

A-155-74

A-155-74

McNamara Construction (Western) Limited and Fidelity Insurance Company of Canada (*Appellants*) (*Defendants*)

v.

The Queen (*Respondent*) (*Plaintiff*)

and

J. Stevenson and Associates and Stevenson, Raines, Barrett, Hutton, Seaton & Partners (*Respondents*) (*Defendants*)

and

Lockerbie & Hole Western Limited (*Respondent*) (*Third Party*)

Court of Appeal, Thurlow and Ryan JJ. and Smith D.J.—Toronto, September 16, 1975; Ottawa, November 10, 1975.

Jurisdiction—Crown claiming damages arising from failure of underground piping and electrical system in an institution constructed for Canadian Penitentiary Service—Whether subject matter within legislative power of Parliament—Whether enforcement of rights of the Crown arising under a contract for the construction of a penitentiary within expression “Administration of the laws of Canada” in s. 101 of the British North America Act—Federal Court Act, ss. 17, 20, 22, 23, 25—Federal Court Rules 1726, 1730—B.N.A. Act, ss. 91(1A), (28), 101—Exchequer Court Act, s. 30(d)—Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10.

This is an appeal from an order of the Trial Division (a) dismissing an application by appellants to strike statement of claim; (b) striking out a notice issued by appellants claiming indemnity against respondents (defendants), and, (c) striking out a third party notice issued by appellants claiming indemnity against respondent (Third party).

The Crown claims damages resulting from failure of the underground piping and electrical system of a Young Offenders Institution allegedly constructed for the Canadian Penitentiary Service. Appellants claim the Court lacks jurisdiction to entertain the claim based on an ordinary construction contract not governed by any “law of Canada” as used in section 101 of the *British North America Act*, and that if one gives to section 17(4) of the *Federal Court Act* an interpretation broad enough to extend to matters within provincial jurisdiction and which have not been the subject of valid federal legislation, the section is beyond the powers of Parliament under section 101.

It was also submitted that if “laws of Canada” in section 101 includes some laws potentially, but not actually, within Domin-

McNamara Construction (Western) Limited et Fidelity Insurance Company of Canada (*Appelantes*) (*Défenderesses*)

a

c.

La Reine (*Intimée*) (*Demanderesse*)

et

b

J. Stevenson et Associés et Stevenson, Raines, Barrett, Hutton, Seaton et Associés (*Intimés*) (*Défendeurs*)

c

et

Lockerbie & Hole Western Limited (*Intimée*) (*Tierce Partie*)

d

Cour d'appel, les juges Thurlow et Ryan et le juge suppléant Smith—Toronto, le 16 septembre 1975; Ottawa, le 10 novembre 1975.

e

Compétence—La Couronne réclame des dommages-intérêts par suite du mauvais fonctionnement des canalisations et des circuits électriques souterrains d'une institution construite pour le Service canadien des pénitenciers—L'objet du litige est-il du ressort du pouvoir législatif du Parlement?—L'expression «administration des lois du Canada» à l'article 101 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique comprend-elle l'exercice des droits de la Couronne découlant d'un contrat de construction d'un pénitencier?—Loi sur la Cour fédérale, art. 17, 20, 22, 23 et 25—Règles 1726 et 1730 de la Cour fédérale—Acte de l'A.N.B., art. 91(1A), (28) et 101—Loi sur la Cour de l'Échiquier, art. 30d)—Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, c. F-10.

f

g

Il s'agit d'un appel d'une ordonnance de la Division de première instance a) rejetant la demande des appelantes visant à obtenir la radiation de la déclaration; b) radiant un avis des appelantes par lequel elles réclamaient des dommages-intérêts contre les intimés (défendeurs) et c) radiant un avis à tierce partie émis par les appelantes réclamant une indemnité contre l'intimée (tierce partie).

h

La Couronne réclame des dommages-intérêts par suite du mauvais fonctionnement des canalisations et des circuits électriques souterrains d'un institution pour jeunes délinquants construite pour le Service canadien des pénitenciers. Les appelantes prétendent que la Cour n'a pas la compétence pour entendre la demande basée sur un simple contrat de construction qui n'est régi par aucune «loi du Canada» au sens de cette expression à l'article 101 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et que si l'on interprète l'article 17(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* de façon à englober des matières ressortissant à la compétence législative provinciale, qui n'ont été l'objet d'aucune législation fédérale valide, le paragraphe dépasse les pouvoirs du Parlement en vertu de l'article 101.

i

j

Subsidiairement, on a allégué que si l'expression «lois du Canada» à l'article 101 comprend des lois qui pourraient ressortir

ion competence, it is only laws with respect to matters within exclusive federal competence, and not laws regarding matters primarily within provincial competence but which might be dealt with as a mere incident of federal legislation.

Held, the appeals are dismissed. As to (a), the power of Parliament is at least broad enough to permit the establishment of courts for the administration of laws with respect to matters within federal competence, perhaps broader. However, federal legislative competence with respect to the subject matter is sufficient. As to whether the subject matter, rights and liabilities of the Crown under a contract for construction of a penitentiary fall within Dominion legislative competence, there are three bases on which legislation, if enacted, might be justified.

(1) It would fall within the power to make laws for the peace, order and good government of Canada. This is not the reason for the conclusion herein.

(2) It would fall within the exclusive power of Parliament under section 91(1A) of the *B.N.A. Act* to make laws respecting the public debt and property. In exercising that authority, Parliament has enacted the *Financial Administration Act*. It could go further, and prescribe what are the rights and remedies under contracts with the Crown for payment of money by the Crown, or for construction of public works.

(3) It would fall within exclusive Parliamentary power to establish penitentiaries under section 91(28). Legislation might be validly enacted under the section with respect to rights and liabilities *inter se* of the Crown and other parties for construction of a penitentiary.

The suggested limitation of the power under section 101 to laws which, if enacted, would fall within exclusive Parliamentary competence, as opposed to laws which Parliament may enact as incidental to the exercise of exclusive powers, is not supported. It was, and is, then, within Parliament's competence to confer on the Trial Division jurisdiction over the Crown's claims on the contracts in question. Even if section 17(4) of the *Federal Court Act* is limited to civil proceedings in respect of subject matters with Parliamentary competence, the subsection is *intra vires* and the Crown's claim falls well within it.

As to (b) and (c), the notices were given under Rules 1730 and 1726. What is sought to have enforced are rights *inter se* of subject and subject arising from their relationship to one another in connection with a contract for construction. Despite the association of the claim for indemnity with the claim of the Crown, it remains a claim by one subject against another founded on the general laws of property and civil rights applicable. Rules 1726 and 1730 are *intra vires*, but do not increase the jurisdiction of the Court as defined by the *Federal Court Act*. They are merely Rules by which the jurisdiction may be invoked when the Court has jurisdiction. Section 17(4)(a) refers only to proceedings in which the Crown claims relief, and while these claims are closely related to those of the Crown, convenience in disposing of related matters cannot invest the

tir à la compétence du Dominion, mais qui n'ont fait l'objet d'aucune législation fédérale, il ne peut s'agir que de lois portant sur des matières relevant exclusivement de la compétence fédérale et non de lois portant sur des matières qui ressortissent principalement à la compétence provinciale et sur lesquelles le Parlement ne pourrait légiférer qu'incidemment.

Arrêt: les appels sont rejetés. Quant à a), le pouvoir du Parlement est au moins assez étendu pour autoriser l'établissement de tribunaux pour l'administration des lois relatives à des matières ressortissant à la compétence fédérale. Cependant, la compétence législative fédérale en la matière est suffisante. Quant à la question de savoir si le Parlement peut légiférer en matière de droits et obligations de la Couronne découlant d'un contrat visant à la construction d'un pénitencier, il semble qu'une législation fédérale en la matière, si elle était adoptée, pourrait se justifier de trois manières.

(1) Elle relèverait du pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada. Ce n'est pas là le fondement de cette décision.

(2) Elle relèverait des pouvoirs législatifs exclusifs du Parlement en vertu de l'article 91(1A) de l'*Acte de l'A.N.B.* en matière de dette et propriété publiques. Le Parlement, dans l'exercice de ce pouvoir, a adopté la *Loi sur l'administration financière*. Il faudrait aller plus loin et prescrire les droits et les voies de recours en matière de contrats conclus avec la Couronne prévoyant le paiement d'une somme d'argent par Sa Majesté ou la construction d'ouvrages publics.

(3) Elle relèverait du pouvoir exclusif du Parlement de légiférer en matière d'établissement de pénitenciers en vertu de l'article 91(28). Le Parlement pourrait valablement légiférer, conformément à cet article, au sujet des droits et des obligations *inter se* de la Couronne et des autres parties à un contrat de construction d'un pénitencier.

La jurisprudence n'appuie pas l'argument selon lequel le pouvoir accordé en vertu de l'article 101 serait restreint aux lois qui, si elles étaient adoptées, ressortiraient à la compétence exclusive du Parlement, par opposition aux lois que le Parlement peut adopter parce qu'elles sont accessoires à l'exercice de ses pouvoirs exclusifs. Le Parlement possédait et possède toujours le pouvoir de conférer à la Division de première instance la compétence pour juger les réclamations de la Couronne quant aux contrats en question. Même si l'article 17(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* ne vise que des poursuites d'ordre civil relativement à des matières sur lesquelles le Parlement peut légiférer, le paragraphe est *intra vires* et s'applique à la réclamation de la Couronne en l'espèce.

En ce qui concerne b) et c), les avis ont été signifiés conformément aux Règles 1730 et 1726. On réclame l'application des droits de sujets entre eux découlant des liens qui se sont noués entre eux à l'occasion d'un contrat de construction. La poursuite en dommages-intérêts est intimement associée à la réclamation de la Couronne dans cette action, mais en dépit de cette relation, elle demeure une poursuite intentée par un citoyen contre un autre, fondée sur les lois générales applicables en matière de propriété et de droits civils. Les Règles 1726 et 1730 sont *intra vires*, mais elles n'accroissent pas la compétence de la Cour définie dans la *Loi sur la Cour fédérale*. Elles ne sont que des règles auxquelles on peut recourir pour invoquer la compétence de la Cour lorsque cette dernière peut être saisie de l'affaire. L'article 17(4)(a) ne vise que les poursuites dans

Court with a jurisdiction it does not have, or influence the interpretation of section 17(4)(a) to bring about that result. Nor can the Court entertain these claims for the purpose of binding the parties to the conclusion reached by the Court.

In re The Board of Commerce Act, 1919 [1922] 1 A.C. 198; *Consolidated Distilleries Limited v. Consolidated Exporters Corporation Ltd.* [1930] S.C.R. 531; *Consolidated Distilleries Limited v. The King* [1932] S.C.R. 419, [1933] A.C. 508; *Dominion Building Corporation v. The King* [1933] A.C. 533; *The Queen v. Murray* [1965] 2 Ex.C.R. 663, [1967] S.C.R. 262; *Logan v. The King* [1938] 3 D.L.R. 145; *Bank of Montreal v. Royal Bank of Canada* [1933] S.C.R. 311; *The Robert Simpson Montreal Limited v. Hamburg-Amerika Linie Norddeutscher* [1973] F.C. 1356; *Re Privy Council Appeals* [1940] S.C.R. 49 and *The Queen v. J. B. & Sons Ltd.* [1970] S.C.R. 220, applied. *City of Ottawa v. Shore & Horwitz Construction Co. Ltd.* (1960) 22 D.L.R. (2d) 247; *R. v. Loblaw Groceries Co. Ltd.* (1969) 6 D.L.R. (3d) 225 and *Paul Papp Ltd. v. Fitzpatrick* [1967] 1 O.R. 565, discussed.

APPEAL.

COUNSEL:

J. J. Robinette, Q.C., and *D. Brown* for appellants. e

G. W. Ainslie, Q.C., and *I. G. Whitehall* for respondent, The Queen.

J. H. Waite for Lockerbie & Hole Western Limited. f

D. G. Bogdasavich for Attorney General of Saskatchewan.

SOLICITORS:

Davies, Ward & Beck, Toronto, for appellants. g

Deputy Attorney General of Canada for respondent, The Queen.

Harradence and Company, Calgary, for Lockerbie & Hole Western Limited. h

Macdonald, Affleck, Ottawa, for Attorney General of Saskatchewan.

