

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*;

b

et

**Uranium Canada Limited—Uranium Canada
Limitée** *Intimée*.

c

N^{os} du greffe: 17175 et 17176.

1983: 27 janvier; 1983: 15 décembre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Ritchie,
d 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.

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.]

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

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. 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 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 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.]

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.

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 J.J.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 valablement 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.

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:

(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.

(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.

(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.

(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 serra 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 prématurées.

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 serra 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 reconnais 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 donateur. 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.]

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.

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.

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.

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:

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.

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:

[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.

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

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:

«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 «personne» 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. Lange-lier*, [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 ^b 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 ^f 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. ⁱ On conclut que le mandataire de l'État peut être criminellement responsable en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

^j Le procureur général s'appuie sur l'arrêt de cette Cour, *Conseil des Ports Nationaux v. Lange-lier*, [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 une 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 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, 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, qu'une mention de l'État dans une loi s'étend aux mandataires de l'État. Si on n'avait pas interprété ainsi l'art. 16, cet article serait dénué de sens puisque l'État agit uniquement par l'intermédiaire 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 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 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:

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.

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