuit pas nécessairement que l'immunité qui accompagne le statut de mandataire de l'État passera dans tous les cas à l'appelante à son avantage et pour sa protection. Ici, le procureur général de la province de l'Ontario poursuit, en vertu du *Code criminel* fédéral, relativement à des accusations portées contre une personne morale créée par le Parlement canadien. Le premier porte les accusations dans l'exécution de son devoir de faire appliquer le droit criminel dans la province et la seconde doit répondre à ces accusations parce qu'elle est dotée de la personnalité morale et en raison des responsabilités que lui impose la *Loi sur la radiodiffusion*. Le Parlement n'a pas autorisé la conduite de l'appelante dans sa loi constitutive. Il n'existe en droit aucune raison pour laquelle Sa Majesté ne devrait pas, en tant que source de justice, invoquer les pouvoirs des cours criminelles pour faire appliquer une loi qui assujettit expressément le mandataire de Sa Majesté à ses termes. Mais même là, ce n'est pas le cas en l'espèce. Certes, il ne peut y avoir aucune raison en droit d'empêcher les organismes chargés de l'application de la loi de poursuivre au criminel une personne morale, quelle que soit la façon dont elle a été créée, ou toute autre personne lorsque la conduite de cette personne, physique ou morale, enfreint le *Code criminel* et n'est pas permise expressément par une loi du Parlement. Il ne s'agit pas c en l'espèce de savoir si le même principe s'appliquerait à une conduite permise expressément par une autre législature qui agit dans le cadre de sa compétence.

Ces arrêts me semblent décider clairement que d le fait qu'une personne physique ou morale jouisse du statut de mandataire de l'État n'est pas concluant quant à son droit à l'immunité. Le mandataire est personnellement responsable des actes qui outrepassent ses pouvoirs, et ses pouvoirs doivent faire l'objet d'un examen attentif afin de déterminer si les moyens auxquels il a eu recours dans l'exécution de son mandat étaient autorisés ou non. Suivant la solution adoptée par le juge Evans dans l'arrêt *Stradiotto*, je suis d'avis de conclure qu'en l'absence d'autorisation expresse visant les actes reprochés, les cours doivent présumer que les actes

the unauthorized acts of the agent for which he will be personally liable. The onus should be on the agent to show that he could not carry out his mandate without the commission of such acts.

Without commenting on the correctness of their decision, I think that the majority of this Court in *Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-General for Ontario*, [1959] S.C.R. 188, took a similar approach to the question of whether the C.B.C. was entitled to assert Crown immunity from prosecution under the *Lord's Day Act*, R.S.C. 1952, c. 171 (now R.S.C. 1970, c. L-13), for broadcasting on a Sunday. The statutory mandate in that case was to "carry on a national broadcasting service within Canada". The majority treated that as a mandate to broadcast free of any limitation as to time. Since it would frustrate the corporation in the exercise of its mandate if the prohibition in the *Lord's Day Act* applied to it, it had implied authority to broadcast on a Sunday and was entitled to the immunity for so doing.

By applying for an order of prohibition at this stage of the proceedings the respondents in this case have made it impossible for the courts to assess whether or not the acts alleged were necessary to enable the respondents to carry out their statutory mandate.

It has been argued that by confining the scope of the Crown agent's immunity to those acts which were authorized the Court would be destroying the principle of Crown immunity. The argument is that Crown agents do not need immunity when they are carrying out acts within the scope of their authority. Since the Crown can act only through agents, it is said, the restriction of Crown immunity to the authorized acts of agents deprives the immunity of any substance. With respect, I do not think that this is so. In my view the common law authorities demonstrate that where the Crown agent's capacity to act was so circumscribed that any act done in the course of his duties must be viewed as an act of the Crown itself, he was entitled to assert Crown immunity. The test, as set

qui contreviennent à la loi sont des actes non autorisés dont le mandataire est personnellement responsable. Il appartient au mandataire d'établir qu'il ne pouvait pas exécuter son mandat sans accomplir ces actes.