The following are the reasons for judgment rendered in English by i

THURLOW J.: This appeal is from an order of the Trial Division which

(a) dismissed an application by the appellants for an order striking out the statement of claim; j

lesquelles la Couronne réclame un redressement et bien que ces réclamations s'apparentent à celles de la Couronne et qu'il serait pratique de les juger en même temps, un tel procédé ne peut servir à accorder à la Cour une compétence qu'elle n'a pas ou à influencer l'interprétation de l'article 17(4)a) de manière à parvenir à ce résultat. La Cour ne peut non plus statuer sur ces réclamations afin d'assujettir les parties à ses conclusions.

Arrêts appliqués: *In re La Loi de la Commission de Commerce, 1919* [1922] 1 A.C. 198; *Consolidated Distilleries Limited c. Consolidated Exporters Corporation Ltd.* [1930] R.C.S. 531; *Consolidated Distilleries Limited c. Le Roi* [1932] R.C.S. 419, [1933] A.C. 508; *Dominion Building Corporation c. Le Roi* [1933] A.C. 533; *La Reine c. Murray* [1965] 2 R.C.E. 663, [1967] R.C.S. 262; *Logan c. Le Roi* [1938] 3 D.L.R. 145; *La Banque de Montréal c. La Banque Royale du Canada* [1933] R.C.S. 311; *La Compagnie Robert Simpson Montréal Limitée c. Hamburg-Amerika Linie Norddeutscher* [1973] C.F. 1356; *In re Appels au Conseil privé* [1940] R.C.S. 49 et *La Reine c. J. B. & Sons Ltd.* [1970] R.C.S. 220. Arrêts analysés: *City of Ottawa c. Shore & Horwitz Construction Co. Ltd.* (1960) 22 D.L.R. (2^e) 247; *R. c. Loblaw Groceries Co. Ltd.* (1969) 6 D.L.R. (3^e) 225 et *Paul Papp Ltd. c. Fitzpatrick* [1967] 1 O.R. 565.

APPEL.

AVOCATS:

J. J. Robinette, c.r., et *D. Brown* pour les appelantes.

G. W. Ainslie, c.r., et *I. G. Whitehall* pour l'intimée, la Reine.

J. H. Waite pour Lockerbie & Hole Western Limited.

D. G. Bogdasavich pour le procureur général de la Saskatchewan.

PROCUREURS:

Davies, Ward & Beck, Toronto, pour les appelantes.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée, la Reine.

Harradence et Compagnie, Calgary, pour Lockerbie & Hole Western Limited.

Macdonald, Affleck, Ottawa, pour le procureur général de la Saskatchewan.

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

LE JUGE THURLOW: Appel est interjeté d'une ordonnance de la Division de première instance qui

a) rejetait la demande des appelantes visant à obtenir une ordonnance radiant la déclaration;

(b) struck out a notice issued by the appellants claiming indemnity against the respondents (defendants) J. Stevenson & Associates and Stevenson, Raines, Barrett, Hutton, Seaton & Partners; and

(c) struck out a third party notice issued by the appellants claiming indemnity against the respondent (third party) Lockerbie & Hole Western Limited.

The Court heard, at the same time, an appeal by the respondents, J. Stevenson & Associates and Stevenson, Raines, Barrett, Hutton, Seaton & Partners against part (a) of the above mentioned order which also dismissed an application by them for an order striking out the statement of claim. Besides hearing counsel appearing for the several parties at the argument, the Court also heard argument by counsel for the Attorney General of Saskatchewan who supported the quest of the appellants for an order striking out the statement of claim but made no representation with respect to the subject matter of parts (b) or (c) of the order under appeal.

In what follows I shall for convenience refer to the several parties by the first word or words of their names.

With respect to all three parts of the order under appeal, the question raised is whether the Court has jurisdiction to entertain the particular proceeding. The appellants' initial position is that the Court does not have jurisdiction to entertain the Crown's action. Failing that, its position is that the Court has jurisdiction to entertain the indemnity claims referred to in parts (b) and (c) of the order against the other defendants in the action and the third party, respectively, and should restore the notices.

The Crown's claim as set out in the statement of claim is asserted against all the defendants and is for damages of \$1,100,000 arising from the failure of the underground piping system and the underground electrical distribution system of a Young Offenders Institution alleged to have been constructed for the Canadian Penitentiary Service between 1965 and 1969. The basis of claim alleged against Stevenson and Stevenson, Raines is their failure to perform a contract with the Crown for services as consulting architect and engineers in

b) radiait un avis des appelantes par lequel elles réclamaient des dommages-intérêts contre les intimés (défendeurs) J. Stevenson et Associés et Stevenson, Raines, Barrett, Hutton, Seaton et Associés; et

c) radiait un avis à tierce partie émis par les appelantes réclamant une indemnité contre l'intimée (tierce partie) Lockerbie & Hole Western Limited.

La Cour a entendu en même temps un appel interjeté par les intimés, J. Stevenson et Associés et Stevenson, Raines, Barrett, Hutton, Seaton et Associés contre la partie a) de l'ordonnance sus-mentionnée qui rejetait aussi leur demande de radiation de la déclaration. Au cours des débats, la Cour a entendu les avocats représentant les diverses parties, ainsi que le plaidoyer de l'avocat du procureur général de la Saskatchewan qui appuie la demande des appelantes visant à obtenir la radiation de la déclaration mais qui n'a fait aucune observation quant à l'objet des parties b) et c) de l'ordonnance en appel.

Pour plus de commodité, je désignerai les parties par le ou les premier(s) mot(s) de leurs noms.

En ce qui concerne les trois parties de l'ordonnance en appel, la question soulevée est de savoir si la Cour a compétence en l'espèce. Les appelantes prétendent en premier lieu que la Cour n'a pas compétence pour entendre l'action de la Couronne et, subsidiairement, que la Cour peut connaître des demandes d'indemnité mentionnées aux parties b) et c) de l'ordonnance contre les autres défendeurs dans l'action et la tierce partie, respectivement, et qu'elle devrait rétablir les avis.

La réclamation de la Couronne, dont fait état la déclaration, est à l'encontre de tous les défendeurs et s'élève à \$1,100,000; elle se fonde sur le mauvais fonctionnement des canalisations souterraines et du système souterrain de distribution de l'électricité d'une institution pour jeunes délinquants construite pour le Service canadien des pénitenciers entre 1965 et 1969. La réclamation contre Stevenson et Stevenson, Raines se fonde sur la non-exécution d'un contrat conclu avec la Couronne par lequel ils se seraient engagés à faire les plans de

designing the institution and supervising its construction. The Crown claims against McNamara for its alleged failure to perform a contract for the construction of the institution and against the same defendant and Fidelity upon a surety bond allegedly given to secure the due performance by McNamara of the construction contract.

The claim for contribution or indemnity asserted by McNamara and Fidelity against Stevenson and Stevenson, Raines by notice under Rule 1730 is based on alleged negligence on the part of Stevenson and Stevenson, Raines in preparing plans, drawings and specifications for the construction contract which were not fit for the job knowing that the defendant, McNamara, would rely on them, and on alleged implied covenant by Stevenson and Stevenson, Raines, to indemnify that company for any damages caused by improper specifications and plans. The notice includes the following paragraph:

11. These defendants claim to be indemnified by the defendants, Stevenson and Stevenson, Raines, against liability in respect to the said construction contract or in breach thereof on the ground that it was negligently prepared by the defendants, Stevenson and Stevenson, Raines, on your behalf and on the behalf of the plaintiff whose agent you were at all material times.

and it goes on to claim contribution or relief over against Stevenson and Stevenson, Raines in respect of the relief claimed by the Crown.

The claim of McNamara and Fidelity asserted by the third party notice against Lockerbie is based on alleged negligence or failure on the part of Lockerbie in carrying out a sub-contract for installation of plumbing, heating and ventilation in the institution. The claim is for contribution or relief over in respect of any liability of McNamara for damage the Crown may have suffered in relation to the alleged failure of the underground piping system.

With respect to the claim of the Crown, the position taken by the appellants both in this appeal and in that of Stevenson and Stevenson, Raines was that as a matter of interpretation of the *Federal Court Act*, and in particular subsection

l'institution et à en surveiller la construction à titre d'architectes et d'ingénieurs-conseils. La réclamation de la Couronne contre la compagnie McNamara se fonde sur la rupture du contrat relatif à la construction de l'institution et contre la même défenderesse et la Fidelity sur un cautionnement apparemment destiné à garantir l'exécution par la McNamara du contrat de construction.

Par avis conforme à la Règle 1730, McNamara et Fidelity réclament à Stevenson et Stevenson, Raines une contribution ou indemnité en invoquant la négligence de ces derniers dans la préparation de dessins, plans et devis inadéquats à l'égard dudit contrat de construction, alors qu'ils savaient que McNamara se fierait à leurs travaux. McNamara et Fidelity prétendent également que Stevenson et Stevenson, Raines, se sont implicitement engagés à les indemniser pour tout préjudice découlant de devis et plans inadéquats. L'avis comprend le paragraphe suivant:

[TRADUCTION] 11. Les présentes défenderesses affirment être dégagées par les défendeurs Stevenson et Stevenson, Raines, de toute responsabilité à l'égard dudit contrat de construction ou de la rupture dudit contrat, au motif que les défendeurs Stevenson et Stevenson, Raines ont été négligents dans sa préparation pour votre compte ou au nom de la demanderesse dont vous étiez le mandataire à l'époque pertinente.

Selon cet avis, elles prétendent en outre avoir droit à une contribution de Stevenson et Stevenson, Raines, ou à un redressement contre ces derniers en ce qui concerne la réclamation de la Couronne.

La demande de McNamara et Fidelity contre Lockerbie, dont fait état l'avis à tierce partie, se fonde sur la négligence ou le manquement de cette dernière dans l'exécution d'un contrat de sous-entreprise pour l'installation de la plomberie et des systèmes de chauffage et d'aération de l'institution. McNamara et Fidelity prétendent avoir droit à une contribution ou à un redressement à l'égard de toute obligation de McNamara résultant d'un préjudice que peut avoir subi la Couronne par suite du mauvais fonctionnement des canalisations souterraines.

En ce qui concerne la réclamation de la Couronne, les appelantes prétendent, dans cet appel et dans celui de Stevenson et Stevenson, Raines, qu'il ne faut pas interpréter la *Loi sur la Cour fédérale*, et notamment le paragraphe (4) de l'article 17

17(4) thereof, Parliament has not conferred on the Federal Court jurisdiction to entertain a claim of the Crown based on an ordinary construction contract not governed by any "law of Canada" as that expression is used in section 101 of *The British North America Act, 1867*, and that if one gives to subsection 17(4) an interpretation broad enough to extend to matters governed by laws within the legislative competence of the province and which have not been, though they might conceivably be, the subject of valid federal legislation, the subsection goes beyond the powers of Parliament under section 101, the provision of subsection 17(4) being in that case not one "for the better administration of the laws of Canada" within the meaning of section 101.

Alternatively, it was submitted that if the expression "laws of Canada" in section 101 includes some laws potentially within the legislative competence of Parliament but in respect of which no federal legislation has been passed, it is only laws with respect to matters within exclusive federal legislative competence which are included within the expression "laws of Canada" in section 101 and not laws in respect to matters primarily within provincial legislative competence but which might be dealt with as a mere incident of valid federal legislation. In this connection, as I understood the position taken, it was conceded that Parliament might, by properly framed legislation applicable to the establishment of penitentiaries, provide for contracts for their construction but that that would be incidental, it would not be the exercise of an exclusive power, and in the meantime the provinces have dealt with contracts generally and their laws apply to penitentiary contracts.

Counsel for the Attorney General of Saskatchewan adopted the first position taken by the appellants but submitted with respect to the second that Parliament does not have power to legislate with respect to penitentiary contracts.

I shall turn first to the constitutional question. Section 91, heads 1A and 28, and section 101 of *The British North America Act, 1867*, to which references were made, read as follows:

comme accordant à la Cour fédérale la compétence pour entendre une demande de la Couronne basée sur un simple contrat de construction qui n'est régi par aucune «loi du Canada» au sens de cette expression à l'article 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*; les appelantes allèguent en effet que si l'on interprète le paragraphe (4) de l'article 17 de façon à englober les matières ressortissant à la compétence législative provinciale qui n'ont été l'objet d'aucune législation fédérale valide, mais pourraient probablement l'être, ce paragraphe dépasse alors les pouvoirs du Parlement en vertu de l'article 101, puisque dans ce cas les dispositions du paragraphe (4) de l'article 17 n'ont pas pour but «la meilleure administration des lois du Canada» au sens de l'article 101.

