

T-1058-83

T-1058-83

Aviation Portneuf Ltée (Plaintiff)

v.

The Queen (Defendant)

Trial Division, Walsh J.—Quebec City, March 8; Ottawa, March 19, 1984.

Practice — Motion to strike pleadings — Motion pursuant to R. 419(1)(a) to strike out statement of claim for failure to disclose reasonable cause of action — Plaintiff claiming damages resulting from suspension of commercial air freight service when Canadian Transport Commission refusing to stay decision to annul plaintiff's permit pending outcome of appeal to Minister — Commission within sixth category enunciated in Westlake et al. v. The Queen in Right of The Province of Ontario (1971), 21 D.L.R. (3d) 129 (Ont. H.C.), namely non-corporate body not liable to be sued in action for damages by incorporating statute nor by necessary implication — Under Crown Liability Act, Crown cannot be sued if Commission cannot — Motion allowed — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 419(1)(a).

Practice — Parties — Plaintiff suing Crown for damages resulting from suspension of operations when Canadian Transport Commission refusing stay of decision to annul plaintiff's permit as commercial air freight carrier — Test to determine whether agent of Crown being extent and degree of control by Governor in Council or Minister over agency according to Supreme Court of Canada in Northern Pipeline Agency v. Pehinec, [1983] 2 S.C.R. 513 — Evidence establishing Commission agent of Crown — Crown properly sued pursuant to Crown Liability Act — Commission within category enunciated in Westlake et al. v. The Queen in Right of The Province of Ontario (1971), 21 D.L.R. (3d) 129 (Ont. H.C.) being non-corporate body not by terms of incorporating statute or by necessary implication liable to damages suit, but reviewable by extraordinary remedies pursuant to ss. 18 and 28 Federal Court Act — Pursuant to Crown Liability Act, Crown not liable to suit because Commission not so liable — Statement of claim struck for failure to disclose reasonable cause of action — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 18, 28.

Crown — Plaintiff seeking damages resulting from suspension of commercial air freight service when Canadian Transport Commission refusing stay of decision to annul permit pending appeal therefrom — Plaintiff contending decision illegal, abusive of administrative discretion, erroneous and

Aviation Portneuf Ltée (demanderesse)

c.

^a La Reine (défenderesse)

Division de première instance, juge Walsh— Québec, 8 mars; Ottawa, 19 mars 1984.

Pratique — Requête en radiation des plaidoiries — Requête en radiation de la déclaration au motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action, présentée en vertu de la Règle 419(1)a — La demanderesse réclame des dommages-intérêts pour la suspension de son service aérien commercial à la suite du refus de la Commission canadienne des transports de suspendre la décision d'annuler son permis en attendant le résultat de l'appel interjeté devant le Ministre — La Commission se range dans la sixième catégorie d'organismes énoncée dans la décision Westlake et al. v. The Queen in Right of The Province of Ontario (1971), 21 D.L.R. (3d) 129 (H.C. Ont.), c'est-à-dire qu'elle constitue un organisme non doté de la personnalité morale qui, en vertu de la loi qui le crée ou par déduction nécessaire, ne peut faire l'objet d'une action en dommages-intérêts — En vertu de la Loi sur la responsabilité de la Couronne, aucune action ne peut être intentée contre la Couronne si la Commission ne peut être poursuivie — Requête accueillie — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 419(1)a.

Pratique — Parties — La demanderesse réclame des dommages-intérêts à la Couronne pour la suspension de ses opérations à la suite du refus de la Commission canadienne des transports de suspendre la décision d'annuler son permis de transporteur aérien fournissant un service aérien commercial — Selon la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Administration du pipe-line du Nord c. Pehinec, [1983] 2 R.C.S. 513, le critère pour déterminer si un organisme est un mandataire de la Couronne est celui du degré de contrôle exercé par le gouverneur en conseil ou un ministre sur l'organisme en question — Preuve établissant que la Commission est un mandataire de la Couronne — Couronne poursuivie à juste titre en vertu de la Loi sur la responsabilité de la Couronne — La Commission se range dans la catégorie énoncée dans la décision Westlake et al. v. The Queen in Right of The Province of Ontario (1971), 21 D.L.R. (3d) 129 (H.C. Ont.) étant donné qu'elle est un organisme non doté de la personnalité morale qui, en vertu de la loi qui le crée ou par déduction nécessaire, ne peut faire l'objet d'une action en dommages-intérêts mais dont les actes peuvent être examinés par voie de recours extraordinaires en vertu des art. 18 et 28 de la Loi sur la Cour fédérale — En vertu de la Loi sur la responsabilité de la Couronne, aucune action ne peut être intentée contre la Couronne parce que la Commission ne peut être poursuivie — Radiation de la déclaration au motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18, 28.

Couronne — La demanderesse cherche à obtenir des dommages-intérêts pour la suspension de son service aérien commercial à la suite du refus de la Commission canadienne des transports de suspendre la décision d'annuler son permis pendant l'appel interjeté de cette décision — La demanderesse

discriminatory — Commission considering application for stay twice — Statement of claim not establishing bad faith — Grant of stay discretionary — Compliance with requirements of ss. 83 and 84 of Canadian Transport Commission General Rules governing concurrent applications for stay and appeals, not making grant of stay mandatory in absence of clear language to that effect — Refusal of stay not tort although resulting in damages and appeal ultimately successful — Statement of claim struck for failure to disclose reasonable cause of action — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 6(1),(2), 7, 10, 14, 24, 25 — Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, s. 16(1),(2) — Canadian Transport Commission General Rules, C.R.C., c. 1142, ss. 83, 84.

The defendant moves to strike out the statement of claim for not disclosing a reasonable cause of action pursuant to Rule 419(1)(a) of the *Federal Court Rules*. The Canadian Transport Commission rescinded the plaintiff's permit to provide commercial air freight service. The plaintiff served a notice of appeal on the Minister at the same time as it petitioned for a stay of the Commission's decision. Section 83 of the *Canadian Transport Commission General Rules* provides that an appellant may apply *ex parte* to stay the Commission's decision pending the outcome of the appeal. Section 84 provides that the Commission shall not make such an order unless the appellant files an undertaking to save harmless all other parties from damages resulting from the making of such an order. The plaintiff joined such an undertaking to its petition. The petition was twice denied and the plaintiff was forced to suspend operations for a season resulting in \$179,500 in damages. The plaintiff contends that the defendant had no discretion to refuse the stay once the conditions in sections 83 and 84 had been fulfilled and that even if there was a discretion refusal to exercise it should not be made without justification. It is alleged that administrative discretion was abused in that: (1) no consideration was given to the damages which might result to the plaintiff; (2) the Commission refused to consider the plaintiff's undertaking to protect others from damages resulting from a stay; and (3) it failed to consider the balance of convenience, contrary to the spirit of section 84. The appeal was eventually allowed, and the plaintiff is claiming damages resulting from the refusal to stay the decision.