Sans commenter la justesse de la décision, je crois que, dans l'arrêt *Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-General for Ontario*, b [1959] R.C.S. 188, cette Cour à la majorité a abordé de la même façon la question de savoir si la Société Radio-Canada pouvait invoquer l'immunité de l'État à l'égard de poursuites intentées en vertu de la *Loi sur le dimanche*, S.R.C. 1952, c chap. 171 (maintenant S.R.C. 1970, chap. L-13), pour avoir exploité un service de radiodiffusion le dimanche. Dans cette affaire, la loi attribuait le mandat de «maintenir un service national de radiodiffusion dans les limites du Canada». La Cour à la majorité a considéré qu'il s'agissait d'un mandat de maintenir ce service en tout temps. Puisque l'application à la Société de l'interdiction de la *Loi sur le dimanche* aurait pour effet de l'empêcher d'exécuter son mandat, elle avait implicitement le pouvoir de maintenir ses services le dimanche et avait droit à l'immunité dans ce cas.

Par leurs demandes de prohibition à ce stade des procédures, les intimées en l'espèce ont mis les cours dans l'impossibilité de déterminer si les actes reprochés étaient nécessaires pour leur permettre d'exécuter le mandat que leur attribue la loi.

^g On a fait valoir qu'en limitant la portée de l'immunité des mandataires de l'État aux actes qui sont autorisés, la Cour anéantirait le principe de l'immunité de l'État. On soutient que les mandataires de l'État n'ont pas besoin de l'immunité lorsqu'ils accomplissent des actes qu'ils ont le pouvoir d'accomplir. Puisque l'État ne peut agir que par l'intermédiaire de mandataires, affirme-t-on, la limitation de l'immunité de l'État aux actes que les mandataires sont autorisés à accomplir fait perdre tout son sens à l'immunité. Avec égards, je ne crois pas que ce soit le cas. À mon avis, la jurisprudence de *common law* démontre que lorsque la capacité d'agir du mandataire de l'État est si restreinte que tout acte accompli dans l'exécution de ses fonctions doit être considéré comme un

out in the House of Lords' decision in *Bank voor Handel en Scheepvaart N.V. v. Administrator of Hungarian Property*, [1954] A.C. 584, is whether the Crown exercises *de jure* control over the agent. As Lord Reid put it at p. 617:

The question is not how much independence the [agent] in fact enjoys but how much he can assert and insist on by reason of the terms of his appointment or the nature of his office.

I do not see why the common law principle is not equally applicable to individuals or corporations who have been designated by statute as Crown agents. If those agents have the capacity to act for their own purposes as well as for purposes of the Crown, they will be entitled to immunity only to the extent that they act for purposes of the Crown. The fact that they are designated by statute to be Crown agents for all their purposes does not in my view preclude their acting for purposes of their own if they have the capacity to do so. I believe that the authorities bear out this analysis.

In *British Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia* (1962), 34 D.L.R. (2d) 25 (B.C.C.A.), the issue was whether a public utility, the sole shareholder of which was the Crown in right of British Columbia, was immune from discovery and inspection in a suit by former shareholders. The utility claimed the immunity on the basis that under s. 6(1) of the governing statute it was stated to be "an agent of Her Majesty the Queen in right of the Province". The Lieutenant-Governor in Council had the power to appoint the directors of the utility and to name someone to exercise all the powers, rights and duties of the Crown as a shareholder.

The utility argued that s. 6(1) made it an agent of the Crown "for all purposes with power to act only as agent". Sheppard J.A. said that he had difficulty with that submission because it added words which were not present in the section. Moreover, he pointed out at p. 31 of his reasons that

acte de l'État lui-même, il a le droit d'invoquer l'immunité de l'État. Le critère, énoncé dans l'arrêt de la Chambre des lords *Bank voor Handel en Scheepvaart N.V. v. Administrator of Hungarian Property*, [1954] A.C. 584, est de savoir si l'État exerce sur le mandataire un contrôle de droit. Comme l'affirme lord Reid, à la p. 617:

[TRADUCTION] Il ne s'agit pas de savoir à quel point le [mandataire] est autonome en fait, mais de savoir quelle b mesure d'autonomie il peut revendiquer ou faire valoir en raison des conditions de sa nomination ou de la nature de ses fonctions.