Subsidiairement, on allègue que si l'expression «lois du Canada» à l'article 101 comprend des lois qui pourraient ressortir à la compétence législative du Parlement, mais qui n'ont fait l'objet d'aucune législation fédérale, il ne peut s'agir que de lois portant sur des matières relevant exclusivement de la compétence législative fédérale visées par l'expression «lois du Canada» à l'article 101, et non de lois portant sur des matières qui ressortissent principalement à la compétence législative provinciale et sur lesquelles le Parlement ne pourrait légiférer qu'incidemment. A ce sujet, si je comprends bien la position des appelantes, il est admis que le Parlement pourrait, au moyen de lois valides sur l'établissement de pénitenciers, légiférer en matière de contrats relatifs à leur construction, mais seulement de manière incidente et non dans l'exercice d'un pouvoir exclusif, alors que les provinces ont traité des contrats de façon générale et que leurs lois s'appliquent aux contrats relatifs aux pénitenciers.

L'avocat du procureur général de la Saskatchewan a souscrit au premier argument des appelantes, mais il estime, quant au second, que le Parlement n'a pas le pouvoir de légiférer en matière de contrats intéressant les pénitenciers.

Je traiterai tout d'abord de la question d'ordre constitutionnel. Les paragraphes 1A et 28 de l'article 91 et l'article 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, auxquels on nous a renvoyés, se lisent comme suit:

Powers of the Parliament

91. It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces; and for greater Certainty, but not so as to restrict the Generality of the foregoing Terms of this Section, it is hereby declared that (notwithstanding anything in this Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say,—

1A. The Public Debt and Property.

28. The Establishment, Maintenance, and Management of Penitentiaries.

And any Matter coming within any of the Classes of Subjects enumerated in this Section shall not be deemed to come within the Class of Matters of a local or private Nature comprised in the Enumeration of the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces.

101. The Parliament of Canada may, notwithstanding anything in this Act, from Time to Time provide for the Constitution, Maintenance, and Organization of a General Court of Appeal for Canada, and for the Establishment of any additional Courts for the better Administration of the Laws of Canada.

The problem, as I see it, is essentially one of determining what is embraced in the expression “for the better Administration of the Laws of Canada” in section 101, or more particularly whether the enforcement of rights of the Crown arising under a contract for the construction of a penitentiary falls within the expression “Administration of the Laws of Canada” in that section.

In discussing the breadth of the power conferred on Parliament by section 101, in *In re The Board of Commerce Act, 1919, and The Combines and Fair Prices Act, 1919*¹, Viscount Haldane said:

For analogous reasons the words of head 27 of s. 91 do not assist the argument for the Dominion. It is one thing to construe the words “the criminal law, except the constitution of courts of criminal jurisdiction, but including the procedure in criminal matters,” as enabling the Dominion Parliament to exercise exclusive legislative power where the subject matter is one which by its very nature belongs to the domain of criminal jurisprudence. A general law, to take an example, making incest a crime, belongs to this class. It is quite another thing, first to attempt to interfere with a class of subject committed

¹ [1922] 1 A.C. 191 at pages 198-199.

Pouvoirs du parlement

91. Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces; mais pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans le présent article, il est par le présent déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

1A. La dette et la propriété publiques.

28. L'établissement, le maintien, et l'administration des pénitenciers.

Et aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérés dans le présent article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprises dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces.

101. Le parlement du Canada pourra, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, lorsque l'occasion le requerra, adopter des mesures à l'effet de créer, maintenir et organiser une cour générale d'appel pour le Canada, et établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada.

A mon sens, il s'agit donc essentiellement de préciser ce que vise l'expression «pour la meilleure administration des lois du Canada» à l'article 101 ou, plus particulièrement, de déterminer si l'expression «administration des lois du Canada» à cet article comprend l'exercice des droits de la Couronne découlant d'un contrat de construction d'un pénitencier.

En discutant de l'étendue des pouvoirs conférés au Parlement par l'article 101 dans l'affaire *In re la Loi de la Commission de Commerce, 1919, et la Loi des coalitions et des prix raisonnables, 1919*¹, le vicomte Haldane a dit:

[TRADUCTION] Pour des motifs analogues, le paragraphe 27 de l'article 91 ne vient pas à l'appui de la thèse du Dominion. C'est une chose que d'interpréter les mots «le droit criminel, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle» comme autorisant le Parlement fédéral à exercer un pouvoir législatif exclusif lorsque l'objet d'une loi est, par sa nature même, du domaine du droit criminel. Ainsi, une loi générale faisant de l'inceste un crime entre dans cette catégorie. C'est une tout autre chose que de chercher à empiéter sur une catégorie de

¹ [1922] 1 A.C. 191 aux pages 198-199.

exclusively to the Provincial Legislature, and then to justify this by enacting ancillary provisions, designated as new phases of Dominion criminal law which require a title to so interfere as basis of their application. For analogous reasons their Lordships think that s. 101 of the British North America Act, which enables the Parliament of Canada, notwithstanding anything in the Act, to provide for the establishment of any additional Courts for the better administration of the laws of Canada, cannot be read as enabling that Parliament to trench on Provincial rights, such as the powers over property and civil rights in the Provinces exclusively conferred on their Legislatures. Full significance can be attached to the words in question without reading them as implying such capacity on the part of the Dominion Parliament. It is essential in such cases that the new judicial establishment should be a means to some end competent to the latter.

This appears to me to be a general expression of opinion that the scope of the power is limited to matters within federal legislative competence. A further expression of opinion as to limits of the power under section 101 is found in the following passage from the judgment of Anglin C.J.C. in *Consolidated Distilleries Limited v. Consolidated Exporters Corporation Ltd.*²:

While there can be no doubt that the powers of Parliament under s. 101 are of an overriding character, when the matter dealt with is within the legislative jurisdiction of the Parliament of Canada, it seems equally clear that they do not enable it to set up a court competent to deal with matters purely of civil right as between subject and subject. While the law, under which the defendant in the present instance seeks to impose a liability on the third party to indemnify it by virtue of a contract between them, is a law of Canada in the sense that it is in force in Canada, it is not a law of Canada in the sense that it would be competent for the Parliament of Canada to enact, modify or amend it. The matter is purely one of exclusive provincial jurisdiction, concerning, as it does, a civil right in some one of the provinces (s. 92(13)).

It would, therefore, in our opinion, be beyond the power of Parliament to legislate directly for the enforcement of such a right in the Exchequer Court of Canada, as between subject and subject, and it seems reasonably clear that Parliament has made no attempt to do so.

I do not find in the later case of *Consolidated Distilleries v. The King*³ any further limitation or narrower scope attributed to the section. Lord Russell of Killowen said:

The question of jurisdiction depends upon a consideration of the British North America Act, 1867, and the Exchequer Court Act (R.S. Can., 1927, c. 34). The matters in regard to which the Provincial legislatures have exclusive power to make laws include, under the British North America Act, s. 92, head 13—"Property and civil rights in the province"—and s. 92, head

sujets exclusivement attribués à la législature provinciale, pour justifier ensuite cet empiètement par l'adoption de dispositions accessoires devant constituer de nouveaux aspects du droit criminel fédéral qui exigent, comme principe de leur application, le droit d'intervenir ainsi. De même, leurs Seigneuries estiment que l'article 101 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui autorise le Parlement canadien, nonobstant toute disposition de l'Acte, à pourvoir à l'établissement d'autres tribunaux pour assurer la meilleure application des lois du Canada, ne constitue pas, pour le Parlement, une autorisation d'empiéter sur des droits provinciaux, tels que les pouvoirs en matière de propriété et de droits civils qui sont exclusivement conférés aux législatures provinciales. On peut donner à ces mots leur sens véritable sans les interpréter comme comportant un tel pouvoir accordé au Parlement du Dominion. Il est essentiel, en pareil cas, que le nouveau tribunal établi constitue un moyen de parvenir à quelque fin relevant dudit Parlement.

Il me semble ressortir de ce qui précède que ces pouvoirs se limitent aux matières relevant de la compétence législative fédérale. Dans l'extrait suivant, le juge Anglin, ancien juge en chef du Canada, dans l'affaire *Consolidated Distilleries Limited v. Consolidated Exporters Corporation Ltd.*² exprime aussi son opinion sur les limites du pouvoir conféré par l'article 101:

[TRADUCTION] Même s'il est manifeste que les pouvoirs conférés au Parlement par l'article 101 ont un caractère général lorsqu'il s'agit de sujets relevant de la compétence législative fédérale, il semble tout aussi évident que ces pouvoirs n'autorisent pas le Parlement à établir un tribunal ayant compétence en matière de droits civils entre citoyens. Même si la loi aux termes de laquelle la défenderesse en l'espèce prétend imposer à la tierce partie l'obligation de l'indemniser en vertu d'un contrat qu'elles ont conclu est une loi du Canada, en ce qu'elle est en vigueur au Canada, il ne s'agit pas d'une loi du Canada que le Parlement du Canada pourrait adopter, modifier ou amender. L'affaire en l'espèce relève exclusivement de la compétence provinciale car elle traite d'un droit civil dans l'une des provinces (article 92(13)).

A notre avis, il n'est pas de la compétence du Parlement de légiférer directement pour permettre à la Cour de l'Échiquier de faire appliquer un tel droit entre les parties et il me semble clair que telle n'a pas été son intention.

L'autre arrêt *Consolidated Distilleries v. Le Roi*³ n'apporte pas de nouvelles limites à la portée de cet article. Voici ce que déclarait lord Russell de Killowen:

[TRADUCTION] La question de compétence repose sur un examen de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 et de la Loi sur la Cour de l'Échiquier (S.R.C., 1927, c. 34). Conformément aux rubriques 13 et 14 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, les catégories de sujets ressortissant exclusivement au pouvoir législatif provincial com-

² [1930] S.C.R. 531 at pages 535-536.

³ [1933] A.C. 508 at page 520.

² [1930] R.C.S. 531 aux pages 535-536.

³ [1933] A.C. 508 à la page 520.

14—"The administration of justice in the province, including the constitution, maintenance and organisation of provincial courts, both of civil and of criminal jurisdiction, and including procedure in civil matters in those courts." Sect. 101, however, provides that: "The Parliament of Canada may, notwithstanding anything in this Act, from time to time provide for the . . . establishment of any additional courts for the better administration of the laws of Canada."

The Exchequer Court of Canada was constituted in the year 1875 in exercise of this power. It was conceded by the appellants (and rightly, as their Lordships think) in the argument before the Board, that the Parliament of Canada could, in exercising the power conferred by s. 101, properly confer upon the Exchequer Court jurisdiction to hear and determine actions to enforce the liability on bonds executed in favour of the Crown in pursuance of a revenue law enacted by the Parliament of Canada. The point as to jurisdiction accordingly resolves itself into the question whether the language of the Exchequer Court Act upon its true interpretation purports to confer the necessary jurisdiction.

Counsel for the appellants relied on a particular passage earlier in the judgment of Anglin C.J.C. in *Consolidated Distilleries Limited v. Consolidated Exporters Corporation Ltd.*⁴ as indicating a further limitation on the power under section 101. After citing section 101, Anglin C.J.C. had said:

It is to be observed that the "additional courts", which Parliament is hereby authorized to establish, are courts "for the better administration of the laws of Canada." In the collocation in which they are found, and having regard to the other provisions of the *British North America Act*, the words, "the laws of Canada," must signify laws enacted by the Dominion Parliament and within its competence. If they should be taken to mean laws in force anywhere in Canada, which is the alternative suggested, s. 101 would be wide enough to confer jurisdiction on Parliament to create courts empowered to deal with the whole range of matters within the exclusive jurisdiction of the provincial legislatures, including "property and civil rights" in the provinces, although, by s. 92(14) of the *British North America Act*,

The administration of justice in the province, including the constitution, maintenance, and organization of provincial courts, both of civil and of criminal jurisdiction, and including procedure in civil matters in those courts

is part of the jurisdiction conferred exclusively upon the provincial legislatures. [Underlining added.]