The defendant contends that the Commission is not a servant of the Crown and hence the *Crown Liability Act*, which governs the existence of the plaintiff's claim cannot be applied to allow a claim against the Crown for damages allegedly caused by the fault of the Commission. If the Crown can be sued, the next question is whether there is actionable fault. Finally, the defendant submits that the Commission is not liable to a

soutient que cette décision était illégale, erronée, discriminatoire et constituait un emploi abusif d'un pouvoir discrétionnaire de caractère administratif — La Commission a examiné à deux reprises la demande de suspension — La déclaration ne démontre pas qu'il y a eu mauvaise foi — L'octroi d'une suspension constitue une décision de nature discrétionnaire — En l'absence de dispositions claires à cet effet, l'observation des exigences des art. 83 et 84 des Règles générales de la Commission canadienne des transports régissant les demandes concurrentes de suspension et les appels ne rend pas obligatoire l'octroi d'une suspension — Le refus d'octroyer une suspension ne constitue pas une faute même s'il a causé des dommages et que l'appel a finalement été accueilli — Radiation de la déclaration au motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 6(1),(2), 7, 10, 14, 24, 25 — Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3, art. 16(1),(2) — Règles générales de la Commission canadienne des transports, C.R.C., chap. 1142, art. 83, 84.

La défenderesse demande, sur le fondement de la Règle 419(1)a) des *Règles de la Cour fédérale*, la radiation de la déclaration au motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action. La Commission canadienne des transports a annulé le permis autorisant la demanderesse à fournir un service aérien commercial. La demanderesse a signifié un avis d'appel au Ministre en même temps qu'elle a présenté une demande de suspension de la décision de la Commission. L'article 83 des *Règles générales de la Commission canadienne des transports* prévoit qu'un appellant peut, *ex parte*, demander la suspension de la décision de la Commission en attendant le résultat de l'appel. L'article 84 dispose que la Commission ne doit pas rendre une telle ordonnance à moins que l'appellant dépose un engagement par lequel il met toutes les autres parties en cause à couvert des dommages pouvant découler du prononcé d'une telle ordonnance. La demanderesse a déposé un engagement de ce genre avec sa demande. Cette demande a été rejetée à deux reprises et la demanderesse a été obligée de cesser ses activités pendant un an ce qui lui a causé des pertes s'élevant à 179 500 \$. La demanderesse soutient que la défenderesse n'avait pas le pouvoir discrétionnaire de refuser la suspension une fois que les conditions prévues aux articles 83 et 84 avaient été remplies et que, de toute façon, même si elle avait le pouvoir discrétionnaire de refuser, elle ne devait pas le faire sans donner de motifs. Elle allègue que ce pouvoir discrétionnaire de caractère administratif a été employé de manière abusive parce que (1) le Comité n'a pas tenu compte du préjudice qui pourrait être causé à la demanderesse; (2) la Commission a refusé de tenir compte de l'engagement déposé par la demanderesse afin de protéger les autres parties contre les dommages pouvant résulter de la suspension; et (3) elle a omis de tenir compte du poids des inconvénients réciproques, contrairement à l'esprit du libellé de l'article 84. L'appel a finalement été accueilli et la demanderesse réclame des dommages-intérêts à la suite du refus de suspendre la décision.

La défenderesse soutient que la Commission n'est pas un préposé de la Couronne et qu'il n'est pas possible d'invoquer l'application de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, qui sert de fondement à la réclamation de la demanderesse, de manière à permettre qu'une action soit intentée contre la Couronne pour les dommages prétendument causés par la faute de la Commission. S'il est possible de poursuivre la Couronne, il

damages suit and therefore the Crown cannot be sued pursuant to the *Crown Liability Act*.

Held, the motion to strike out the statement of claim is allowed. According to the Supreme Court of Canada in *Northern Pipeline Agency v. Pehinec*, [1983] 2 S.C.R. 513, the test to determine whether a statutory entity is an agent of the Crown is the extent and degree of control exercised over that entity by the Crown through its ministers. While the Commission has wide powers of investigation, control and licensing, it is really performing these functions as an agent of the Crown acting on behalf of the Minister to whom it must submit reports. It does not have independent funds, its expenses being provided for by funds appropriated by Parliament. Therefore these proceedings were properly instituted against the Crown in this Court. On the question of actionable fault, the Commission examined the plaintiff's application for a stay of execution twice. The granting of a stay is always discretionary. Nothing in the statement of claim establishes bad faith. The Rules do not make the granting of a stay mandatory when an undertaking, as required by section 84 thereof, is filed. If it was intended to remove the discretion to grant a stay the Rules should have said so affirmatively. If there is a discretion to refuse a stay, it is not a tort to exercise that discretion even though the plaintiff eventually succeeds in its appeal. As to whether the Commission is liable to be sued for damages, the Commission falls within the category enunciated by Houlden J. in *Westlake et al. v. The Queen in Right of The Province of Ontario* (1971), 21 D.L.R. (3d) 129 (Ont. H.C.), namely a non-corporate body which is not by the terms of the statute incorporating it nor by necessary implication liable to be sued for damages, but which is a legal entity in that its actions may be reviewed by way of *certiorari*, *mandamus* and prohibition. Since the Commission cannot be sued for damages, no claim can lie against the Crown pursuant to the provisions of the *Crown Liability Act* even if the Commission is an agent of the Crown.

faut alors se demander s'il y a eu commission d'une faute susceptible de poursuites. Finalement, la défenderesse soutient que la Commission ne peut être poursuivie en dommages-intérêts et que, par conséquent, aucune action ne peut être intentée contre la Couronne en vertu de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*.