Je ne vois pas pourquoi le principe de *common law* n'est pas également applicable aux personnes physiques ou morales que la loi désigne comme mandataires de l'État. Si ces mandataires ont la capacité d'agir à leurs propres fins tout comme aux fins de l'État, ils auront droit à l'immunité d dans la mesure seulement où ils agissent aux fins de l'État. À mon avis, le fait que la loi les désigne comme mandataires de l'État à toutes leurs fins ne les empêche pas d'agir à leurs propres fins s'ils ont la capacité de le faire. J'estime que la jurisprudence confirme cette analyse.

Dans l'affaire *British Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia* (1962), 34 D.L.R. (2d) 25 (C.A.C.-B.), il s'agissait de savoir si un service public, dont Sa Majesté du chef de la Colombie-Britannique était le seul actionnaire, pouvait échapper à l'interrogatoire préalable et à une inspection dans des poursuites intentées par d'anciens actionnaires. Le service public a invoqué l'immunité pour le motif que le par. 6(1) de la loi qui le régit prévoit qu'il est [TRADUCTION] «un mandataire de Sa Majesté la Reine du chef de la province». Le lieutenant-gouverneur en conseil avait le pouvoir de nommer les administrateurs du service public et de désigner une personne pour exercer ou assumer, selon le cas, tous les pouvoirs, les droits et les obligations de l'État en sa qualité d'actionnaire.

Le service public a soutenu que le par. 6(1) en faisait un mandataire de l'État [TRADUCTION] «à toutes fins, doté du pouvoir d'agir seulement en qualité de mandataire». Le juge Sheppard a affirmé que cet argument lui causait des problèmes en ce qu'il ajoutait des mots qui ne figurent

even if those words had been in the section "the agency so defined does not necessarily bring the agent within the immunity". The issue was whether the utility had "by the statute in question become an agent within the prerogative" so as to be entitled to the Crown's immunity. This had to be determined by the true interpretation of the statute as a whole. Sheppard J.A. said that:

In construing the statute, regard should be had to those tests applied in determining whether or not there is such an agency as to come within the prerogative of the Crown and the immunity from discovery.

He found that the utility was not entitled to the Crown's immunity.

In the course of his reasons Sheppard J.A. considered whether the corporation had a contractual capacity apart from the Crown and he reviewed the powers of the corporation, including the power to sue and be sued and the power to enter into contracts in its own name. At page 35 he concluded that the utility could aptly be described in the words of Lord Justice Denning (as he then was) in *Tamlin v. Hannaford*, [1950] 1 K.B. 18, at p. 24:

In the eye of the law, the corporation is its own master and is answerable as fully as any other person or corporation. It is not the Crown and has none of the immunities or privileges of the Crown. Its servants are not civil servants, and its property is not Crown property. It is as much bound by Acts of Parliament as any other subject of the King. It is, of course, a public authority and its purposes, no doubt, are public purposes, but it is not a government department nor do its powers fall within the province of government.

DesBrisay C.J.B.C., the other member of the majority in the *British Columbia Power Corp.* case, held that since s. 6(1) did not expressly designate the utility as an agent of the Crown for all purposes, it was not entitled to assert Crown immunity from discovery when it was acting pursuant to the directions of the legislature rather than as agent of the Crown. In my view, however, the reasoning of Sheppard J.A. embraces the broader principle that a legislative pronouncement to the effect that a corporation is a Crown agent

pas dans l'article. De plus, il a souligné, à la p. 31 de ses motifs, que même si ces mots avaient figuré dans l'article, [TRADUCTION] «le mandat ainsi défini ne confère pas nécessairement l'immunité au mandataire». Il s'agissait de déterminer si le service public était, [TRADUCTION] «en vertu de la loi en question, devenu un mandataire qui jouit de la prérogative» de manière à avoir droit à l'immunité de l'État. Ce point devait être déterminé au moyen d'une interprétation juste de la loi dans son ensemble. Le juge Sheppard a affirmé ce qui suit:

[TRADUCTION] En interprétant cette loi, on doit tenir compte des critères appliqués pour déterminer si le mandat en présence permet de jouir de la prérogative de l'État et de se soustraire à l'interrogatoire préalable.

Il a conclu que le service public n'avait pas droit à l'immunité de l'État.