It appears to me that the sentence which I have underlined is not free from ambiguity, as it seems to be capable of being read as meaning both laws enacted by Parliament and laws that it would be

⁴ [1930] S.C.R. 531 at pages 534-535.

prennent notamment: «La propriété et les droits civils dans la province» et «l'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation des tribunaux de justice pour la province ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux.»
 a Cependant l'article 101 dit que: «Le parlement du Canada pourra, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, lorsque l'occasion le requerra, adopter des mesures à l'effet de créer, maintenir et organiser une cour générale d'appel pour le Canada, et établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada.»

b En vertu de ce pouvoir, la Cour de l'Échiquier du Canada a été établie en 1875. Les appelants, dans leur plaidoyer devant la Commission, ont reconnu (à juste titre, leurs Seigneuries) que le Parlement du Canada pouvait, dans l'exercice du pouvoir conféré par l'article 101, donner à la Cour de l'Échiquier compétence pour entendre et juger des actions visant à faire sanctionner la responsabilité du signataire d'un cautionnement fait à l'ordre de la Couronne en vertu d'une loi fiscale adoptée par le Parlement du Canada. La question de compétence se résout ainsi en la question de savoir si la Loi sur la Cour de l'Échiquier est censée conférer la compétence nécessaire.

d L'avocat des appelantes s'appuyait sur un certain passage de la décision du juge Anglin, juge en chef du Canada à l'époque, dans l'affaire *Consolidated Distilleries Limited c. Consolidated Exporters Corporation Ltd.*⁴ comme imposant une autre restriction au pouvoir conféré au Parlement par l'article 101. Après avoir cité cet article, le juge en chef du Canada Anglin a dit:

[TRADUCTION] Notons que les «tribunaux additionnels» que le Parlement est autorisé à établir en vertu de l'article 101 sont des tribunaux «pour la meilleure administration des lois du Canada.» Compte tenu du contexte et des autres dispositions de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, l'expression «les lois du Canada» doit viser des lois adoptées par le Parlement fédéral et qui sont de son ressort. Si l'on devait entendre par ces mots
 g comme on le propose, les lois en vigueur au Canada, l'article 101 serait d'une portée assez générale pour habiliter le Parlement à créer des tribunaux pouvant connaître de toutes les matières relevant exclusivement de la compétence des législatures provinciales, y compris «la propriété et les droits civils» dans les provinces, alors qu'en vertu de l'article 92(14) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*,

L'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux

i appartient exclusivement à la compétence législative provinciale. [C'est moi qui souligne.]

La phrase que j'ai soulignée reste assez ambiguë car il semble que l'on puisse l'interpréter comme visant à la fois les lois adoptées par le Parlement et celles qu'il pourrait édicter. En fait, cette interpré-

⁴ [1930] R.C.S. 531 aux pages 534-535.

competent for Parliament to enact. Indeed, that meaning appears to me to be more in harmony with the sentence already quoted from the same judgment at page 535 which reads:

While the law, under which the defendant in the present instance seeks to impose a liability on the third party to indemnify it by virtue of a contract between them, is a law of Canada in the sense that it is in force in Canada, it is not a law of Canada in the sense that it would be competent for the Parliament of Canada to enact, modify or amend it.

However, assuming that the meaning attributed to the passage by counsel for the appellants is correct, it appears to me that what was being considered was a choice between two views, one more restrictive and the other much broader than the view expressed by Viscount Haldane in *The Board of Commerce* case. This should, I think, be attributed to the fact that what was under consideration was a claim between subject and subject and it may have been considered necessary to adopt a view as broad as the alternative suggested by counsel in that case (see the portion underlined in the previous passage from the judgment) in order to uphold the jurisdiction of the Court to entertain such a claim.

Two years later, when *Consolidated Distilleries Limited v. The King*⁵ came before the Supreme Court, the claim being not one between subject and subject but a claim by the Crown on bonds given by the appellant, Anglin C.J.C. said:

I never entertained any doubt whatever as to the jurisdiction of the Exchequer Court in these cases to hear these appeals.

If authority to hear and determine such claims as these is not something which it is competent for the Dominion, under s. 101 of the *British North America Act*, to confer upon a court created by it for "the better administration of the law of Canada," I would find it very difficult to conceive what that clause in the B.N.A. Act was intended to convey.

That the Dominion Parliament intended to confer such jurisdiction on the Exchequer Court, in my opinion, is clear beyond argument, the case probably falling within clause (a); but, if not, it certainly is clearly within clause (d) of s. 30 of the *Exchequer Court Act*.

In the same case, Duff J. (as he then was) said at page 422:

I find no difficulty in holding that the Parliament of Canada is capable, in virtue of the powers vested in it by section 101 of

tation me paraît s'accorder davantage à l'extrait déjà cité de la décision du juge Anglin à la page 535 et qui se lit ainsi:

^a [TRADUCTION] Même si la loi aux termes de laquelle la défenderesse en l'espèce prétend imposer à la tierce partie l'obligation de l'indemniser en vertu d'un contrat qu'elles ont conclu est une loi du Canada en ce qu'elle est en vigueur au Canada, il ne s'agit pas d'une loi du Canada que le Parlement du Canada pourrait adopter, modifier ou amender.

^b Toutefois, à supposer que l'avocat des appelantes a correctement interprété cet extrait, il me semble qu'il s'agissait de faire un choix entre deux points de vue, l'un plus restrictif et l'autre beaucoup plus large que l'opinion exprimée par le vicomte Haldane dans l'affaire *La Commission de commerce*. La raison en est, à mon avis, que l'on avait à trancher une réclamation entre sujets et l'on a pu considérer nécessaire d'adopter un point de vue aussi large que la solution avancée par l'avocat (voir la partie soulignée de l'extrait du jugement) afin de maintenir que la Cour avait compétence pour entendre une telle demande.

^c ^d ^e Deux ans plus tard, lorsqu'on a soumis à la Cour suprême l'affaire *Consolidated Distilleries Limited c. Le Roi*⁵, traitant non pas d'une réclamation entre sujets mais d'une réclamation qu'avait présentée la Couronne au sujet d'un cautionnement fait à son ordre par l'appelante, le juge en chef du Canada à l'époque, le juge Anglin, a déclaré:

^f ^g [TRADUCTION] Je n'ai jamais douté que la Cour de l'Échiquier était compétente pour entendre les appels interjetés dans ces affaires.

^h Si l'article 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* n'habilite pas le Dominion à conférer à une cour qu'il a établie pour «la meilleure administration des lois du Canada» la compétence d'entendre et de juger de telles demandes, je ne vois pas quel pourrait être l'objet dudit article.

À mon avis, il ne fait aucun doute que le Parlement du Dominion entendait conférer une telle compétence à la Cour de l'Échiquier, probablement en vertu de l'alinéa a) de l'article 30 de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier*, sinon, certainement clairement en vertu de l'alinéa d) du même article.

Dans la même affaire, le juge Duff (tel était alors son titre) disait à la page 422:

ⁱ ^j [TRADUCTION] Il me semble évident que le Parlement du Canada, en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 101 de

⁵ [1932] S.C.R. 419 at page 421.

⁵ [1932] R.C.S. 419 à la page 421.

the *British North America Act*, of endowing the Exchequer Court with authority to entertain such actions as these. I do not doubt that "the better administration of the laws of Canada," embraces, upon a fair construction of the words, such a matter as the enforcement of an obligation contracted pursuant to the provisions of a statute of that Parliament or of a regulation having the force of statute. I do not think the point is susceptible of elaborate argument, and I leave it there.

When the case reached the Privy Council, the precise problem resolved was the interpretation to be put on subsection 30(d) of the *Exchequer Court Act*, but what Lord Russell said with regard to it appears to me to involve necessarily the position that legislative potential or legislative competence in relation to the subject matter of the action is the test of constitutional power under section 101 rather than actual federal legislation validly enacted with respect to the subject matter. There was a revenue statute which referred to bonds, and regulations, as well, which referred to bonds, but what it was sought to enforce was not, as I read the case, the statute itself or the regulations but the bonds. Lord Russell said at pages 520-522:

The relevant section is s. 30, which is in the following terms: "30. The Exchequer Court shall have and possess concurrent original jurisdiction in Canada (a) in all cases relating to the revenue in which it is sought to enforce any law of Canada, including actions, suits and proceedings by way of information to enforce penalties and proceedings by way of information in rem, and as well in qui tam suits for penalties or forfeiture as where the suit is on behalf of the Crown alone; (b) in all cases in which it is sought at the instance of the Attorney-General of Canada, to impeach or annul any patent of invention, or any patent, lease or other instrument respecting lands; (c) in all cases in which demand is made or relief sought against any officer of the Crown for anything done or omitted to be done in the performance of his duty as such officer; and (d) in all other actions and suits of a civil nature at common law or equity in which the Crown is plaintiff or petitioner. R.S., c. 140, s. 31." By virtue of s. 2(a) the Crown means the Crown in right or interest of the Dominion of Canada.

The learned President held that the Exchequer Court had jurisdiction, inasmuch as the bonds were required to be given by a law enacted by the Parliament of Canada in respect of a matter in which it had undoubted jurisdiction. The subject-matter of the actions directly arose from legislation of Parliament in respect of excise.

The Chief Justice thought that the cases fell clearly within s. 30(d), and probably also within s. 30(a). Duff J., while suggesting a possible doubt as to the application of sub-s. (a), held that the cases were plainly within sub-s. (d).

Their Lordships are anxious to avoid expressing any general views upon the extent of the jurisdiction conferred by s. 30,

l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, peut accorder à la Cour de l'Échiquier la compétence pour juger des actions comme celles-ci. Je ne doute pas qu'interprétée correctement, l'expression «la meilleure administration des lois du Canada» comprend notamment l'exécution d'une obligation contractée conformément aux dispositions d'une loi de ce Parlement ou d'un règlement ayant force de loi. Je ne crois pas la question susceptible d'une longue discussion, aussi m'en tiendrai-je à ce que j'ai dit.

Le Conseil privé, lorsque l'affaire lui a été soumise, s'est prononcé sur la façon d'interpréter l'article 30d) de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier* mais ce qu'a dit lord Russell à ce sujet me semble supposer nécessairement que le pouvoir constitutionnel accordé en vertu de l'article 101 se fonde sur la compétence du Parlement pour légiférer sur l'objet du litige plutôt que sur les lois fédérales valides existantes à ce sujet. Il y avait une loi fiscale ainsi que des règlements qui visaient des cautionnements mais à mon sens, on ne cherchait pas à mettre en vigueur la loi elle-même ni les règlements, mais les cautionnements. Lord Russell déclarait aux pages 520-522:

[TRADUCTION] Voici le libellé de l'article 30 qui est la disposition pertinente: «30. La Cour de l'Échiquier a juridiction concurrente au Canada, en première instance, a) dans tous les cas se rattachant au revenu où il s'agit d'appliquer quelque loi du Canada, y compris les actions, poursuites et procédures par voie de dénonciation pour l'application de peines, et les procédures par voie de dénonciation in rem, et aussi bien dans les poursuites qui tam pour amendes ou confiscations que lorsque la poursuite est intentée au nom de la Couronne seule; b) dans tous les cas où il s'agit, à l'instance du procureur général du Canada, de contester ou d'annuler un brevet d'invention, ou des lettres patentes, un bail ou quelque autre titre relatif à des terres; c) dans tous les cas où une demande est faite ou un recours est cherché contre un fonctionnaire de la Couronne pour une chose faite ou omise dans l'accomplissement de ses devoirs comme tel; et, d) dans toutes autres actions et poursuites d'ordre civil, en common law ou en equity, dans lesquelles la Couronne est demanderesse ou requérante. S.R., c. 140, art. 31.» En vertu de l'art. 2a) la Couronne signifie la Couronne du chef et dans l'intérêt du Dominion du Canada.

Le savant Président a jugé que la Cour de l'Échiquier avait compétence dans la mesure où le cautionnement devait être fourni aux termes d'une loi adoptée par le Parlement du Canada relativement à un sujet relevant clairement de sa compétence législative: L'objet des actions découlait directement d'une loi du Parlement portant sur l'accise.

Le juge en chef était d'avis que les affaires tombaient clairement sous le coup de l'article 30d) et probablement aussi de l'article 30a). Le juge Duff, tout en exprimant ses doutes quant à l'application de l'alinéa a), était convaincu que les affaires relevaient de l'alinéa d).

Leurs Seigneuries voudraient éviter d'exprimer des opinions générales sur l'étendue de la compétence conférée par l'article

beyond what is necessary for the decision of this particular case. Each case as it arises must be determined in relation to its own facts and circumstances. In regard to the present case their Lordships appreciate that a difficulty may exist in regard to sub-s. (a). While these actions are no doubt "cases relating to the revenue," it might perhaps be said that no law of Canada is sought to be enforced in them. Their Lordships, however, have come to the conclusion that these actions do fall within sub-s. (d). It was suggested that if read literally, and without any limitation, that sub-section would entitle the Crown to sue in the Exchequer Court and subject defendants to the jurisdiction of that Court, in respect of any cause of action whatever, and that such a provision would be ultra vires the Parliament of Canada as one not covered by the power conferred by s. 101 of the British North America Act. Their Lordships, however, do not think that sub-s. (d), in the context in which it is found, can properly be read as free from all limitations. They think that in view of the provisions of the three preceding sub-sections the actions and suits in sub-s. (d) must be confined to actions and suits in relation to some subject-matter, legislation in regard to which is within the legislative competence of the Dominion. So read, the sub-section could not be said to be ultra vires, and the present actions appear to their Lordships to fall within its scope. The Exchequer Court accordingly had jurisdiction in the matter of these actions. [Emphasis added.]