Jugement: la requête en radiation de la déclaration est accueillie. Selon la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Administration du pipe-line du Nord c. Pehinec*, [1983] 2 R.C.S. 513, le critère pour déterminer si une entité légale est un mandataire de la Couronne est celui du degré de contrôle exercé par la Couronne sur cette entité par l'intermédiaire de ses ministres. Bien que la Commission possède des pouvoirs très étendus en matière d'enquête, de contrôle et de délivrance de permis, elle remplit en réalité ces fonctions à titre de mandataire de la Couronne, agissant au nom du Ministre auquel elle doit présenter des rapports. Elle ne possède pas de fonds distincts, ses dépenses étant payées à même les crédits affectés à cette fin par le Parlement. Les présentes procédures ont donc été intentées à juste titre contre la Couronne devant cette Cour. En ce qui concerne la question de la faute susceptible de poursuites, la Commission a examiné la demande de suspension à deux reprises. La décision d'octroyer une suspension des procédures est toujours discrétionnaire. Rien dans la déclaration n'indique qu'il y a eu mauvaise foi. Les Règles ne rendent pas obligatoire l'octroi de la suspension des procédures lorsqu'un engagement est déposé comme l'exige l'article 84. Si l'intention des Règles avait été de supprimer le pouvoir discrétionnaire d'octroyer la suspension, elles l'auraient indiqué de façon affirmative. Lorsqu'il existe un pouvoir discrétionnaire de refuser une suspension, cela ne constitue pas une faute de le faire même si l'appel du demandeur est finalement accueilli. En ce qui concerne la question de savoir si la Commission peut être poursuivie en dommages-intérêts, la Commission se range dans la catégorie énoncée par le juge Houlden dans l'arrêt *Westlake et al. v. The Queen in Right of The Province of Ontario* (1971), 21 D.L.R. (3d) 129 (H.C. Ont.), c'est-à-dire qu'elle constitue un organisme non doté de la personnalité morale qui, en vertu de la loi qui le crée ou par déduction nécessaire, ne peut faire l'objet d'une action en dommages-intérêts, mais qui est une entité légale en ce que ses actes peuvent être examinés par voie de *certiorari*, de *mandamus* et de prohibition. Étant donné que la Commission ne peut être poursuivie en dommages-intérêts, aucune action ne peut être intentée contre la Couronne en vertu de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, même si la Commission est un mandataire de celle-ci.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Northern Pipeline Agency v. Pehinec, [1983] 2 S.C.R. 513; *Westlake et al. v. The Queen in Right of The Province of Ontario* (1971), 21 D.L.R. (3d) 129 (Ont. H.C.).

DISTINGUISHED:

The City of Halifax v. Halifax Harbour Commissioners, [1935] S.C.R. 215; *British Columbia Power Corporation Limited v. Attorney-General of British Columbia, et al.* (1962), 38 W.W.R. 657 (B.C.C.A.).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Administration du pipe-line du Nord c. Pehinec, [1983] 2 R.C.S. 513; *Westlake et al. v. The Queen in Right of The Province of Ontario* (1971), 21 D.L.R. (3d) 129 (H.C. Ont.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

The City of Halifax v. Halifax Harbour Commissioners, [1935] R.C.S. 215; *British Columbia Power Corporation Limited v. Attorney-General of British Columbia, et al.* (1962), 38 W.W.R. 657 (C.A.C.-B.).

REFERRED TO:

Westeel-Rosco Limited v. Board of Governors of South Saskatchewan Hospital Centre, [1977] 2 S.C.R. 238; *Union Packing Company Limited v. His Majesty The King*, [1946] Ex.C.R. 49; *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy, et al.*, [1927] A.C. 899 (P.C.); *Hollinger Bus Lines Limited v. Ontario Labour Relations Board*, [1952] O.R. 366 (Ont. C.A.).

COUNSEL:

Jean Fortin for plaintiff.
Jean-Marc Aubry for defendant.

SOLICITORS:

Brochet, Fortin & Associés, Quebec City, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

WALSH J.: Defendant moves pursuant to Rule 419(1)(a) of the Rules of this Court [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663] to strike plaintiff's statement of claim on the ground that it discloses no reasonable cause of action. The declaration states that plaintiff is an air carrier holding permit 3055/79 (C) authorized by a decision No. 5966 dated October 5, 1979 of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission. On March 6, 1981, the Committee by its decision 6376 ordered that its decision 5966 and order 1980-A-56 be rescinded and plaintiff's permit 3055/79 (C) be annulled. On the same day they issued order 1981-A-114 confirming the rescinding of its earlier decision and order and annulling the permit.

On April 2, 1981 plaintiff served on the Minister of Transport notice of an appeal of this decision 6376, and served a copy of this notice on the Secretary of the Air Transport Committee. On the same day plaintiff sent to the Air Transport Com-

DÉCISIONS CITÉES:

Westeel-Rosco Limited c. Board of Governors of South Saskatchewan Hospital Centre, [1977] 2 R.C.S. 238; *Union Packing Company Limited v. His Majesty The King*, [1946] R.C.É. 49; *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy, et al.*, [1927] A.C. 899 (P.C.); *Hollinger Bus Lines Limited v. Ontario Labour Relations Board*, [1952] O.R. 366 (C.A. Ont.).

AVOCATS:

Jean Fortin pour la demanderesse.
Jean-Marc Aubry pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Brochet, Fortin & Associés, Québec, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE WALSH: La défenderesse demande, sur le fondement de la Règle 419(1)a) de la Cour [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663], la radiation de la déclaration de la demanderesse au motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action. La déclaration porte que la demanderesse est un transporteur aérien détenant le permis numéro 3055/79 (C), délivré par le Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports, dans une décision datée du 5 octobre 1979 et portant le numéro 5966. Le 6 mars 1981, le Comité a ordonné, dans une décision portant le numéro 6376, que la décision numéro 5966 et l'ordonnance numéro 1980-A-56 soient rescindées et que le permis de la demanderesse portant le numéro 3055/79 (C) soit annulé. Le même jour, il a rendu l'ordonnance numéro 1981-A-114 confirmant la rescision de sa décision et de son ordonnance antérieures et annulant le permis.

Le 2 avril 1981, la demanderesse a signifié un avis d'appel de la décision 6376 au ministre des Transports et une copie de cet avis au secrétaire du Comité des transports aériens. Le même jour, la demanderesse a envoyé audit Comité une demande

mittee a petition asking for the staying of the decision 6376 and of the order 1981-A-114 pursuant to sections 83 and 84 of the Rules¹ established pursuant to the *National Transportation Act* [R.S.C. 1970, c. N-17].

Said Rules 83 and 84 read as follows:

83. Concurrently with the institution of an appeal, an appellant may apply *ex parte* to the Commission for an order staying the Commission's decision, ruling or order pending the outcome of the appeal.

84. The Commission shall not make an order staying the Commission's decision, ruling or order pending the outcome of an appeal unless the appellant files with the Secretary an undertaking, under seal, to save harmless all other parties from damages resulting from the operation of such an order.

Plaintiff joined to its said petition, pursuant to the said section 84 of the Rules an undertaking under seal to save harmless all other parties from damages resulting from the operation of such an order.

On April 30, 1981, plaintiff in connection with its notice of appeal sent its declaration to the Minister of Transport and sent a copy to the Secretary of the Air Transport Committee. On May 1, 1981, the Air Transport Committee by order 1981-A-225 dismissed the request for a stay of its decision 6376 and its order 1981-A-114 on the ground that it considered this unjustified. On May 6, 1981, plaintiff by telegram asked the Air Transport Committee to reconsider its decision of May 1, 1981, and to grant the stay of the said decision and order for motives set out in the said telegram. By decision dated May 15, 1981, order 1981-A-283 the Air Transport Committee agreed to reconsider its decision but refused to grant plaintiff a stay of the decision No. 6376 and the order 1981-A-114 on the ground that the notices and supplementary issues submitted did not justify the stay. Plaintiff contends that this placed it in an untenable economic position and was an illegally unjust decision.