Dans ses motifs, le juge Sheppard s'est demandé si, en matière contractuelle, cette personne morale avait une capacité distincte de celle de l'État et il a examiné ses pouvoirs, y compris ceux d'ester en justice et de conclure des contrats en son propre nom. Il a conclu, à la p. 35, qu'on pouvait à bon droit appliquer au service public les mots du lord juge Denning (tel était alors son titre) dans l'arrêt *Tamlin v. Hannaford*, [1950] 1 K.B. 18, à la p. 24:

[TRADUCTION] Aux yeux de la loi, cette personne morale est son propre maître et elle est aussi responsable que toute autre personne physique ou morale. Elle n'est pas l'État et ne jouit pas des immunités et des priviléges de l'État. Ses préposés ne sont pas des fonctionnaires et ses biens ne sont pas les biens de l'État. Elle est assujettie aux lois du Parlement au même titre que les autres citoyens. Certes, elle est un organisme public et ses fins sont indubitablement publiques, mais ce n'est pas un ministère du gouvernement et ses pouvoirs ne sont pas ceux d'un gouvernement.

Le juge en chef DesBrisay, qui faisait également partie de la majorité dans l'arrêt *British Columbia Power Corp.*, a conclu que puisque le par. 6(1) ne désignait pas expressément le service public comme un mandataire de l'État à toutes fins que ce soit, il n'avait pas le droit de revendiquer l'immunité de l'État à l'égard de l'interrogatoire préalable lorsqu'il agissait sur l'ordre de la législature plutôt qu'en sa qualité de mandataire de l'État. À mon avis toutefois, le raisonnement du juge Sheppard englobe le principe plus large qu'une déclara-

for all its purposes does not deprive the corporation of the capacity to act for purposes of its own as opposed to those of the Crown. For example, in *Conseil des Ports Nationaux* the National Harbours Board had been deemed a Crown agent for all the purposes of the *National Harbours Board Act*. This did not prevent the courts from finding that the National Harbours Board was sufficiently independent from the Crown that it could be held personally liable for tortious acts committed in the course of carrying out its mandate and that it could be enjoined from causing the plaintiffs further injury through such acts.

I do not think that *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899, and *Formea Chemicals Ltd. v. Polymer Corporation Ltd.*, [1968] S.C.R. 754, are at all in conflict with this reasoning. In *Sheedy* the Judicial Committee of the Privy Council considered the question whether the Board was entitled to assert the Crown's priority in the collection of debts owed to it by a company in liquidation. The court examined the legislation setting up the Board and found that it was a body with discretionary powers of its own. Accordingly, it determined that the Board could not be described as an agent of the Crown. The court observed at p. 905 that "Even if a Minister of the Crown has power to interfere with them [the Board], there is nothing in the statute which makes the acts of administration his as distinguished from theirs". This observation, in my view, simply confirms that, viewed as a whole, the statute could not be said to have subjected the Board to the *de jure* control of the Crown.

In the *Formea Chemicals* case this Court addressed the question of whether the respondent Crown corporation had infringed the appellant's patent. The majority of the Ontario Court of Appeal (*per* McLennan J.A.) held that Formea could not maintain an action of patent infringement against Polymer because the latter was immune from suit on the basis that it was an agent

tion dans une loi portant qu'une personne morale est, à toutes ses fins, mandataire de l'État n'enlève pas à cette personne morale la capacité d'agir à ses propres fins plutôt qu'à celles de l'État. Par exemple, dans l'arrêt *Conseil des Ports Nationaux*, le Conseil des ports nationaux avait été réputé mandataire de l'État à toutes les fins de la *Loi sur le Conseil des ports nationaux*. Cela n'a pas empêché les cours de conclure que le Conseil des ports nationaux était suffisamment autonome par rapport à l'État pour être tenu personnellement responsable des dommages causés dans l'exécution de son mandat et qu'on pouvait lui ordonner de cesser de causer par ses actes d'autres dommages aux demandeurs.