Reference may also be made to the discussion in the appendix to the reasons of Jaccett C.J. in *The Robert Simpson Montreal Limited v. Hamburg-Amerika Linie Norddeutscher*⁶, as well as to the reasons of Duff C.J.C. in *Reference as to the legislative competence of Parliament, etc. (Re Privy Council Appeals)*⁷ and those of Pigeon J. in *The Queen v. J. B. & Sons Ltd.*⁸

These authorities appear to me to support the view that the power of Parliament under section 101 is at least broad enough to permit the establishment of courts for the administration of laws with respect to matters within federal legislative competence. It appears to me that the power may be even broader, for a law such as, for example, *The British North America Act, 1867*, which in some respects at least it is not within the competence of Parliament to alter, is plainly a law of Canada. For present purposes, however, it appears to me to be unnecessary to go further than to express my adherence to the view that federal legislative competence with respect to the subject matter is sufficient.

30, préférant s'en tenir à ce qui est nécessaire au règlement du litige. Il faut juger chaque cas en fonction des faits et des circonstances qui lui sont particuliers. En l'espèce, leurs Seigneuries se rendent compte qu'il peut exister une difficulté en ce qui concerne l'alinéa a). Bien que ces actions soient assurément «des cas se rattachant au revenu» on pourrait peut-être dire qu'il ne s'agit pas d'appliquer une loi du Canada. Cependant leurs Seigneuries ont conclu que ces actions relèvent de l'alinéa d). On a avancé qu'interprété de façon littérale, sans aucune restriction, cet alinéa autoriserait la Couronne à poursuivre devant la Cour de l'Échiquier et à soumettre à la compétence de la Cour les défendeurs dans toute cause d'action, et qu'une telle disposition serait ultra vires du parlement du Canada parce qu'elle ne relèverait pas des pouvoirs conférés par l'article 101 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Toutefois, leurs Seigneuries estiment que, vu son contexte, on ne peut considérer l'alinéa d) comme exempt de toutes restrictions. Elles pensent qu'étant donné les dispositions des trois alinéas précédents, les actions et poursuites envisagées à l'alinéa d) se limitent à des actions portant sur des matières ressortissant au pouvoir législatif du Dominion. Interprété de cette façon, l'alinéa en question ne serait pas ultra vires, et il semble à leurs Seigneuries que les présentes actions entrent dans son domaine d'application. En conséquence, la Cour de l'Échiquier avait compétence en l'espèce. [C'est moi qui souligne.]

Il convient aussi de renvoyer à l'annexe aux motifs du juge en chef Jaccett dans l'affaire *La Compagnie Robert Simpson Montréal Limitée c. Hamburg-Amerika Linie Norddeutscher*⁶ ainsi qu'aux motifs du juge Duff, ex-juge en chef du Canada, dans le *Renvoi relatif à la compétence législative du Parlement, etc. (Appels au Conseil privé)*⁷ et aux motifs du juge Pigeon dans l'affaire *La Reine c. J. B. & Sons Ltd.*⁸

Ces décisions semblent impliquer que le pouvoir conféré au Parlement en vertu de l'article 101 est au moins assez étendu pour autoriser l'établissement de tribunaux pour l'administration des lois relatives à des matières ressortissant à la compétence législative fédérale. J'estime que ce pouvoir pourrait même être plus étendu, car une loi, comme par exemple l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, est clairement une loi du Canada, bien que sous certains rapports tout au moins il n'appartienne pas au Parlement de la modifier. J'estime que la compétence législative fédérale en la matière est suffisante et aux fins présentes je n'ai pas à en dire davantage.

⁶ [1973] F.C. 1356 at page 1364.

⁷ [1940] S.C.R. 49 at page 61.

⁸ [1970] S.C.R. 220 at page 232.

⁶ [1973] C.F. 1356 à la page 1364.

⁷ [1940] R.C.S. 49 à la page 61.

⁸ [1970] R.C.S. 220 à la page 232.

The next question is whether the subject matter of the rights and liabilities of the Crown under a contract for the construction of a penitentiary falls within the legislative power of Parliament.

On this aspect of the matter there appear to me to be three bases on which legislation by Parliament, if enacted, might be justified.

The first of these is that it would fall within the power to make laws for the peace, order and good government of Canada to make laws prescribing the rights and liabilities of the Crown in right of Canada under contracts to which the Crown in right of Canada is a party. The Crown in right of Canada is in no sense a provincial concept or institution. Its property is the property of Canada as a whole, its rights arising from its contracts with subjects are rights of Canada as a whole and its liabilities therefrom are liabilities of Canada as a whole. They are not matters of a local or private nature in any province and specific legislation in respect to them is not within the competence of any provincial legislature. This is a different thing from saying that the rights of the Crown in right of Canada cannot be affected by provincial legislation and must be distinguished therefrom. In cases such as *Dominion Building Corporation v. The King*⁹ and *The Queen v. Murray*¹⁰ the rights of the Crown in right of Canada have undoubtedly been affected by valid provincial legislation applicable generally to the subject matter. But that, as I see it, is not because Parliament does not have authority to legislate in relation to the rights of the Crown in right of Canada, but because in each instance Parliament had not legislated in relation to the rights of the Crown in the particular kind of situation and the only law on which the Crown's rights could be founded or by which they could be determined was the general law relating to the subject matter of the province in which the matter arose.

I incline to the view that Parliament has the authority under the peace, order and good government power to legislate in respect of the contracts of the Crown in right of Canada and the rights and liabilities of the Crown arising under them, but as this is perhaps the broadest basis of legislative power that might be invoked and was but suggest-

La question suivante est de savoir si le Parlement peut légiférer en matière de droits et obligations de la Couronne découlant d'un contrat visant à la construction de pénitenciers.

A ce sujet, il me semble qu'une législation fédérale en la matière, si elle était adoptée, pourrait se justifier de trois manières.

Tout d'abord, la législation en matière de droits et obligations de la Couronne du chef du Canada découlant de contrats auquel la Couronne du chef du Canada est une partie relèverait du pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada. La Couronne du chef du Canada n'est sous aucun rapport un concept ou une institution provinciale. Ses biens sont les biens de l'ensemble du Canada, ses droits issus de contrats conclus avec des particuliers sont aussi ceux de l'ensemble du Canada de même que les obligations qui en découlent. Ils n'ont dans aucune province, un caractère local ou privé et une législation provinciale n'a pas le pouvoir d'adopter une législation particulière à leur égard. Cela ne veut pas dire que les lois provinciales ne peuvent influencer sur les droits de la Couronne du chef du Canada et que ceux-ci doivent être placés dans une catégorie à part. Dans certaines affaires, comme par exemple *Dominion Building Corporation c. Le Roi*⁹ et *La Reine c. Murray*¹⁰, il est indéniable que des lois provinciales valides applicables de façon générale à un sujet ont eu des répercussions sur les droits de la Couronne du chef du Canada. Mais selon moi, ce n'était pas parce que le Parlement ne pouvait pas légiférer en matière de droits de la Couronne du chef du Canada, mais parce que dans chaque cas il n'existait pas de loi fédérale portant sur les droits de la Couronne dans les circonstances particulières et que la seule loi pouvant servir de fondement aux droits de la Couronne était le droit généralement applicable en la matière, dans la province où le différend avait pris naissance.

Je suis porté à croire que le Parlement, en vertu du pouvoir qui lui est conféré d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement, peut légiférer au sujet des contrats de la Couronne du chef du Canada et des droits et obligations de la Couronne qui en découlent, mais comme c'est vraisemblablement le fondement le plus large du pouvoir législa-

⁹ [1933] A.C. 533.

¹⁰ [1965] 2 Ex.C.R. 663; [1967] S.C.R. 262.

⁹ [1933] A.C. 533.

¹⁰ [1965] 2 R.C.É. 663; [1967] R.C.S. 262.

ed in the memorandum of argument of the Attorney General of Canada and not further developed in the course of argument by counsel, I shall not base my conclusion on it and shall express no concluded opinion.

The second basis on which legislation might be justified is that it would fall within the exclusive power of Parliament under head 1A of section 91 to make laws respecting the public debt and property. In the exercise of that authority Parliament has enacted the *Financial Administration Act*, which provides *inter alia* (1) for the establishment of the Consolidated Revenue Fund, consisting of the aggregate of all public monies that are on deposit to the credit of the Receiver General; (2) that payments shall not be made therefrom without the authority of Parliament; (3) that no contract or other arrangement providing for the payment of money by Her Majesty shall be entered into or have any force or effect unless a deputy head or other authorized person certifies that funds are available; and (4) that the Governor in Council may make regulations with respect to the conditions under which contracts may be entered into and on whose authority and with respect to the security to be given to Her Majesty to secure their due performance. I do not think any of these provisions is open to serious challenge as not being *intra vires* as legislation relating to the public property, that is to say, the Consolidated Revenue Fund. But it appears to me as well that Parliament, if it saw fit, could go further in legislating in relation to the public property and prescribe what are the rights of the parties under contracts with the Crown calling for the payment of money by the Crown, or contracts for the construction of public works, belonging to the Crown in right of Canada, as well as the remedies of the Crown and the contractor for the enforcement of such rights whether by way of damages for breach of such contracts or otherwise.

The third basis on which legislation might be justified is that it would fall within the exclusive power of Parliament under head 28 of section 91 to legislate in relation to the establishment of penitentiaries. On this it seems to me that Parliament could validly enact that a penitentiary to be

tif et comme le procureur général du Canada n'a fait qu'avancer cette opinion dans l'exposé de son plaidoyer, les avocats ne l'ayant pas développée pendant les débats, je ne m'en servirai pas pour fonder ma décision et n'exprimerai à ce sujet aucune opinion définitive.

Une telle législation se justifierait également du fait qu'elle relèverait des pouvoirs exclusifs du Parlement en vertu de la rubrique 1A de l'article 91, en matière de dette et propriété publiques. Le Parlement, conformément au pouvoir que lui accorde cet article, a adopté la *Loi sur l'administration financière* qui prévoit notamment (1) l'établissement du Fonds du revenu consolidé, c'est-à-dire l'ensemble de tous les deniers publics qui sont en dépôt au crédit du receveur général; (2) qu'aucun paiement ne doit être fait à même le Fonds du revenu consolidé sans l'autorisation du Parlement; (3) que nul contrat ou autre arrangement stipulant le paiement d'une somme d'argent par Sa Majesté ne doit être conclu ni avoir vigueur ou effet à moins que le sous-chef ou une autre personne autorisée ne certifie qu'il existe un solde disponible; et (4) que le gouverneur en conseil peut établir des règlements sur les conditions auxquelles les contrats peuvent être conclus, sur leur mode d'approbation et la garantie à fournir à Sa Majesté et en son nom pour en assurer la fidèle exécution. Je ne pense pas qu'on puisse sérieusement douter que ces dispositions sont *intra vires* en tant que loi se rapportant aux biens publics, c'est-à-dire au Fonds du revenu consolidé. Mais il me semble que le Parlement, s'il l'estimait souhaitable, pourrait aller plus loin en matière de législation relative aux biens publics et prescrire les droits des parties aux contrats conclus avec la Couronne prévoyant le paiement d'une somme d'argent par Sa Majesté, ou aux contrats visant à la construction d'ouvrages publics, appartenant à la Couronne du chef du Canada, ainsi que les recours que peuvent exercer la Couronne et les entrepreneurs pour faire valoir leurs droits, soit au moyen d'actions en dommages-intérêts pour rupture de contrats soit autrement.