¹ *Canadian Transport Commission General Rules—National Transportation Act—C.R.C., c. 1142.*

visant à faire suspendre la décision 6376 et l'ordonnance 1981-A-114, conformément aux articles 83 et 84 des Règles¹ établies en vertu de la *Loi nationale sur les transports* [S.R.C. 1970, chap. N-17].

Lesdites Règles 83 et 84 portent:

83. En même temps qu'il porte appel, l'appelant peut, *ex parte*, demander à la Commission de rendre une ordonnance suspendant la décision, la règle ou l'ordonnance de la Commission en attendant le résultat de l'appel.

84. La Commission ne rendra pas l'ordonnance suspendant la décision, la règle ou l'ordonnance de la Commission en attendant le résultat de l'appel, à moins que l'appelant ne dépose auprès du secrétaire un engagement, sous scellé, par lequel il met toutes les autres parties en cause à couvert des dommages pouvant découler de la mise en application d'une telle ordonnance.

Conformément à l'article 84 des Règles, la demanderesse a joint à sa demande un engagement, sous scellé, par lequel elle a mis toutes les autres parties en cause à couvert des dommages pouvant découler de la mise en application d'une telle ordonnance.

Le 30 avril 1981, la demanderesse a transmis une déclaration au ministre des Transports relativement à son avis d'appel et une copie de celle-ci au secrétaire du Comité des transports aériens. Le 1^{er} mai 1981, le Comité des transports aériens, dans une ordonnance portant le numéro 1981-A-225, a rejeté la demande de suspension de sa décision 6376 et de son ordonnance 1981-A-114 au motif qu'il la considérait injustifiée. Le 6 mai 1981, la demanderesse a demandé dans un télégramme adressé au Comité des transports aériens qu'il reconsidère sa décision du 1^{er} mai 1981 et qu'il accorde la suspension de ladite décision et de ladite ordonnance pour les motifs exposés dans le télégramme. Dans une décision datée du 15 mai 1981, l'ordonnance 1981-A-283, le Comité des transports aériens a accepté de reconsidérer sa décision mais a refusé d'accorder à la demanderesse la suspension de la décision numéro 6376 et de l'ordonnance 1981-A-114 au motif que les avis et les points supplémentaires soumis ne justifiaient pas une suspension. La demanderesse prétend que cette dernière décision était injuste et illégale et l'a placée dans une situation financière intenable.

¹ *Règles générales de la Commission canadienne des transports—Loi nationale sur les transports—C.R.C., chap. 1142.*

On May 22, 1981, plaintiff appealed the decision of May 15 to the Review Committee of the Canadian Transport Commission. By telegram dated July 28, 1981, the Review Committee in turn dismissed plaintiff's request for a stay of the decision 6376 annulling its permit. As a result of this plaintiff had to suspend all its operations for the 1981 season despite its pending appeal to the Minister of Transport. Plaintiff contends that this decision was illegal, abusive, erroneous and discriminatory, contending that by virtue of sections 83 and 84 of the Rules defendant had no discretion to refuse the stay once the conditions specified therein had been fulfilled and that in any event if there was a discretion refusal to exercise it should not be made without justification.

It is alleged that administrative discretion conferred by these Rules was abused in that no consideration was given to the damages which might result to plaintiff by the refusal to grant the stay pending the outcome of the appeal to the Minister of Transport, and by refusing to give consideration to the fact that plaintiff had filed an undertaking to protect other parties from any damages which could result from the stay, and finally by failing to consider the balance of convenience contrary to the spirit in the letter of section 84 of the Rules.

Eventually nearly a year later on April 29, 1982, the Minister of Transport granted plaintiff's appeal ordering that the decision 6376 be rescinded as well as the order 1981-A-114 and that full effect be given to the original decision No. 5966 and the order 1980-A-56 so that plaintiff be again authorized to provide commercial aerial freight service (Class 4) in specified planes from a base situated at St-Raymond (Lac Sept-Îles) in Portneuf County, Quebec.

Following this decision plaintiff recommenced carrying out its service but the interruption for a year of its operations caused it damages which are detailed as follows:

Le 22 mai 1981, la demanderesse a interjeté appel de la décision rendue le 15 mai au Comité de révision de la Commission canadienne des transports. Dans un télégramme daté du 28 juillet 1981, le Comité de révision a rejeté à son tour la demande visant la suspension de la décision numéro 6376 annulant le permis de la demanderesse. En raison de ce refus, la demanderesse a dû interrompre toutes ses activités pour la saison 1981 et ce, malgré l'appel pendant devant le ministre des Transports. La demanderesse soutient que cette décision était illégale, abusive, erronée et discriminatoire étant donné que, en vertu des articles 83 et 84 des Règles, la défenderesse n'avait pas le pouvoir discrétionnaire de refuser la suspension une fois que les conditions qui y sont indiquées avaient été remplies et que, de toute façon, même si elle avait le pouvoir discrétionnaire de refuser, elle ne devait pas le faire sans donner de motifs.

Elle allègue que le pouvoir discrétionnaire de caractère administratif conféré par les Règles a été employé de manière abusive parce que le Comité n'a pas tenu compte du préjudice que pourrait entraîner pour la demanderesse le refus de la suspension de la décision en attendant le résultat de l'appel interjeté devant le ministre des Transports, ni du fait que la demanderesse avait déposé un engagement destiné à protéger les autres parties contre les dommages pouvant découler de la suspension, et finalement, parce qu'il a omis de tenir compte du poids des inconvénients réciproques, contrairement à l'esprit du libellé de l'article 84 des Règles.

Environ un an plus tard, le 29 avril 1982, le ministre des Transports a accueilli l'appel de la demanderesse et ordonné que la décision numéro 6376 et l'ordonnance 1981-A-114 soient annulées et que la décision initiale, numéro 5966, et l'ordonnance 1980-A-56 soient exécutées de manière que la demanderesse soit de nouveau autorisée à fournir un service aérien commercial (classe 4) avec des avions déterminés, à partir d'une base située à St-Raymond (Lac Sept-Îles), comté Portneuf (Québec).