Je ne crois pas que les arrêts *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899, et *Formea Chemicals Ltd. v. Polymer Corporation Ltd.*, [1968] R.C.S. 754, soient vraiment incompatibles avec ce raisonnement. Dans l'affaire *Sheedy*, le Comité judiciaire du Conseil privé a examiné la question de savoir si l'organisme en question avait le droit d'invoquer le privilège de l'État dans le recouvrement des sommes que lui devait une compagnie en liquidation. La cour a examiné la législation établissant cet organisme et a conclu qu'il possédait ses propres pouvoirs discrétionnaires. En conséquence, elle a décidé que l'organisme ne pouvait être décrit comme un mandataire de l'État. La cour fait remarquer, à la p. 905, que [TRADUCTION] «Même si un ministre de Sa Majesté a un pouvoir d'intervention [dans les affaires de l'organisme en question], il n'y a rien dans la Loi qui fasse une distinction entre les mesures administratives prises par eux et les siennes». À mon avis, cette observation confirme simplement qu'on ne peut pas affirmer que, dans son ensemble, la loi assujettit l'organisme à un contrôle de droit par l'État.

Dans l'affaire *Formea Chemicals*, cette Cour a abordé la question de savoir si la société d'État intimée avait violé le brevet de l'appelante. La Cour d'appel de l'Ontario à la majorité (dont les motifs ont été rendus par le juge McLennan) a conclu que Formea ne pouvait pas intenter une action pour violation de brevet contre Polymer parce que cette dernière échappait à toutes pour-

of the Crown ([1967] 1 O.R. 546). Wells J.A. dissented.

Mr. Justice Martland, writing for this Court, held that Formea's appeal should be dismissed. He said at p. 758:

While I have reached the conclusion that the appeal fails, my reasons are not the same as those of the majority in the Court of Appeal.

It is unnecessary to determine, in the circumstances of the present case, what may be the liability of an agent of the Crown, which, without lawful authority, infringes upon the rights of others. I do not base my decision upon, nor do I adopt the general proposition that an action in tort will not lie as against an agent of the Crown.

Mr. Justice Martland decided the case on the basis that s. 19 of the *Patent Act* which gave the Crown the right to use the patent accrued to the benefit of Polymer because it was a Crown agent. He did not approach the case as a claim of Crown immunity by Polymer but rather as a question of the construction of s. 19 of the *Patent Act* to determine whether the right conferred by it on the Crown was available to Crown agents.

This Court's recent decision in *Canadian Broadcasting Corporation v. The Queen* deals, in my view, with a somewhat different situation. In that case the question was whether the C.B.C. could assert Crown immunity from prosecution for broadcasting an obscene film. The *Radio (T.V.) Broadcasting Regulations* expressly prohibited the broadcast of any obscene presentation. The Court held that although the C.B.C. was by statute declared to be a Crown agent for all its purposes, it could hardly be within the scope of its purposes to present a film which the regulations prohibited it from broadcasting. The fact that this analysis was apt for the case before the Court does not in my estimation mean that the only way an agent who has been designated by statute as a Crown agent for all purposes can forfeit Crown immunity is by committing an act which lies outside the scope of its statutory purposes.

suites en raison de sa qualité de mandataire de l'État ([1967] 1 O.R. 546). Le juge Wells était dissident.

a S'exprimant au nom de cette Cour, le juge Martland a conclu que le pourvoi de Formea devait être rejeté. Voici ce qu'il affirme, à la p. 758:

b [TRADUCTION] Même si j'ai conclu que le pourvoi échoue, mes raisons ne sont pas les mêmes que celles de la Cour d'appel à la majorité.

c Il n'est pas nécessaire en l'espèce de déterminer quelle peut être la responsabilité d'un mandataire de l'État qui empiète illégalement sur les droits d'autrui. Je ne fonde pas ma décision sur le principe général qu'une action en responsabilité délictuelle ne peut être intentée contre un mandataire de l'État, non plus que j'adopte ce principe.

d *e* Le juge Martland a statué sur l'affaire en tenant pour acquis que l'art. 19 de la *Loi sur les brevets*, qui accorde à l'État le droit de faire usage d'un brevet, jouait en faveur de Polymer en sa qualité de mandataire de l'État. Il a abordé l'affaire non pas sous l'aspect d'une revendication d'immunité de l'État par Polymer mais plutôt sous celui d'une question d'interprétation de la *Loi sur les brevets* pour déterminer si le droit que cette loi confère à l'État peut être invoqué par un mandataire de l'État.

f L'arrêt récent de cette Cour, *Société Radio-Canada c. La Reine*, concerne, à mon avis, une situation quelque peu différente. Dans cette affaire, il s'agissait de décider si la Société pouvait invoquer l'immunité de l'État à l'encontre d'une poursuite pour avoir diffusé un film obscène. Le *Règlement relatif à la télévision* interdisait de façon expresse la diffusion d'une présentation obscène. La Cour a conclu que même si la loi déclarait que la Société était mandataire de l'État à toutes ses fins, il n'entrant guère dans ses fins de présenter un film que le Règlement lui interdisait de diffuser. Le fait que cette analyse s'appliquait à l'espèce ne signifie pas à mon avis que la seule façon dont un mandataire que la loi désigne comme mandataire de l'État à toutes ses fins peut perdre l'immunité de l'État est d'accomplir un acte qui outrepasse les fins que la loi lui fixe.