En troisième lieu, une telle législation relèverait du pouvoir exclusif du Parlement de légiférer en matière d'établissement de pénitenciers, en vertu de la rubrique 28 de l'article 91. Sous ce rapport, il me semble que le Parlement pourrait valablement édicter une loi portant que la construction d'un

established should conform to prescribed specifications, that a contract entered into by the Crown for the construction of such a penitentiary should bind the Crown and the contractor according to any known system of law or rule specifically provided therefor and what remedies might be pursued by either party for breach of the contract. Indeed it seems to me that it would be perfectly competent for Parliament to enact, if it saw fit, a complete code of law relating to contracts between the Crown and any person or corporation for the construction of a penitentiary and the security to be given for due performance thereof and by such code to define and prescribe the rights and liabilities of both arising under such a contract and under the security required therefor. Whether or not such a code could validly prescribe the rights *inter se* of subjects who are parties to such a contract or the rights *inter se* of several subjects arising out of situations where both had separately entered into contracts with the Crown for the performance of separate parts of the required construction, it is unnecessary to decide, but it seems to me that with respect to rights and liabilities *inter se* of the Crown and other parties to contracts for the construction of a penitentiary counsel for the appellants was correct in conceding that legislation might validly be enacted by Parliament under head 28.

It appears to me as well that the suggested limitation of the power under section 101 to laws which, if enacted, would fall within the exclusive competence of Parliament, as opposed to laws which Parliament may enact as incidental to the exercise of exclusive powers, is not supported by the authorities. The *Consolidated Distilleries* case itself is, as it seems to me, a situation in which the legislative competence of Parliament in respect of customs bonds was but an incident of the enactment of customs legislation in the exercise of the power under head 3 of section 91 to raise money by any mode or system of taxation.

I am accordingly of the opinion that it was and is within the competence of Parliament to confer on the Trial Division of this Court jurisdiction over the Crown's claims on the contracts in question. It

pénitencier doit respecter certaines normes prescrites, et que la Couronne et l'entrepreneur, conformément à tout système juridique ou toute règle prévus à cette fin, sont liés par le contrat conclu en vue de la construction du pénitencier et prévoyant des voies de recours pour les deux parties en cas de rupture de contrat. En effet, j'estime que le Parlement pourrait parfaitement édicter, s'il le jugeait à propos, un code qui régirait les contrats de construction de pénitenciers conclus entre la Couronne et un particulier ou une compagnie, qui déterminerait la garantie à fournir pour en assurer la fidèle exécution et qui définirait les droits et les obligations des deux parties découlant du contrat et de la garantie imposée. Il n'est pas nécessaire de déterminer si un tel code pourrait prescrire les droits des citoyens *inter se*, parties à un tel contrat, ou relativement aux droits des citoyens *inter se* lorsque la Couronne a accordé plusieurs contrats en vue de l'exécution de diverses phases de la construction; il me semble toutefois que l'avocat des appelantes a eu raison de concéder que le Parlement, en vertu de la rubrique 28, peut parfaitement légiférer au sujet des droits et des obligations *inter se* de la Couronne et des autres parties à un contrat visant à la construction d'un pénitencier.

Il me semble que la jurisprudence n'appuie pas l'argument selon lequel le pouvoir législatif fédéral accordé en vertu de l'article 101 serait restreint aux lois qui, si elles étaient adoptées, ressortiraient à la compétence exclusive du Parlement, par opposition aux lois que le Parlement peut adopter parce qu'elles sont accessoires à l'exercice de ses pouvoirs exclusifs. Il me semble que l'affaire *Consolidated Distilleries* illustre bien le cas où le pouvoir législatif fédéral relativement à un cautionnement en matière de douanes était purement accessoire à l'adoption de lois douanières en vertu du pouvoir de prélever des deniers par tous modes ou systèmes de taxation, conformément à la rubrique 3 de l'article 91.

En conséquence, je suis d'avis que le Parlement possédait et possède toujours le pouvoir de conférer à la Division de première instance de cette cour la compétence pour juger les réclamations de la Cou-

remains to consider whether Parliament has done so.

Section 17 of the *Federal Court Act* provides as follows:

JURISDICTION OF TRIAL DIVISION

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.

(3) The Trial Division has exclusive original jurisdiction to hear and determine the following matters:

(a) the amount to be paid where the Crown and any person have agreed in writing that the Crown or that person shall pay an amount to be determined by

- (i) the Federal Court,
- (ii) the Trial Division, or
- (iii) the Exchequer Court of Canada;

(b) any question of law, fact, or mixed law and fact that the Crown and any person have agreed in writing shall be determined by

- (i) the Federal Court,
- (ii) the Trial Division, or
- (iii) the Exchequer Court of Canada; and

(c) proceedings to determine disputes where the Crown is or may be under an obligation, in respect of which there are or may be conflicting claims.

(4) The Trial Division has concurrent original jurisdiction

(a) in proceedings of a civil nature in which the Crown or the Attorney General of Canada claims relief; and

(b) in proceedings in which relief is sought against any person for anything done or omitted to be done in the performance of his duties as an officer or servant of the Crown.

(5) The Trial Division has exclusive original jurisdiction to hear and determine every application for a writ of *habeas corpus ad subjiciendum*, writ of *certiorari*, writ of prohibition or writ of *mandamus*, in relation to any member of the Canadian Forces serving outside Canada.

This section bears little similarity to section 30 of the *Exchequer Court Act* which was under consideration in the *Consolidated Distilleries* case and in the reasons of Kerwin J. (as he then was) in

ronne relatives aux contrats en question. Il reste à déterminer si le Parlement l'a fait.

Voici ce que dit l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*:

COMPÉTENCE DE LA DIVISION DE PREMIÈRE INSTANCE

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.

(3) La Division de première instance a compétence exclusive pour entendre et juger en première instance les questions suivantes:

a) le montant à payer lorsque la Couronne et une personne ont convenu par écrit que la Couronne ou cette personne paie un montant devant être déterminé

- (i) par la Cour fédérale,
- (ii) par la Division de première instance, ou
- (iii) par la Cour de l'Échiquier du Canada;

b) toute question de droit, question de fait ou question de droit et de fait que la Couronne et une personne ont convenu par écrit de faire juger

- (i) par la Cour fédérale,
- (ii) par la Division de première instance, ou
- (iii) par la Cour de l'Échiquier du Canada; et

c) les procédures aux fins de juger les contestations dans lesquelles la Couronne a ou peut avoir une obligation qui est ou peut être l'objet de demandes contradictoires.

(4) La Division de première instance a compétence concurrente en première instance

a) dans les procédures d'ordre civil dans lesquelles la Couronne ou le procureur général du Canada demande redressement; et

b) dans les procédures dans lesquelles on cherche à obtenir un redressement contre une personne en raison d'un acte ou d'une omission de cette dernière dans l'exercice de ses fonctions à titre de fonctionnaire ou préposé de la Couronne.

(5) La Division de première instance a compétence exclusive pour entendre et juger en première instance toute demande de bref d'*habeas corpus ad subjiciendum*, de *certiorari*, de prohibition ou de *mandamus*, à l'égard d'un membre des Forces canadiennes en service à l'étranger.

Cet article ressemble peu à l'article 30 de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier* que l'on a étudié dans l'affaire *Consolidated Distilleries* et dans les motifs du juge Kerwin (tel était alors son titre)

*Logan v. The King*¹¹. That section contained three paragraphs lettered (a), (b) and (c), the common feature of which was that the subject matter of each was within federal legislative competence. In this context the fourth paragraph lettered (d), the broad wording of which was not expressly limited, was construed to refer only to actions or suits at common law or in equity in respect of matters of the same kind, that is to say, matters in respect of which Parliament had legislative competence.

I see but little, if any, use for the interpretation put upon that section as an aid to interpreting section 17 of the *Federal Court Act* and in particular subsection (4) of that section. But it appears to me that even if subsection (4) is limited, as I think it is, to proceedings of a civil nature in respect of subject matter within the legislative competence of Parliament, whether such an interpretation is reached by a process of reasoning similar to that of the *Consolidated Distilleries* case, or because of the wording of section 3 of the Act and the definition of "laws of Canada" in section 2, or for any other reason, the subsection is *intra vires* and the claim of the Crown in the present case falls well within it.

The appeals against part (a) of the order of the Trial Division in my opinion therefore fail.

I turn next to the attacks on parts (b) and (c) of the order under appeal. It appears to me that they can be dealt with together. The notices to which parts (b) and (c) refer were given under Rules 1730 and 1726 respectively. These rules provide:

Rule 1730. Where a defendant claims to be entitled to contribution or indemnity against any other defendant to the action, a notice may be issued and the same procedure shall be adopted, for the determination of such questions between such defendants, as would be issued and taken against such other defendant, if he were a third party.

Rule 1726. (1) Where a defendant claims to be entitled to contribution or indemnity from, or to relief over against, any person not a party to the action (hereinafter called the "third party"), he may file a third party notice. (Form 54).

¹¹ [1938] 3 D.L.R. 145.

dans l'arrêt *Logan c. Le Roi*¹¹. Cet article contenait trois alinéas désignés par les lettres a), b) et c), le sujet de chacun d'entre eux relevant de la compétence législative fédérale. Dans ce contexte, le quatrième alinéa, désigné par la lettre d), dont les termes fort généraux ne portaient pas de restriction expresse, a été interprété comme ayant trait seulement aux actions ou poursuites en *common law* ou en *equity* relativement aux matières de même nature c'est-à-dire aux matières ressortissant à la compétence législative fédérale.

J'estime que l'interprétation de cet article n'est pratiquement d'aucune utilité pour expliquer l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale* en général ou le paragraphe (4) en particulier. Mais il me semble que, même si le paragraphe (4) ne vise, comme je le crois, que des poursuites d'ordre civil relativement à des matières sur lesquelles le Parlement peut légiférer, peu importe qu'on arrive à cette conclusion par un raisonnement semblable à celui appliqué dans l'affaire *Consolidated Distilleries*, ou à cause du libellé de l'article 3 de la Loi et de la définition des mots «lois du Canada» à l'article 2, ou pour toute autre raison, le paragraphe est *intra vires* et s'applique à la réclamation de la Couronne en l'espèce.

Par conséquent, j'estime que les appels contre la partie a) de l'ordonnance de la Division de première instance doivent être rejetés.

J'en viens maintenant aux objections que l'on apporte aux parties b) et c) de l'ordonnance en appel. Il me semble qu'on peut les examiner ensemble. Les avis auxquels les parties b) et c) font allusion ont été respectivement signifiés conformément aux Règles 1730 et 1726, que voici:

Règle 1730. Lorsqu'un défendeur prétend avoir droit de recevoir d'un codéfendeur une contribution ou indemnité, un avis peut être donné comme si ce codéfendeur était une tierce partie et la procédure à suivre, pour le jugement des questions en litige entre ces défendeurs, sera la même que si ce codéfendeur était une tierce partie.

Règle 1726. (1) Lorsqu'un défendeur prétend avoir droit de recevoir d'une personne qui n'est pas partie à l'action une contribution ou une indemnité, ou prétend avoir droit de demander un redressement contre cette personne (ci-après appelée la «tierce partie»), il peut déposer un document appelé «avis à la tierce partie». (Formule 54).

¹¹ [1938] 3 D.L.R. 145.

(2) The notice together with a copy of the statement of claim or declaration shall be served personally on the third party within the time limited for filing the defence.

(2) L'avis ainsi qu'une copie de la déclaration doivent être signifiés à la tierce partie, par voie de signification à personne, dans le délai fixé pour le dépôt de la défense.

The only difference in the nature of the claims involved in the notices referred to in parts (b) and (c) appears to be that the claim involved in the notice to Stevenson and Stevenson, Raines sounds in tort or implied contract between McNamara and Stevenson and Stevenson, Raines, while that involved in the notice to Lockerbie sounds in contract between McNamara and Lockerbie. In both instances, however, what it is sought to have enforced are the rights *inter se* of subject and subject arising from their relationship to one another in connection with a contract or contracts for construction work. In both cases the claim for indemnity is closely associated with or interrelated to the claim of the Crown in the action, but despite this association or relationship it remains a claim by one subject against another founded on the general laws of property and civil rights applicable in the circumstances.

Counsel for the Crown, arguing in support of the restoration of the notice referred to in part (b) of the order under appeal, submitted that the matter of the rights of McNamara and Stevenson and Stevenson, Raines *inter se* arising from contracts with the Crown for the construction of a public work or a penitentiary could be the subject of valid federal legislation, and he went on to contend that the provision of subsection 17(4) of the *Federal Court Act* was broad enough to embrace such a claim and if not broad enough to empower the Court to enforce it, was at least broad enough to enable the Court to entertain the claim for the purpose of binding the parties to it by the Court's findings. He went on to submit that Rules 1726 and 1730 are *intra vires* and permit the Court to entertain the claims.