À la suite de cette décision, la demanderesse a recommencé à fournir ses services, mais l'interruption de ceux-ci pendant une année lui a causé les dommages suivants:

Loss of income from caribou hunt	\$ 10,000.00	[TRADUCTION] Perte de revenus provenant de la chasse au caribou	10 000 \$
Loss of revenue from fishing	10,000.00	Perte de revenus provenant de la pêche	10 000 \$
Loss of revenue from moose hunting	5,000.00	Perte de revenus provenant de la chasse à l'original	5 000 \$
Expenses for protecting and maintaining the assets of the company including interest on amounts due, rent, insurance on planes, miscellaneous	10,000.00	Dépenses engagées pour protéger et entretenir les biens de la compagnie, notamment pour payer les intérêts sur les montants dus, les loyers, l'assurance des avions et diverses autres dépenses	10 000 \$
Depreciation of Cessna 185	4,500.00	Amortissement d'un Cessna 185	4 500 \$
Loss on disposition of an asset (Cessna 172 C-GVQA)	30,000.00	Perte sur la disposition d'un bien (Cessna 172 C-GVQA)	30 000 \$
Loss on disposal of the building and supplementary cost for leasing	10,000.00	Perte sur la disposition de l'immeuble et frais supplémentaires de location	10 000 \$
Loss of goodwill as a result of the entry into competition of Roger Forgue to which enterprise it could not object, and who benefited from the issue of 40 caribou permits at a profit of \$15,000.00 capitalized at 15%	100,000.00	Perte de la clientèle résultant de la concurrence de l'entreprise de Roger Forgue à laquelle elle ne pouvait s'opposer, et qui a profité de la délivrance de 40 permis de chasse au caribou ce qui représente un profit de 15 000 \$ capitalisé à 15 %	100 000 \$
TOTAL	\$179,500.00	TOTAL	179 500 \$

The statement of claim concludes that defendant is responsible for these damages as a result of the refusal to stay the said decision and order issued by virtue thereof pending the appeal to the Minister of Transport.

It may be said at the outset that there is no doubt that plaintiff has suffered considerable damages by being forced to suspend its aviation service for a year even though it eventually succeeded in its appeal to the Minister of Transport. In the light of hindsight and in view of its appeal having eventually been maintained it is certainly unfortunate that it was not able to avoid these damages by being permitted to continue to operate by a stay of the order pending the outcome of the appeal. The fact that damages have been suffered however does not by itself give a right of action, as an actionable fault must have occurred to give rise to such a claim. Plaintiff's claim if it exists must be by virtue of the provisions of the *Crown Liability Act*.² The constitution of the Canadian Transport Commission is set out in Part I of the *National Transportation Act*.³ Section 6 provides that it shall consist of not more than seventeen members appointed by the Governor in Council. Subsection (2) of section 6 creates it as a court of record. Section 7 provides that one of the commissioners

² R.S.C. 1970, c. C-38.

³ R.S.C. 1970, c. N-17.

La demanderesse conclut dans sa déclaration que la défenderesse est responsable de ces dommages en raison de son refus de suspendre ladite décision et l'ordonnance rendue en vertu de celle-ci pendant l'appel interjeté devant le ministre des Transports.

On pourrait tout d'abord dire qu'il ne fait aucun doute que la demanderesse a subi des dommages importants en ayant été contrainte d'interrompre pendant un an son service aérien, même si, par la suite, elle a eu gain de cause dans l'appel interjeté devant le ministre des Transports. Compte tenu du fait que son appel a été finalement accueilli, on peut affirmer après coup qu'il est certainement malheureux qu'on ne lui ait pas permis de se soustraire à ces dommages en l'autorisant à continuer d'exploiter son service aérien par une suspension de l'ordonnance en attendant le résultat de l'appel. Toutefois, le fait que des dommages aient été subis ne confère pas un droit d'action car pour donner naissance à un tel recours, il faut qu'une faute susceptible de poursuites ait été commise. Le recours de la demanderesse, s'il en existe, doit se fonder sur les dispositions de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*.² La constitution de la Commission canadienne des transports est prévue à la Partie I de la *Loi nationale sur les transports*.³ L'article 6 dispose qu'elle doit être formée

² S.R.C. 1970, chap. C-38.

³ S.R.C. 1970, chap. N-17.

shall be appointed by the Governor in Council to be President and two to be vice-presidents. Section 10 provides that the Secretary shall be similarly appointed. Sections 21 to 28 deal with its powers. Section 24 provides for the establishment of committees including the Air Transport Committee which committees shall exercise all the powers and duties of the Commission and their orders have the same effect as if issued by the Commission. Section 25 provides that an applicant may appeal to the Minister and the Minister shall certify his opinion to the Commission which the Commission shall then comply with.

Subsection 16(1) of the *Aeronautics Act*⁴ provides that "The Commission may issue to any person applying therefor a licence to operate a commercial air service in the form of licence applied for or in any other form." Subsection 16(8) provides "The Commission may suspend, cancel or amend any licence or any part thereof where, in the opinion of the Commission, the public convenience and necessity so requires."

Defendant's principal contention is that the Commission cannot be considered as a servant of the Crown and hence the *Crown Liability Act* cannot be applied so as to permit an action against the Crown by plaintiff for damages caused by any fault of the Commission, even if there were any such fault. Reference is made in this connection to the recent decision of the Supreme Court of Canada in the case of *Northern Pipeline Agency v. Perehinec*, [1983] 2 S.C.R. 513. This was an action for breach of contract brought against the Northern Pipeline to examine the question whether it could be considered as an agent of the Crown so that an action could be brought against the Crown and as a result the Federal Court would have jurisdiction pursuant to subsection 17(2) of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10]. At page 5 of that judgment [now reported at pages 517-518 of S.C.R.] Justice Estey stated as follows:

⁴ R.S.C. 1970, c. A-3.

d'au plus dix-sept membres nommés par le gouverneur en conseil. Le paragraphe 6(2) en fait une cour d'archives. L'article 7 prévoit que le gouverneur en conseil doit nommer un commissaire au poste de président de la Commission et deux commissaires aux postes de vice-présidents de la Commission. L'article 10 dispose que le secrétaire doit être nommé de la même manière. Les articles 21 à 28 traitent des pouvoirs de la Commission. L'article 24 prévoit la constitution de comités, dont le Comité des transports aériens; ces comités peuvent exercer tous les pouvoirs et fonctions de la Commission et leurs ordonnances ont le même effet que si elles avaient été émises par la Commission. L'article 25 porte qu'un requérant peut en appeler au Ministre qui doit alors certifier son avis à la Commission qui doit s'y conformer.

Le paragraphe 16(1) de la *Loi sur l'aéronautique*⁴ prévoit que «La Commission peut délivrer, à toute personne qui en fait la demande, un permis d'exploitation d'un service aérien commercial qui revêt la forme du permis demandé ou toute autre forme.» Le paragraphe 16(8) dispose que «La Commission peut suspendre, annuler ou modifier la totalité ou toute partie d'un permis, si, à son avis, la commodité et les besoins du public l'exigent.»

La principale prétention de la défenderesse consiste à dire que la Commission ne peut être considérée comme un préposé de la Couronne et qu'on ne peut donc invoquer l'application de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* de manière à permettre à la demanderesse d'intenter une action contre la Couronne pour les dommages causés par la faute de la Commission, même si faute il y a. Elle invoque à ce sujet la décision récente de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Administration du pipe-line du Nord c. Perehinec*, [1983] 2 R.C.S. 513, en date du 15 décembre 1983. Il s'agissait d'une action en inexécution de contrat intentée contre l'Administration du pipe-line du Nord afin de déterminer si elle pouvait être considérée comme un mandataire de la Couronne, de telle sorte qu'une action pourrait être intentée contre la Couronne et que la Cour fédérale aurait compétence en vertu du paragraphe 17(2) de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.)],

⁴ S.R.C. 1970, chap. A-3.