I would approach the issue in the present case by following the path laid out by the authorities already referred to. How then do they apply?

In my view there is nothing in the governing statutes of either of the respondents to indicate that they were expressly or impliedly authorized to carry out their statutory purposes by engaging in violations of the *Combines Investigation Act*. It may be that the respondents could mount a case that the only way in which they could carry out their mandate effectively was through the acts alleged by the Crown. This question is not, however, before the Court at this stage of the proceedings and any resolution of the issue would have to await the outcome of a factual inquiry. It seems to me, therefore, that neither respondent can be said to be entitled at this stage to assert Crown immunity under the first step of the two-step test for immunity *i.e.* express or implied authorization.

Turning to step two—the *de jure* control test—I think that a distinction must be drawn between Uranium Canada and Eldorado. Uranium Canada operates under the direction of the Minister of Energy, Mines and Resources and exercises its powers “subject to the approval of the Governor in Council”. The identity between Uranium Canada and the Crown is accordingly just about as close as it could be. If the Governor in Council approved the alleged illegal acts of Uranium Canada I agree that Uranium Canada should be entitled to the Crown’s immunity.

Eldorado, on the other hand, has a wide measure of latitude with respect to the way in which it exercises its corporate powers. Indeed, I can find nothing in the governing legislation or in its Letters Patent to require it to respond to government directives. It is trite law that a corporation is a separate entity from its shareholders and that it is to the corporation and not the shareholders that the directors’ duties are owed. It seems to me, therefore, that Eldorado’s capacity exceeds its authority as agent of the Crown and that it can have “purposes” of its own. If this is so, I do not believe

Je suis d’avis d’aborder la question litigieuse en l’espèce en suivant la voie tracée par la jurisprudence déjà citée. Comment, alors, s’applique-t-elle?

À mon avis, rien dans les lois qui régissent chacune des intimées n’indique qu’elles sont expressément ou implicitement autorisées à enfreindre la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* dans la poursuite des fins que leur fixe la loi. Il se pourrait bien que les intimées établissent qu’elles ne pouvaient exécuter efficacement leur mandat sans accomplir les actes que leur reproche la poursuite. Cependant, cette question n’est pas soumise à la Cour à ce stade des procédures et il faudrait, pour y répondre, attendre l’issue d’une enquête sur les faits. Par conséquent, il me semble qu’on ne peut pas affirmer que l’une ou l’autre des intimées a le droit, à ce stade, d’invoquer l’immunité de l’État en vertu de la première des deux étapes du critère applicable à l’immunité, c.-à-d. l’autorisation expresse ou implicite.

Quant à la deuxième étape, savoir le critère du contrôle de droit, j’estime qu’il y a lieu de faire la distinction entre Uranium Canada et Eldorado. Uranium Canada fonctionne sous la direction du ministre de l’Énergie, des Mines et des Ressources et elle exerce ses pouvoirs [TRADUCTION] «sous réserve de l’approbation du gouverneur en conseil». Par conséquent, le lien entre Uranium Canada et l’État est à peu près aussi étroit qu’il peut l’être. Si le gouverneur en conseil a approuvé les actes illégaux qu’aurait accomplis Uranium Canada, j’estime qu’Uranium Canada doit avoir droit à l’immunité de l’État.

Par contre, Eldorado a beaucoup de latitude dans la façon d’exercer les pouvoirs qu’elle possède comme personne morale. En effet, je ne vois rien dans la loi qui la régit ou dans ses lettres patentes qui exige qu’elle se conforme aux directives gouvernementales. Il est bien connu qu’une personne morale est une entité distincte de ses actionnaires et que les administrateurs ont des obligations envers la personne morale elle-même et non envers les actionnaires. Il me semble donc que la capacité d’Eldorado excède ses pouvoirs comme mandataire de l’État et qu’elle peut avoir des «fins» qui lui sont

that its agency status is conclusive of its right to immunity.

