

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

and

John Perehinec (Plaintiff) Respondent.

File No.: 16463.

1982: May 5; 1983: December 15.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL OF
ALBERTA

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

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

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

Held: The appeal should be dismissed.

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

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

^a et

John Perehinec (Demandeur) Intimé.

N° du greffe: 16463.

^b 1982: 5 mai; 1983: 15 décembre.

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

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

^c

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

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

L'intimé a intenté une action devant la Cour suprême de l'Alberta contre l'appelante, un organisme fédéral établi en vertu de la *Loi sur le pipe-line du Nord*, en vue d'obtenir des dommages-intérêts pour congédiement illégal. L'appelante, représentée par le Procureur général du Canada, a cherché à faire radier l'action de l'intimé pour le motif qu'il s'agit d'une action contre Sa Majesté et que, par conséquent, la Cour fédérale a compétence exclusive pour l'entendre. Le premier juge, siégeant en chambre, a conclu que la cour provinciale avait compétence et il a rejeté la requête de l'appelante. La Cour d'appel a confirmé cette décision. D'où le présent pourvoi visant à déterminer si une action pour violation d'un contrat de travail peut être intentée contre l'appelante en son propre nom et, dans l'affirmative, si le par. 17(2) de la *Loi sur la Cour fédérale* s'applique de telle sorte que la Cour fédérale a compétence exclusive.

ⁱ

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

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

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

Per Dickson J.: The appeal should be dismissed.

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

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

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

Le juge Dickson: Le pourvoi est rejeté.

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

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

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

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

G. Neil McDermid, for the respondent.

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

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

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

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

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

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

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

G. Neil McDermid, pour l'intimé.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Consequently, the application was dismissed.

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

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

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

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

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

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

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

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

En conséquence, la requête a été rejetée.

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

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

By section 4 of that statute, it was enacted that:

There shall be an agency of the Government of Canada called the Northern Pipeline Agency over which the Minister [as from time to time designated by the Governor in Council] shall preside.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'article 4 de cette loi dispose:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(Emphasis added by Ritchie J.)

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

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

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

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

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

(Les italiques sont du juge Ritchie.)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

est de veiller à la conception, à la construction et à l'installation du pipe-line. Avec égards, je souscris sur ce point aux conclusions des deux cours d'instance inférieure. Cependant, comme je l'ai fait remarquer au début, la détermination de ce statut ou de ce lien ne règle pas la question soulevée en l'espèce. Pour ce faire, je suis d'avis qu'il nous faut examiner, dans la loi qui crée l'Administration, les dispositions qui lui accordent le pouvoir de conclure les contrats du genre de celui dont il est question au paragraphe 4 précité de la déclaration.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

By section 7 of that statute it is provided:

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

- (a) determine the manpower requirements of the public service and provide for the allocation and effective utilization of manpower resources within the public service;
- (d) determine and regulate the pay to which persons employed in the public service are entitled for services rendered, the hours of work and leave of such persons and any matters related thereto;

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

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

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

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

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

L'article 7 de la Loi dispose:

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

- a) déterminer les effectifs nécessaires à la fonction publique et assurer la répartition et la bonne utilisation des effectifs au sein de la fonction publique;
- d) déterminer et réglementer les traitements auxquels ont droit les personnes employées dans la fonction publique en retour des services rendus, la durée du travail et les congés de ces personnes ainsi que les questions connexes;

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

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

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

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

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

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

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

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

Le paragraphe (3) de cet article (l'art. 7) permet au gouverneur en conseil d'ordonner que «l'employeur distinct» (en l'espèce, l'Administration, comme on le verra plus loin) exerce les pouvoirs et les fonctions du conseil du Trésor relativement à la direction du personnel de l'employeur distinct, mais aucun décret de cette nature n'a été produit en cette Cour. Il faut remarquer qu'en vertu de la *Loi sur l'administration financière*, le conseil du Trésor exerce son rôle «[s]ous réserve des dispositions de tout texte législatif concernant les pouvoirs et fonctions d'un employeur distinct». Par conséquent, il semblerait que la désignation de l'appelante, en vertu de la *Loi sur l'administration financière*, comme département ou ministère du gouvernement aux fins de cette loi n'ajoute rien à la détermination du statut de l'appelante et de l'intimé aux fins du présent litige.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

functioning agency in the executive branch of government.

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

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

As regards this type of body, s. 26 of the *Interpretation Act*, R.S.O. 1960, c. 191 [now R.S.O. 1970, c. 225], is applicable. It provides as follows:

26. In every Act, unless the contrary intention appears, words making any association or number of persons a corporation or body politic and corporate,

- (a) vest in the corporation power to sue and be sued, ...

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

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

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

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

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

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

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

[TRADUCTION]

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

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

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

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

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

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

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

[TRADUCTION]

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

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