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 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 [*Meat Industry Act, 1915* (N.S.W.), c. 69] confers on the appellants Board wide powers which are given to it to be exercised at its own discretion and without consulting the direct representatives of the Crown.

He referred to similar reasoning of the Supreme Court in the case of *The City of Halifax v. Halifax Harbour Commissioners*⁵ although in that case the Court reached the opposite conclusion 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 the municipal assessment and taxation, stating that the test used by the 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. Duff C.J. found the necessary degree of control by reference to the limitation of 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 so that in total these controls and restrictions of the operations of the agency were found to be of such character as to constitute an occupation for the Crown.

⁵ [1935] S.C.R. 215.

chap. 10]. Le juge Estey a déclaré à la page 6 de ce jugement [maintenant publié aux pages 517 et 518 des R.C.S.]:

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 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 [*Meat Industry Act, 1915* (Nouvelle-Galles du Sud), chap. 69] confère au Conseil appelant de larges pouvoirs qu'il peut exercer à sa discrétion et sans consulter les représentants directs de la Couronne.

Il a mentionné le raisonnement similaire suivi par la Cour suprême dans l'arrêt *The City of Halifax v. Halifax Harbour Commissioners*⁵ bien que dans ce cas la Cour ait conclu à l'opposé, savoir qu'en droit lorsqu'ils occupaient certains biens-fonds dans la ville de Halifax, les commissaires du port étaient mandataires de l'État et n'étaient pas assujettis à l'évaluation et à la taxation municipales, déclarant que le critère appliqué était celui du degré de contrôle exercé par le gouverneur en conseil ou un ministre de Sa Majesté sur l'organisme en question. Le juge en chef Duff a conclu à l'existence du degré de contrôle nécessaire compte tenu des restrictions imposées sur l'acquisition des 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, d'un ministre de Sa Majesté, de sorte que tous ces contrôles et ces restrictions sur les activités de cet organisme étaient de nature à faire de cette occupation une occupation pour Sa Majesté.

⁵ [1935] R.C.S. 215.

Justice Estey referred to two other cases in which the same test was applied namely that of the degree and extent of control by the Governor in Council or by a Minister of the Crown over the agency in question. One was an action in the British Columbia Court of Appeal, *British Columbia Power Corporation Limited v. Attorney-General of British Columbia, et al.*⁶ in which it was concluded that the company in question, the shares of which were all owned by the Crown in the right of the Province, was not an instrumentality of government as it had a contractual capacity apart from the Crown. Reference was also made by Justice Estey to the case of *Westeel-Rosco Limited v. Board of Governors of South Saskatchewan Hospital Centre*⁷ where Ritchie J. stated at pages 249-250:

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*, 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.*

At page 250 of the same judgment Justice Ritchie points out that the case of *Halifax City v. Halifax Harbour Commissioners* is a case in which the respondent Commissioners had been clearly designated as Crown agents.

Justice Estey points out that in the case before him the Agency by section 4 of its statute is described as an Agency of the Government of Canada called the Northern Pipeline Agency over which the Minister shall preside. The Agency is made subject to the management and direction of the Minister. He then states [at pages 520-521]:

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

⁶ (1962), 38 W.W.R. 657 (B.C.C.A.).

⁷ [1977] 2 S.C.R. 238.

Le juge Estey a mentionné deux autres affaires dans lesquelles a été appliqué ce même critère du degré de contrôle qu'exerce le gouverneur en conseil ou un ministre de Sa Majesté sur l'organisme en question. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique, qui avait été saisie de l'une de ces affaires, *British Columbia Power Corporation Limited v. Attorney-General of British Columbia, et al.*⁶, a conclu que la société en question, dont Sa Majesté du chef de la province possédait toutes les actions, n'était pas un instrument du gouvernement étant donné que sa capacité de se lier par contrat était distincte de celle de l'État. Le juge Estey a également mentionné l'arrêt *Westeel-Rosco Limited c. Board of Governors of South Saskatchewan Hospital Centre*⁷ où le juge Ritchie a déclaré aux pages 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*, 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.*

À la page 250 du même jugement, le juge Ritchie fait remarquer que l'arrêt *Halifax City v. Halifax Harbour Commissioners* est une affaire dans laquelle les commissaires intimés avaient été clairement désignés comme mandataires («agents») de la Couronne.

Le juge Estey souligne que dans l'affaire dont il a été saisi, 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. Il déclare ensuite [aux pages 520 et 521]:

Si on applique aux dispositions de la loi qui crée l'appelante le principe du contrôle énoncé par 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'ac-

⁶ (1962), 38 W.W.R. 657 (C.A.C.-B.).

⁷ [1977] 2 R.C.S. 238.

the discharge of its primary function of attending to the design, construction and installation of the pipeline.

Reference was also made by defendant to the case of *Union Packing Company Limited v. His Majesty The King*⁸ in which President Thorson at pages 54-55 had occasion to examine the position of the Bacon Board. He pointed out that its members are appointed by the Governor in Council and their salaries are fixed by it. It cannot even appoint any officers, clerks, or other persons or fix their remuneration except subject to the approval of the Governor in Council. It has no funds of its own and its expenses are met out of moneys provided by Parliament subject to the Minister's approval. He concludes at page 55:

It seems perfectly clear to me from the Orders in Council that the Bacon Board is purely a Government board performing specific services for the Government and responsible to it for its actions. It falls far short of having the free discretionary powers that are necessary to independence. It is no more independent than a Government department. It is quite a different kind of body from that dealt with in *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy (supra)*. In my opinion, the Bacon Board is clearly a servant of the Crown, and, if the suppliant had any cause of action, it acted properly in bringing a petition of right against the Crown rather than instituting an action against the Bacon Board.

In the case of *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy, et al.*⁹ the Board was established to administer the *Meat Industry Act, 1915*. The headnote reads in part:

The members of the Board were to be appointed by the Governor, who had power to veto certain of its actions. The Board had wide powers, which it exercised at its discretion; any power of interference which a Minister of the Crown possessed was not such as to make the acts of administration his acts. Money received by the Board was not paid into the general funds of the State, but to its own fund . . .

In answer to this plaintiff refers to section 12 of the *National Transportation Act* which provides that the officers and employees attached to the Commission may be paid out of moneys appropriated by Parliament for the purpose, and to section 14 that provides that the Governor in Council may from time to time, or as the occasion

quitte de sa fonction première qui est de veiller à la conception, à la construction et à l'installation du pipe-line.