The corporate powers of Eldorado are found in its Letters Patent and Supplementary Letters Patent and in *The Companies Act, 1934*, 1934 (Can.), c. 33, pursuant to which it was incorporated. Under its principal objects it has the usual powers of a mining company in relation to the exploration for and development of mines and minerals. These powers were expanded by Supplementary Letters Patent in 1968 to add:

and to purchase, lease, mine, refine, process and sell uranium, zirconium or any other material or equipment relative to the nuclear industry.

It also has extensive ancillary powers under both *The Companies Act, 1934* and the *Government Companies Operation Act*, R.S.C. 1970, c. G-7, including the power to contract in its own name, employ its own officers and servants, and sue and be sued in its own name.

There is nothing in the Letters Patent, Supplementary Letters Patent or the governing statutes to permit the government or the Minister to interfere with the operation of the corporation. I note, for example, that pursuant to s. 73 of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10, "the Governor in Council may make regulations with respect to the conditions upon which an agency corporation may undertake contractual commitments". An "agency corporation" means a corporation named in Schedule C of the Act and Uranium Canada is a Schedule C corporation. Eldorado, however, is a "proprietary corporation" or a Schedule D corporation for purposes of the Act and no similar powers of interference in corporate operations is authorized in respect of this type of Crown corporation. Article 8 of the *Financial Administration Act* provides the government only with a certain element of fiscal, as opposed to operational, control over proprietary or Schedule D corporations. It is, in my view, quite unrealistic to treat Eldorado either as a matter of fact or a

propre. Si c'est le cas, je ne crois pas que son statut de mandataire soit déterminant quant à son droit à l'immunité.

a Les pouvoirs d'Eldorado en tant que personne morale sont prévus dans ses lettres patentes, ses lettres patentes supplémentaires et la *Loi des compagnies, 1934*, 1934 (Can.), chap. 33, en vertu de laquelle elle a été constituée. Ses principaux objets comportent les pouvoirs habituels que possède une société minière relativement à l'exploration et à l'exploitation de mines et de minéraux. En 1968, on a, par lettres patentes supplémentaires, augmenté ces pouvoirs en ajoutant ce qui suit:

[TRADUCTION] et acheter, louer, extraire, affiner, transformer et vendre de l'uranium, du zirconium ou toute autre matière ou installation relatives à l'industrie nucléaire.

d Elle possède également de larges pouvoirs accessoires en vertu de la *Loi des compagnies, 1934* et de la *Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État*, S.R.C. 1970, chap. G-7, dont le pouvoir de contracter en son propre nom, celui d'employer ses propres fonctionnaires et préposés et celui d'ester en justice en son propre nom.

Rien dans les lettres patentes, les lettres patentes supplémentaires ou les lois qui la régissent ne permet au gouvernement ou au Ministre de s'ingérer dans le fonctionnement de cette société. Je remarque, par exemple, qu'en vertu de l'art. 73 de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, chap. F-10, «Le gouverneur en conseil peut établir des règlements sur les conditions auxquelles une corporation de mandataire peut entreprendre des engagements contractuels». Une «corporation de mandataire» désigne une personne morale dont le nom figure à l'annexe C de la Loi, et Uranium Canada est une personne morale nommée à l'annexe C. Cependant, Eldorado est une «corporation de propriétaire» dont le nom figure à l'annexe D aux fins de la Loi, et aucun pouvoir semblable d'ingérence dans leurs affaires n'est accordé à l'égard de ce type de sociétés d'État. L'article 8 de la *Loi sur l'administration financière* ne confère au gouvernement qu'un certain élément de contrôle fiscal, plutôt qu'opérationnel, sur les corporations de propriétaires ou personnes morales nom-

matter of law as the *alter ego* of the Crown in exercising all its powers.