I think it is clear that Rules 1726 and 1730 are *intra vires*, but they do not increase in any way the jurisdiction of the Court as defined by the *Federal Court Act*. They are merely Rules by which the jurisdiction may be invoked when the Court has jurisdiction. See *Consolidated Distilleries Limited*

^a La seule différence dans la nature des réclamations dont font état les parties b) et c) des avis susmentionnés semble être la suivante: McNamara poursuit Stevenson et Stevenson, Raines en responsabilité délictuelle ou en vertu d'un quasi-contrat et Lockerbie en responsabilité contractuelle. Dans les deux cas cependant, on réclame l'application des droits de sujets entre eux découlant des liens qui se sont noués entre eux à l'occasion d'un ou plusieurs contrats de construction. Dans les deux cas, la poursuite en dommages-intérêts est intimement associée ou liée à la réclamation de la Couronne dans cette action, mais en dépit de cette relation ou de ce lien, elle demeure une poursuite intentée par un citoyen contre un autre, fondée sur les lois générales en matière de propriété et de droits civils applicables dans les circonstances.

^e L'avocat représentant la Couronne, demandant le rétablissement de l'avis mentionné dans la partie b) de l'ordonnance en appel, a avancé que l'objet des droits de McNamara et Stevenson et Stevenson, Raines *inter se* découlant de contrats conclus avec la Couronne en vue de la construction d'un ouvrage public ou d'un pénitencier ressortirait à la compétence législative fédérale; il a allégué de plus que les dispositions du paragraphe 17(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* sont assez générales pour englober une telle réclamation et si elles ne donnent pas à la Cour la compétence pour en assurer l'exécution, tout au moins peuvent-elles lui permettre de connaître de la réclamation afin d'assujettir les parties à ses conclusions. Il a ajouté que les Règles 1726 et 1730 sont *intra vires* et donnent à la Cour la compétence pour statuer sur les réclamations.

ⁱ Il me paraît évident que les Règles 1726 et 1730 sont *intra vires*, mais elles n'accroissent en aucune façon la compétence de la Cour telle qu'elle est définie dans la *Loi sur la Cour fédérale*. Elles ne sont que des règles auxquelles on peut recourir pour invoquer la compétence de la Cour lorsque

v. *Consolidated Exporters Corporation Ltd.*¹² and *Bank of Montreal v. Royal Bank of Canada*¹³.

Moreover, while section 17 of the *Federal Court Act* differs widely from the former provisions of the *Exchequer Court Act*, it appears to me that the jurisdiction conferred on the Court is still clearly distinguished as being in relation to proceedings in which the Crown is involved as claimant or defendant or in which its interests may be affected and proceedings between subject and subject. When the Court is authorized to entertain proceedings of the latter class, the statute expressly says so. See sections 20, 22, 23 and 25. In my view, subsection 17(4)(a) refers only to proceedings in which the Crown puts forward a claim for relief and nothing in the wording of that subsection extends to the claims of McNamara and Fidelity against Stevenson and Stevenson, Raines, or Lockerbie. Each of these claims is in my view a separate claim from that of the Crown and a proceeding to enforce it, whether by separate action or by third party procedure under rules permitting it, is a separate proceeding from that brought by the Crown to enforce its claim. It may be conceded that these claims are closely related to or interwoven with the claims of the Crown in the action. There is also a sense in which it can be said that these claims arise out of the claims of the Crown. These features suggest that it would be convenient to have the matters arising on all the claims disposed of at the same time following a single trial of the issues common to all. But, while convenience of this sort might have its place if there were a discretion to be exercised whether to entertain the claims or not, in my opinion, it cannot serve either to invest the Court with a jurisdiction it does not have or to influence the interpretation of subsection 17(4)(a) so as to bring about that result.

With respect to the alternative submission that the Court could entertain these claims for the purpose of binding the parties to the conclusion reached by the Court even if the Court cannot

¹² [1930] S.C.R. 531.

¹³ [1933] S.C.R. 311.

cette dernière peut être saisie de l'affaire. Voir les affaires *Consolidated Distilleries Limited c. Consolidated Exporters Corporation Ltd.*¹² et *La Banque de Montréal c. La Banque Royale du Canada*¹³.

De plus, bien que l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale* diffère considérablement des dispositions antérieures de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier*, j'estime cependant qu'il définit clairement la compétence de la Cour comme visant des poursuites dans lesquelles la Couronne est demanderesse ou défenderesse ou dans lesquelles ses intérêts peuvent être atteints et des réclamations entre sujets. Lorsque la Cour a compétence pour statuer sur cette dernière catégorie de réclamations, la Loi le dit expressément. Voir les articles 20, 22, 23 et 25. A mon avis, le paragraphe 17(4)a) ne vise que les poursuites dans lesquelles la Couronne réclame un redressement et rien dans le libellé de ce paragraphe ne s'étend aux réclamations de McNamara et Fidelity contre Stevenson et Stevenson, Raines ou Lockerbie. Selon moi, chacune de ces réclamations est une réclamation distincte de celle de la Couronne et une poursuite visant à obtenir satisfaction, que ce soit au moyen d'une action distincte ou par une procédure à tierce partie, intentées conformément aux règles qui les autorisent, est une poursuite distincte de celle intentée par la Couronne afin d'assurer la satisfaction de sa réclamation. On peut concéder que ces réclamations s'apparentent aux réclamations de la Couronne dans l'action ou y sont liées de très près. Sous un certain rapport, on peut également dire que ces réclamations découlent de celles de la Couronne. On peut en conclure qu'il serait pratique de juger en même temps ces demandes à la suite d'un unique procès portant sur les points communs en litige. Mais, alors qu'un tel procédé pourrait avoir sa place si la Cour pouvait à sa discrétion entendre ou refuser de connaître de ces demandes, à mon avis, il ne peut servir à lui accorder une compétence qu'elle n'a pas ou à influencer l'interprétation du paragraphe 17(4)a) de manière à parvenir à ce résultat.

Quant à l'autre solution proposée voulant que la Cour puisse statuer sur ces réclamations afin d'assujettir les parties aux conclusions de la Cour, même si celle-ci ne peut prononcer un jugement

¹² [1930] R.C.S. 531.

¹³ [1933] R.C.S. 311.

enforce the claims, I know of no authority which would support such a contention where the Court is without jurisdiction to adjudicate upon and enforce the claim of the one party against the other, and I am not persuaded that *Paul Papp Ltd. v. Fitzpatrick: F. A. Woolworth Co. Ltd., Third Party*¹⁴, on which counsel relied, is authority that a court would entertain the claim for such a purpose alone when it has jurisdiction to adjudicate and enforce it as between the parties.

I would dismiss both appeals with costs.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

RYAN J.: The matters in respect of which this appeal is brought are stated in the reasons for judgment of my brother Thurlow J., in which he also refers to the appeal by the respondents, J. Stevenson & Associates and Stevenson, Raines, Barrett, Hutton, Seaton & Partners which we heard at the same time. Thurlow J. defines the questions in issue in both appeals and summarizes the relevant allegations set forth in the pleadings. In these reasons, I will use the same method of referring to the parties as he does.

I shall consider, first, the appeals in so far as they relate to the dismissal of the applications for an order striking out the statement of claim. There was an application by the appellants, McNamara and Fidelity, for an order striking out the statement of claim in so far as it relates to the claim by the Crown in the right of Canada for damages against McNamara for its alleged failure to perform a contract for the construction of a Young Offenders Institution for the Canadian Penitentiary Service and against McNamara and Fidelity on a surety bond allegedly given to assure the due performance by McNamara of the construction project. There was also an application by Stevenson and Stevenson, Raines for an order striking out the statement of claim in so far as it relates to the claim against Stevenson and Stevenson, Raines for their alleged failure to perform a contract with the Crown for services as consulting architects and engineers in designing the Young Offenders Insti-

exécutoire, je ne connais aucun précédent à l'appui de cette prétention lorsque la Cour n'a pas compétence pour juger la réclamation d'une partie contre une autre et faire exécuter sa décision, et je ne suis pas convaincu que l'arrêt *Paul Papp Ltd. c. Fitzpatrick: F. A. Woolworth Co. Ltd., Tierce partie*¹⁴ sur lequel s'est appuyé l'avocat établit qu'un tribunal entendrait la réclamation uniquement dans ce but lorsqu'il a compétence pour juger la réclamation et faire exécuter sa décision.

Je rejetterais les deux appels avec dépens.

* * *

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

LE JUGE RYAN: Dans ses motifs du jugement, mon collègue le juge Thurlow expose les matières sur lesquelles porte cet appel et il mentionne aussi l'appel interjeté par les intimées, J. Stevenson et Associés et Stevenson, Raines, Barrett, Hutton, Seaton et Associés que nous avons entendu en même temps. Le juge Thurlow définit les questions en litige dans les deux appels et résume les allégations pertinentes énoncées dans les conclusions écrites. Dans mes motifs, je mentionnerai les parties suivant la même méthode que mon collègue.

Tout d'abord, j'étudierai les appels en ce qu'ils ont trait au rejet des demandes de radiation de la déclaration. Les appelantes, McNamara et Fidelity, ont demandé une ordonnance de la radiation de la déclaration pour autant qu'elle se rapporte à la demande en dommages-intérêts de la Couronne du chef du Canada à l'encontre de McNamara pour inexécution du contrat de construction d'une institution pour jeunes délinquants pour le compte du Service canadien des pénitenciers et contre McNamara et Fidelity au sujet d'une garantie fournie pour assurer la fidèle exécution de l'entreprise par McNamara. Stevenson et Stevenson, Raines ont aussi présenté une demande de radiation de la déclaration pour autant qu'elle a trait à une réclamation faite contre eux par la Couronne pour inexécution du contrat aux termes duquel ils devaient établir les plans et diriger la construction d'une institution pour jeunes délinquants à titre d'architectes et d'ingénieurs-conseils. Le rejet de

¹⁴ [1967] 1 O.R. 565.

¹⁴ [1967] 1 O.R. 565.

tution and in supervising its construction; the dismissal of this application is the subject matter of the other appeal which we heard at the same time.

The appellants McNamara and Fidelity submitted that the Trial Division of the Federal Court of Canada lacks jurisdiction to entertain the action; Stevenson and Stevenson, Raines made the same submission in their appeal.

The action is maintainable, if maintainable at all, by virtue of paragraph 17(4)(a) of the *Federal Court Act*¹⁵, which reads:

(4) The Trial Division has concurrent original jurisdiction

(a) in proceedings of a civil nature in which the Crown or the Attorney General of Canada claims relief; . . .

Under section 2 of the Act, "‘Crown’ means Her Majesty in right of Canada".

It was submitted that paragraph 17(4)(a) falls outside the scope of legislative authority vested in Parliament by section 101 of the *British North America Act, 1867*. Section 101 provides:

101. The Parliament of Canada may, notwithstanding anything in this Act, from Time to Time provide for the Constitution, Maintenance, and Organization of a General Court of Appeal for Canada, and for the Establishment of any additional Courts for the better Administration of the Laws of Canada.

The *Federal Court Act* continued the "court of law, equity and admiralty in and for Canada now existing under the name of the Exchequer Court of Canada . . . under the name of the Federal Court of Canada . . ." ¹⁶ The Court was continued "as an additional court for the better administration of the laws of Canada", and, as my brother Thurlow J. has indicated, the term "laws of Canada" is defined in section 2 as having "the same meaning as those words have in section 101 of the *British North America Act, 1867*".

It was nonetheless argued that paragraph 17(4)(a) of the *Federal Court Act* is *ultra vires* because, read literally, it seeks to confer upon the Trial Division of the Court a jurisdiction in civil actions that might not in some cases involve

cette demande fait l'objet du second appel.

^a Les appelantes McNamara et Fidelity prétendent que la Division de première instance de la Cour fédérale du Canada n'a pas la compétence pour juger cette action; dans leur appel, Stevenson et Stevenson, Raines ont fait la même allégation.

^b Si l'action est recevable, elle l'est en vertu de l'alinéa 17(4)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*¹⁵, qui se lit ainsi:

(4) La Division de première instance a compétence concurrente en première instance

^c a) dans les procédures d'ordre civil dans lesquelles la Couronne ou le procureur général du Canada demande redressement; . . .

^d En vertu de l'article 2 de la Loi, «‘Couronne’ désigne Sa Majesté du chef du Canada».

^e On a prétendu que l'alinéa 17(4)a) ne ressortit pas au pouvoir législatif conféré au Parlement en vertu de l'article 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*. L'article 101 porte que:

101. Le parlement du Canada pourra, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, lorsque l'occasion le requerra, adopter des mesures à l'effet de créer, maintenir et organiser une cour générale d'appel pour le Canada, et établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada.