La défenderesse a également mentionné l'arrêt *Union Packing Company Limited v. His Majesty The King*⁸ dans lequel le président de la Cour, le juge Thorson, a examiné aux pages 54 et 55 la position de la Commission du bacon. Il a souligné que les membres de cette Commission sont nommés par le gouverneur en conseil et que leur salaire est fixé par la Commission elle-même. Elle ne peut nommer de préposés, d'employés ou d'autres personnes ni fixer le montant de leur rémunération sans l'approbation du gouverneur en conseil. Elle n'a pas ses propres fonds et ses dépenses sont payées sur des sommes fournies par le Parlement, sous réserve de l'approbation du Ministre. Le juge conclut à la page 55:

[TRADUCTION] À mon avis, il ressort clairement des décrets en conseil que la Commission du bacon est un organisme purement gouvernemental remplissant des fonctions déterminées pour le gouvernement et responsable de ses actions devant celui-ci. Elle est loin de posséder les pouvoirs discrétionnaires qui sont nécessaires au statut d'organisme indépendant. Elle n'est pas plus indépendante qu'un ministère. Elle est un organisme tout à fait différent de celui dont il était question dans *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy (précité)*. J'estime que la Commission du bacon est manifestement un préposé de la Couronne et, si la requérante avait une cause d'action, elle a agi de la manière appropriée en présentant une pétition de droit contre la Couronne plutôt qu'en intentant une action contre la Commission du bacon.

Dans l'arrêt *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy, et al.*⁹, le Conseil avait été établi pour s'occuper de l'application de la *Meat Industry Act, 1915*. Le sommaire portait notamment:

[TRADUCTION] Les membres du Conseil devaient être nommés par le gouverneur qui était habilité à opposer son veto à certains de ses actes. Le Conseil possédait des pouvoirs étendus qu'il exerçait à sa discrétion. Tout pouvoir d'intervention que possédait un ministre de la Couronne n'était pas de nature à faire des actes d'administration ses propres actes. L'argent reçu par le Conseil n'était pas versé aux fonds généraux de l'État mais dans ses propres fonds . . .

En réponse à ces arguments, la demanderesse invoque l'article 12 de la *Loi nationale sur les transports* qui prévoit que les fonctionnaires et employés affectés à la Commission peuvent être rémunérés sur les crédits affectés à cette fin par le Parlement, et l'article 14 qui porte que le gouverneur en conseil peut, au besoin, nommer un ou

⁸ [1946] Ex.C.R. 49.

⁹ [1927] A.C. 899 (P.C.).

⁸ [1946] R.C.É. 49.

⁹ [1927] A.C. 899 (P.C.).

requires, appoint one or more experts, or persons having technical or special knowledge of the matters in question, to assist in an advisory capacity in respect of any matter before the Commission. It was also pointed out that the Halifax Harbour Commission is an incorporated body which is not the case of the Transport Commission. None of the cases referred to were based on the *Crown Liability Act*.

Applying this jurisprudence to the Transport Commission I have reached the conclusion that while it has very wide powers of investigation, control and licensing in connection with all modes of transport, it is really performing these functions as an agent of the Crown, acting on behalf of the Minister to whom it must submit reports. It does not have independent funds, its expenses being provided for by funds appropriated by Parliament for this purpose. I conclude therefore that it was proper to institute these proceedings against the Crown in this Court.

Even if it can be assumed that the Commission is an agent or servant of the Crown permitting proceedings to be brought under the provisions of the *Crown Liability Act* some actionable fault of such servant would have to be established in order to give a cause of action against the Crown. In the present case the Commission did not refuse to examine the application of plaintiff for a stay of execution of its decision pending the appeal to the Minister. In fact the Review Board reconsidered this even giving it a second hearing. The granting of a stay in any proceeding pending an appeal is always discretionary. There is nothing in any of the allegations in the statement of claim to establish bad faith on the part of the Air Transport Committee or the Review Board. Plaintiff argues that the granting of a stay was mandatory on reading Rules 83 and 84 (*supra*). I do not so read them. Rule 83 provides that an appellant "may apply *ex parte*" for a stay and Rule 84 provides that the Commission shall not make such an order unless an undertaking has been filed under seal to save harmless all other parties from damages resulting from the operation of such an order. I do not believe that it can be inferred from this that discretion is removed when such an undertaking is filed. If this was the intention the Rule should

plusieurs experts, ou des personnes qui possèdent des connaissances techniques ou spéciales sur les questions en litige, pour aider la Commission à titre de conseillers dans une affaire dont elle est saisie. Elle a également fait remarquer que la Commission du port de Halifax (*Halifax Harbour Commission*) est constituée en société ce qui n'est pas le cas de la Commission des transports. Aucune des décisions mentionnées ne reposait sur la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*.

Si j'applique les arrêts cités à la Commission des transports, j'arrive à la conclusion que bien qu'elle possède des pouvoirs très étendus en matière d'enquête, de contrôle et de délivrance de permis relatifs à tous les modes de transport, elle remplit en réalité ces fonctions à titre de mandataire de la Couronne, agissant au nom du Ministre auquel elle doit présenter des rapports. Elle ne possède pas de fonds distincts, ses dépenses étant payées à même les crédits affectés à cette fin par le Parlement. Je conclus donc que l'on pouvait intenter la présente action contre la Couronne devant cette Cour.

Même si on présume que la Commission est un mandataire ou préposé de la Couronne, ce qui autorise à engager des procédures en vertu des dispositions de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, il n'en demeure pas moins qu'il faut établir que ce mandataire a commis une faute susceptible de poursuites pour qu'il existe une cause d'action contre la Couronne. En l'espèce, la Commission n'a pas refusé d'examiner la demande de sursis à l'exécution de sa décision pendant l'appel interjeté au Ministre par la demanderesse. En fait, le Comité de révision a réexaminé cette demande et accordé une deuxième audition à la demanderesse. La décision d'octroyer une suspension de procédures en attendant le résultat d'un appel est toujours discrétionnaire. Il ne ressort pas des allégations contenues dans la déclaration que le Comité des transports aériens ou le Comité de révision ont fait preuve de mauvaise foi. La demanderesse prétend qu'en vertu des Règles 83 et 84 (précitées), l'octroi d'une suspension était obligatoire. Ce n'est pas mon avis. La Règle 83 porte qu'un appelant «peut, *ex parte*, demander» une ordonnance de suspension et la Règle 84 prévoit que la Commission ne rendra pas une telle ordonnance à moins qu'un engagement, sous scellé, n'ait été déposé afin de mettre toutes les autres parties

have said so affirmatively, stating that if such an undertaking is filed then the order shall be stayed pending the outcome of the appeal to the Minister. While plaintiff has fulfilled the requirements of the Rule this does not mean that no discretion remained to refuse the stay, which is an administrative decision. If there is discretion to refuse a stay pending an appeal it is not a tort to do so, even though as a result of plaintiff eventually succeeding in its appeal this refusal to maintain the *status quo* in the interval resulted in damage. If plaintiff felt that the decision was contrary to natural justice the proper remedy may have been by proceedings under section 18 of the *Federal Court Act* if it were an administrative decision or section 28 if it is considered to be a judicial or quasi-judicial decision. Whether such remedies were available or would have been successful is not an issue before the Court on this motion. In any event no such remedy was sought.