In my view the preceding analysis is in accordance not only with authority but with sound policy. It seems to me that when Parliament wishes to give the executive the special powers and immunities it requires to carry out particular government responsibilities, it should do so in clear and unequivocal terms and not rely on either the common law doctrine of Crown immunity or s. 16 of the *Interpretation Act*. I think this is particularly true when it wishes to authorize illegal acts. I see no reason why the Court should contribute to a weakening of Parliamentary control over the executive branch of government by holding that a statutorily conferred agency status is conclusive of the agent's right to immunity.

I have serious doubts that Parliament ever intended the respondents to have a *carte blanche* to engage in illegal activities on behalf of the Crown and to encourage other citizens to do likewise. The words of Taschereau J., dissenting in *Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-General of Ontario, supra*, at p. 195 come readily to mind:

I am quite satisfied that it never entered the mind of Parliament that C.B.C. could not be reached by the statute, while all the other private stations, not agents of the Crown, and which are now on an equal footing with the appellant, would be amenable to the law.

We might ask in this case whether Parliament ever contemplated that the respondents would go about the implementation of their statutory purposes by means of an illegal conspiracy with others, counting on the protection of their Crown immunity and leaving their co-conspirators to the full rigours of the law. In the case of Uranium Canada we at least have the comfort of knowing that the corporation is incapable of acting without the approval of the Governor in Council. With respect to Eldorado we have no comfort at all.

mées à l'annexe D. Il est, à mon avis, tout à fait irréaliste de considérer Eldorado en fait ou en droit comme l'*alter ego* de l'État dans l'exercice de tous ses pouvoirs.

a

J'estime que l'analyse qui précède est conforme non seulement à la jurisprudence mais aussi à des principes sains. Il me semble que si le Parlement veut accorder à l'exécutif les immunités et pouvoirs spéciaux dont il a besoin pour assumer certaines responsabilités gouvernementales, il doit le faire en termes clairs et non équivoques, et non se fonder sur la doctrine de *common law* de l'immunité de l'État ou sur l'art. 16 de la *Loi d'interprétation*. J'estime que cela est particulièrement vrai lorsqu'il veut autoriser des actes illégaux. Je ne vois pas pourquoi la Cour devrait contribuer à affaiblir le contrôle du Parlement sur l'exécutif en décidant que le statut de mandataire conféré par la loi est déterminant quant au droit du mandataire à l'immunité.

e Je doute sérieusement que le Parlement ait jamais eu l'intention de permettre sans réserve aux intimées de s'adonner au nom de l'État à des activités illégales et d'encourager d'autres citoyens à faire de même. Les mots du juge Taschereau, dissident dans l'arrêt *Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-General for Ontario*, précité, à la p. 195, nous viennent promptement à l'esprit:

[TRADUCTION] Je suis tout à fait convaincu que le Parlement n'a jamais eu l'intention de soustraire la Société Radio-Canada à l'application de cette loi alors que toutes les autres stations privées, qui ne sont pas mandataires de l'État et qui sont maintenant sur le même pied que l'appelante, pourraient y être assujetties.

b

On pourrait se demander en l'espèce si le Parlement a jamais envisagé que les intimées réaliseraient les fins que leur fixe la loi au moyen d'un complot illégal avec d'autres personnes, en comptant sur la protection que leur offre l'immunité de l'État et en laissant leurs complices subir toute la rigueur de la loi. Dans le cas d'Uranium Canada, nous avons au moins le réconfort de savoir que cette société est incapable d'agir sans l'approbation du gouverneur en conseil. Dans le cas d'Eldorado, nous n'avons aucun réconfort.

For the reasons given I would dismiss the appeal with respect to Uranium Canada and allow it with respect to Eldorado.

Appeals dismissed, McINTYRE and WILSON JJ. dissenting in part.

Solicitor for the appellant: Roger Tassé, Ottawa.

Solicitors for the respondent Eldorado Nuclear Ltd.: Aird & Berlis, Toronto.

Solicitors for the respondent Uranium Canada Ltd.: Gowling & Henderson, Ottawa.

Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter le pourvoi quant à Uranium Canada et de l'accueillir quant à Eldorado.

Pourvois rejetés, les juges McINTYRE et WILSON sont dissidents en partie.

Procureur de l'appelante: Roger Tassé, Ottawa.

Procureurs de l'intimée Eldorado Nucléaire Ltée: Aird & Berlis, Toronto.

Procureurs de l'intimée Uranium Canada Ltée: Gowling & Henderson, Ottawa.