^f Aux termes de la *Loi sur la Cour fédérale* le «tribunal de *common law*, d'*equity* et d'amirauté du Canada existant actuellement sous le nom de Cour de l'Échiquier . . . est maintenu sous le nom de Cour fédérale du Canada . . .» ¹⁶ La Cour a été maintenue «en tant que tribunal supplémentaire pour la bonne application du droit du Canada», et comme l'a dit mon collègue le juge Thurlow, l'expression «droit du Canada» est définie à l'article 2 comme ayant «le sens donné à l'article 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, à l'expression 'Laws of Canada', traduite par l'expression 'lois du Canada' dans les versions françaises de cet Acte».

^g On a néanmoins prétendu que l'alinéa 17(4)a) de la *Loi sur la Cour fédérale* est *ultra vires* parce que, interprété littéralement, il tend à conférer à la Division de première instance de la Cour une compétence à l'égard d'actions en matière civile

¹⁵ R.S.C. 1970 (2d Supp.), c. 10.

¹⁶ R.S.C. 1970 (2d Supp.), c. 10, section 3.

¹⁵ S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10.

¹⁶ S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, article 3.

administration of the laws of Canada, and it was submitted that the section should be read in this way. I have, however, no difficulty in reading paragraph 17(4)(a) as being, by implication, limited to proceedings of a civil nature for the better administration of the laws of Canada. The paragraph must be construed in the light of section 3 of the Act and the definition of "laws of Canada" in section 2¹⁷.

The critical question then is whether the causes of action asserted in the statement of claim involve administration of the laws of Canada and thus fall within paragraph 17(4)(a) of the Act. It was said that they are simply claims for breach of contract. Recourse to federally enacted law is not, it was argued, necessary for their decision, nor were the contracts involved required by federal legislation.

The meaning of the words "laws of Canada", as used in section 101 of the *British North America Act, 1867*, was considered by the Privy Council in *Consolidated Distilleries Limited v. The King*¹⁸. Speaking with particular reference to paragraph 30(d) of the *Exchequer Court Act*, Lord Russell of Killowen said at page 522:

Their Lordships, however, do not think that sub-s. (d), in the context in which it is found, can properly be read as free from all limitations. They think that in view of the provisions of the three preceding sub-sections the actions and suits in sub-s. (d) must be confined to actions and suits in relation to some subject matter, legislation in regard to which is within the legislative competence of the Dominion. So read, the sub-section could not be said to be ultra vires, and the present actions appear to their Lordships to fall within its scope.

In *Logan v. The King*¹⁹, Kerwin J. (as he then was) said at page 155, with reference to *Consolidated Distilleries v. The King*:

The effect of this judgment is that we are required to determine in this appeal whether the case against the appellant is in relation to some subject matter in regard to which Parliament is empowered to legislate.

Kerwin J. dissented on the merits of that case, but the force of the quoted passage, as it relates to the point under present consideration, remains.

¹⁷ See *R. v. Loblaw Groceterias Co. Ltd.* (1969) 6 D.L.R. (3d) 225, particularly at page 233.

¹⁸ [1933] A.C. 508.

¹⁹ [1938] 3 D.L.R. 145.

qui pourraient, dans certains cas, ne pas avoir trait à l'application du droit du Canada, et l'on a allégué que l'article doit se lire littéralement. Cependant, je n'éprouve aucune difficulté à interpréter l'alinéa 17(4)a) comme étant implicitement restreint aux actions en matière civile ayant pour objet la bonne application du droit du Canada. Il faut interpréter l'alinéa en question en fonction de l'article 3 de la Loi et de la définition de l'expression «droit du Canada» à l'article 2¹⁷.

La question à trancher est donc de savoir si l'objet de l'action, dont fait état la déclaration, a trait à l'application du droit du Canada et par conséquent relève de l'alinéa 17(4)a) de la Loi. On a prétendu qu'il s'agissait seulement de réclamations pour rupture de contrat et qu'il était inutile, pour les juger, de recourir à une loi fédérale. On a également affirmé que les contrats en question ne faisaient pas l'objet d'une loi fédérale.

Le Conseil privé, dans l'affaire *Consolidated Distilleries Limited c. Le Roi*¹⁸ a étudié la signification des mots «lois du Canada» à l'article 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*. Se rapportant particulièrement à l'alinéa 30d) de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier*, lord Russell de Killowen a dit à la page 522:

[TRADUCTION] Toutefois leurs Seigneuries estiment que, vu son contexte, on ne peut considérer l'alinéa d), comme exempt de toutes restrictions. Elles pensent qu'étant donné les dispositions des trois alinéas précédents, les actions et poursuites envisagées à l'alinéa d) se limitent à des actions portant sur des matières ressortissant au pouvoir législatif du Dominion. Interprété de cette façon, l'alinéa en question ne serait pas ultra vires et il semble à leurs Seigneuries que les présentes actions entrent dans son application.

Dans l'affaire *Logan c. Le Roi*¹⁹, le juge Kerwin (tel était alors son titre) disait à la page 155, au sujet de l'arrêt *Consolidated Distilleries c. Le Roi*:

[TRADUCTION] L'effet de ce jugement est que nous devons décider dans cet appel si l'action engagée contre l'appelant se rapporte à une matière relevant de la compétence législative fédérale.

Le juge Kerwin était dissident quant au fond de l'affaire mais le passage précité, pour autant qu'il s'applique à la question en litige, garde toute son importance.

¹⁷ Voir *R. c. Loblaw Groceterias Co. Ltd.* (1969) 6 D.L.R. (3e) 225, particulièrement à la page 233.

¹⁸ [1933] A.C. 508.

¹⁹ [1938] 3 D.L.R. 145.

The action by the Crown against McNamara is an action asserting a claim arising out of a contract for the construction of a penitentiary: I have no doubt that the Young Offenders Institution, which was the subject matter of the contract, is a penitentiary within the meaning of that word in head 28 of section 91. Parliament has exclusive jurisdiction under this head to legislate in relation to "the establishment, maintenance, and management of penitentiaries". The construction of a penitentiary is a stage in its establishment. Parliament has jurisdiction to legislate in relation to this aspect of penitentiary establishment, including jurisdiction to legislate in relation to contracts for the construction of penitentiaries. This jurisdiction extends to fidelity bonds for the proper performance of such contracts, including the sort of bond involved in the claim by the Crown against McNamara and Fidelity. It extends as well to jurisdiction to legislate in relation to contracts for architectural and engineering services in connection with penitentiary construction.

Thus the action by the Crown against McNamara, Fidelity, Stevenson, and Stevenson, Raines is an action for the better administration of the laws of Canada.

If I am in error in my view that the construction of a penitentiary is an aspect of its establishment as the term "establishment" is used in head 28 of section 91, I am nonetheless of opinion that federal legislative jurisdiction in relation to contracts for the construction of penitentiaries would be supportable under head 1A of section 91 as legislation in relation to public property²⁰.

For these reasons I agree that the appeals against that part of the order of the Trial Division dismissing the applications to strike out the statement of claim should fail.

I also agree with my brother Thurlow J. in respect of the disposition of the appeal from the order of the Trial Division in so far as it struck out a notice issued by the appellants claiming indemnity against the respondents (defendants) Stevenson and Stevenson, Raines, and also from that part of the order which struck out a third party notice

²⁰ See *City of Ottawa v. Shore & Horwitz Construction Co. Ltd.* (1960) 22 D.L.R. (2d) 247.

L'action intentée par la Couronne contre McNamara résulte d'un contrat visant à la construction de pénitenciers; je suis convaincu que l'institution pour jeunes délinquants, objet du contrat, est un pénitencier au sens de ce terme à la rubrique 28 de l'article 91, en vertu de laquelle le Parlement a compétence exclusive pour légiférer relativement à «l'établissement, le maintien, et l'administration des pénitenciers.» La construction d'un pénitencier est une des étapes de son établissement. Le Parlement a compétence pour légiférer au sujet de cet aspect de l'établissement des pénitenciers, y compris la compétence pour légiférer relativement aux contrats visant la construction des pénitenciers. Cette compétence s'étend aussi aux garanties fournies pour la fidèle exécution de tels contrats, y compris le cautionnement dont il est question dans la réclamation de la Couronne contre McNamara et Fidelity. Le Parlement peut aussi édicter des lois portant sur les contrats pour services fournis par les architectes et les ingénieurs à l'occasion de la construction de pénitenciers.

Par conséquent, l'action de la Couronne contre McNamara, Fidelity et Stevenson, et Stevenson, Raines est une action ayant pour but la bonne administration des lois du Canada.

Au cas où ce serait à tort que je considère la construction d'un pénitencier comme l'un des aspects de son établissement au sens du mot «établissement» à la rubrique 28 de l'article 91, j'estime en outre qu'en vertu de la rubrique 1A de l'article 91 le Parlement a compétence législative en matière de contrats relatifs à la construction des pénitenciers, au titre de législation concernant la propriété publique.²⁰

Pour ces raisons, je suis d'avis qu'il faut rejeter les appels interjetés contre la partie de l'ordonnance de la Division de première instance qui rejette les demandes de radiation de la déclaration.

Je souscris aussi à la décision de mon collègue le juge Thurlow en ce qui concerne l'appel interjeté contre l'ordonnance de la Division de première instance pour autant qu'elle radiât un avis signifié par les appelantes, dans lequel elles réclamaient une indemnité aux intimés (défendeurs) Stevenson et Stevenson, Raines; je partage aussi l'opinion de

²⁰ Voir l'affaire *City of Ottawa c. Shore & Horwitz Construction Co. Ltd.* (1960) 22 D.L.R. (2^e) 247.

issued by the appellants claiming indemnity against the respondent (third party) Lockerbie, and with his reasons.

The appeals should, I agree, be dismissed with costs.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

SMITH D.J.: I have read the reasons for judgment of Thurlow J. and concur in his conclusions that both appeals should be dismissed with costs.

I am also in complete agreement with the conclusions of law enunciated in Thurlow J.'s reasons, including his opinion "that it was and is within the competence of Parliament to confer on the Trial Division of this Court jurisdiction over the Crown's claims on the contracts in question." I prefer however to rest my concurrence in this opinion simply on the exclusive power given to Parliament by head 28 of section 91 of the *British North America Act* to legislate on all matters relating to the "Establishment, Maintenance, and Management of Penitentiaries". The legislative power of Parliament under head 28 is, in my opinion, quite clear, in relation to the Crown's claims in this action, and is adequate for the conclusion quoted above.

What I have said is not to be taken as indicating that I disagree with what Thurlow J. said concerning the effect of the "Peace, Order, and Good Government" provision in the opening words of section 91 of the *B.N.A. Act* or head 1A of that section, which gives exclusive power to Parliament to legislate on all matters relating to "The Public Debt and Property". I am saying only that for my part I should prefer not to rest my conclusion on either of those provisions, leaving the scope of their effect open for further consideration.

mon collègue le juge Thurlow au sujet de la partie de l'ordonnance qui radiait un avis à tierce partie signifié par les appelantes, dans lequel elles réclamaient à l'intimée (tierce partie) Lockerbie une indemnité; je souscris également à ses motifs.

Les appels doivent être rejetés avec dépens.

* * *

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

LE JUGE SUPPLÉANT SMITH: J'ai lu les motifs du jugement du juge Thurlow et conclus comme lui que les deux appels doivent être rejetés avec dépens.

Je suis aussi tout à fait d'accord avec les conclusions sur des points de droit énoncées dans les motifs du juge Thurlow, y compris l'opinion selon laquelle «le Parlement possédait et possède toujours le pouvoir de conférer à la Division de première instance de cette cour la compétence pour juger les réclamations de la Couronne relatives aux contrats en question.» Je préfère cependant fonder mon accord sur ce point simplement sur le pouvoir exclusif conféré au Parlement en vertu de la rubrique 28 de l'article 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de légiférer relativement à «L'établissement, le maintien, et l'administration des pénitenciers». A mon avis, il ressort clairement de la rubrique 28 que le pouvoir législatif du Parlement s'étend à la réclamation de la Couronne dans cette action, et justifie la conclusion susmentionnée.

Il ne faut pas conclure de ce qui précède que je ne suis pas d'accord avec ce qu'a dit le juge Thurlow quant à l'effet de la disposition relative à «la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada,» au tout début de l'article 91 de l'*Acte de l'A.N.B.*, ou de la rubrique 1A de cet article, qui donne au Parlement le pouvoir exclusif de légiférer sur toutes les matières relatives à «La dette et la propriété publiques». Je dis simplement que je préfère ne pas appuyer mes conclusions sur ces dispositions, de manière à ce que leur champ d'application puisse être soumis à une étude plus approfondie.