Defendant contends that in any event the Canadian Transport Commission itself could not be sued, and if this is the case then the Crown cannot be sued pursuant to the provisions of the *Crown Liability Act*. In this connection reference was made to the Ontario case of *Westlake et al. v. The Queen in Right of The Province of Ontario*¹⁰ in which the headnote [at page 129] states in part:

... the Ontario Securities Commission, although enjoying such legal existence as to enable it to appear and be represented when its actions are before the Court for review by way of *mandamus*, *certiorari* and prohibition where questions of its jurisdiction arise, is not a legal entity capable of being sued in an action for damages. Accordingly, no action may be brought against it by a bankrupt corporation's owners of securities issued pursuant to a prospectus and supplementary documents accepted by the Commission, in which such owners seek damages for breach of trust, breach of contract, deceit, common

¹⁰ (1971), 21 D.L.R. (3d) 129 (Ont. H.C.).

en cause à couvert des dommages pouvant découler de la mise en application d'une telle ordonnance. Je ne crois pas qu'on puisse en déduire que ce pouvoir discrétionnaire ne peut plus être exercé lorsqu'un tel engagement est déposé. Si telle avait été l'intention de la Règle, elle l'aurait indiqué de façon affirmative, indiquant que si un engagement était déposé, l'ordonnance devait être suspendue en attendant le résultat de l'appel interjeté devant le Ministre. Bien que la demanderesse ait satisfait aux exigences de la Règle, cela ne signifie pas que le pouvoir discrétionnaire de refuser la suspension, qui constitue une décision de caractère administratif, n'existait plus. Lorsqu'il existe un pouvoir discrétionnaire de refuser une suspension pendant un appel, cela ne constitue pas une faute de le faire même si, du fait que l'appel de la demanderesse a finalement été accueilli, le refus de maintenir le statu quo dans l'intervalle a causé un dommage. Si la demanderesse estimait que la décision violait les règles de justice naturelle, elle aurait pu présenter une demande en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* s'il s'agissait d'une décision administrative, ou en vertu de l'article 28 si elle estimait qu'il s'agissait d'une décision légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. La question de savoir si de tels recours étaient permis ou s'ils auraient été accueillis ne fait pas partie des points en litige présentés à la Cour dans la présente requête. De toute façon, la demanderesse n'a sollicité aucun de ces recours.

La défenderesse soutient que, de toute manière, la Commission canadienne des transports ne pouvait elle-même être poursuivie et que, dans ce cas, la Couronne ne peut être poursuivie en vertu des dispositions de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*. À ce sujet, elle a invoqué une décision rendue en Ontario, *Westlake et al. v. The Queen in Right of The Province of Ontario*¹⁰, dont le sommaire [à la page 129] porte notamment:

[TRADUCTION] ... bien qu'elle ait une existence juridique lui permettant de comparaître et d'être représentée par avocat lorsque ses actes sont soumis à l'examen de la Cour par voie de *mandamus*, *certiorari* et de prohibition quand il s'agit de questions relatives à sa compétence, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario n'est pas une personne morale susceptible d'être poursuivie dans une action en dommages-intérêts. Par conséquent, aucune action en dommages-intérêts pour abus de confiance, inexécution de contrat, fraude, négligence en vertu de la *common law* et négligence dans l'omission d'exécuter des

¹⁰ (1971), 21 D.L.R. (3d) 129 (H.C. Ont.).

law negligence and negligence in failing to perform statutory duties.

In this case Houlden J. set out six categories into which bodies incorporated by statute are liable to suit. His sixth category deals with non-corporate bodies which are not by the terms of the statute incorporating them or by necessary implication liable to be sued in an action for damages, but who are legal entities in that their actions may be reviewed in proceedings brought against them by way of the extraordinary remedies of *certiorari*, *mandamus* and prohibition.

It would appear that the Canadian Transport Commission falls within this category.

This case was referred to by Justice Estey in the *Northern Pipeline* case (*supra*) as well as the case of *Hollinger Bus Lines Limited v. Ontario Labour Relations Board*, [1952] O.R. 366 in which 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. In that case Roach J.A. speaking for the Court stated [at pages 377-378] in reference to *The Labour Relations Act* [R.S.O. 1950, c. 194]:

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.

It must be remembered that in the present case the Commission is a court of record (subsection 6(2)).

If the Commission cannot be sued for damages it follows that no claim can lie against the Crown pursuant to the provisions of the *Crown Liability Act*, even if the Commission is an agent of the Crown.

For the above reasons I find that even assuming that all the allegations in the statement of claim are true as must be assumed at this stage of

obligations imposées par la loi, ne peut être intentée contre celle-ci par les propriétaires d'une société en faillite, possédant des valeurs mobilières émises en vertu d'un prospectus et de documents supplémentaires acceptés par la Commission.

a Dans cette espèce, le juge Houlden a rangé dans six catégories les organismes créés par la loi, qui peuvent être poursuivis. La sixième catégorie comprend les organismes non dotés de la personnalité morale qui, en vertu de la loi qui les crée ou par déduction nécessaire, ne peuvent faire l'objet d'une action en dommages-intérêts mais qui sont des entités légales en ce que leurs actes peuvent être examinés dans des procédures intentées contre eux par voie de recours extraordinaires tels le *certiorari*, le *mandamus* et la prohibition.

Il semble que la Commission canadienne des transports se range dans cette catégorie.

d Le juge Estey a cité cet arrêt dans l'affaire *Pipeline du Nord* (précitée) ainsi que l'arrêt *Hollinger Bus Lines Limited v. Ontario Labour Relations Board*, [1952] O.R. 366, dans lequel 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 de contrôle judiciaire par voie de *certiorari* ou par une procédure de ce genre prévue par la loi. Dans cette espèce, le juge d'appel Roach a déclaré au nom de la Cour [aux pages 377 et 378] au sujet de la *Labour Relations Act* [R.S.O. 1950, chap. 194]:

g [TRADUCTION] 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 le législateur a voulu donner à la Commission la capacité d'ester en justice.

h Il faut se rappeler qu'en l'espèce, la Commission est une cour d'archives (paragraphe 6(2)).

i Si la Commission ne peut être poursuivie en dommages-intérêts, aucune action ne peut être intentée contre la Couronne en vertu de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, même si la Commission est un mandataire de celle-ci.

j Pour les motifs qui précèdent, j'estime que même si l'on présume, comme on doit le faire à ce stade des procédures, que les allégations contenues

proceedings, they disclose no reasonable cause of action against defendant, so defendant's motion to strike the statement of claim must be maintained with costs.

dans la déclaration sont exactes, il n'en demeure pas moins qu'elles ne révèlent aucune cause raisonnable d'action contre la défenderesse. La requête en radiation de la déclaration, présentée par la défenderesse, doit donc être accueillie avec dépens.