

T-1246-85

T-1246-85

Canadian Pacific Express & Transport Ltd., Direct Transportation Systems Ltd., Kingsway Transports Ltd., T.N.T. Canada Inc., Commercial Truck Co. Ltd. (Plaintiffs)

v.

Motor Carrier Commission (Defendant)

and

266936 B.C. Ltd., Custom Couriers Services Ltd., Yellow Freight System, Inc. (Intervenors)

Trial Division, Joyal J.—Vancouver, September 9; Ottawa, October 22, 1985.

Jurisdiction — Federal Court — Trial Division — Attribution by Parliament of federal functions pertaining to interprovincial trucking to provincially established and constituted Commission not making latter federal commission within Federal Court Act s. 2 and not giving Federal Court jurisdiction — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 2, 18 — Motor Vehicle Transport Act, R.S.C. 1970, c. M-14, s. 3 — Motor Carrier Act, R.S.B.C. 1979, c. 286 — The British North America Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1), s. 101.

Constitutional law — Distribution of powers — Interprovincial trucking — Attribution of federal functions to provincially established Commission not making latter federal commission — Such attribution not unconstitutional delegation of powers but constitutionally valid adoption by Parliament of provincial legislation for purposes of regulation of interprovincial trucking — Motor Vehicle Transport Act, R.S.C. 1970, c. M-14, s. 3 — Motor Carrier Act, R.S.B.C. 1979, c. 286 — The British North America Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1), s. 101 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 2, 18.

The plaintiffs are all licensed to carry on interprovincial trucking by the Motor Carrier Commission of British Columbia. They applied to this Court for declaratory and injunctive relief, *certiorari* and *mandamus* in an attack against terms of their licenses which were causing them serious grievance.

The intervenors seek to have the action struck out or dismissed as against the defendant Commission on the grounds that this Court lacks jurisdiction to hear this matter.

Canadian Pacific Express & Transport Ltd., Direct Transportation Systems Ltd., Kingsway Transports Ltd., T.N.T. Canada Inc., Commercial Truck Co. Ltd. (demandereses)

c.

Motor Carrier Commission (défenderesse)

et

266936 B.C. Ltd., Custom Couriers Services Ltd., Yellow Freight Systems, Inc. (intervenantes)

Division de première instance, juge Joyal—Vancouver, 9 septembre; Ottawa, 22 octobre 1985.

Compétence — Cour fédérale — Division de première instance — L'attribution par le Parlement à une commission établie et constituée en vertu d'une loi provinciale de fonctions fédérales en matière de camionnage interprovincial ne fait pas de celle-ci une commission fédérale au sens de l'art. 2 de la Loi sur la Cour fédérale et ne donne pas compétence à la Cour fédérale — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 2, 18 — Loi sur le transport par véhicule à moteur, S.R.C. 1970, chap. M-14, art. 3 — Motor Carrier Act, R.S.B.C. 1979, chap. 286 — L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n^o 5] (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n^o 1), art. 101.

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Camionnage interprovincial — L'attribution de fonctions fédérales à une commission établie en vertu d'une loi provinciale ne fait pas de celle-ci une commission fédérale — Une telle attribution ne constitue pas une délégation inconstitutionnelle de pouvoirs mais l'adoption valide par le Parlement d'une législation provinciale à des fins de réglementation du camionnage interprovincial — Loi sur le transport par véhicule à moteur, S.R.C. 1970, chap. M-14, art. 3 — Motor Carrier Act, R.S.B.C. 1979, chap. 286 — L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n^o 5] (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n^o 1), art. 101 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 2, 18.

Les demandereses sont toutes titulaires d'un permis de transport interprovincial délivré par la Motor Carrier Commission de la Colombie-Britannique. Elles ont demandé à la présente Cour de leur accorder un jugement déclaratoire, une injonction et des brefs de *certiorari* et de *mandamus* à l'encontre des conditions de leurs permis qui leur causent un préjudice sérieux.

Les intervenantes demandent que soit radiée ou rejetée l'action contre la Commission défenderesse pour le motif que la Cour n'a pas compétence pour connaître de la présente affaire.

The main issue is whether the Commission is a "federal board, commission or other tribunal" within the meaning of section 2 of the *Federal Court Act*.

Held, the plaintiffs' claim should be struck.

Instead of creating a federal agency to deal with the regulation of interprovincial trucking, Parliament has adopted a provision permitting provincial transport boards in each province to deal with it. The Supreme Court of Canada has held in *Coughlin* that this is not an unconstitutional delegation of law-making power but the constitutionally valid adoption by Parliament of provincial legislation. One might think that this would make the provincial legislation valid federal legislation under section 101 of the B.N.A.A. and hence, the provincial Commission, a federal body, it has been repeatedly held that the attribution of federal functions to a provincially established and constituted regulatory agency does not make it a "federal board, commission or other tribunal" as defined in section 2 of the *Federal Court Act*.

Even if one were to conclude that such a provincial board is a kind of *persona designata*, an agent of Parliament called upon to exercise federal functions and that it is thereby a board duly constituted by an Act of Parliament, the answer to the question of whether the Commission is a "federal board, commission or other tribunal" is to be found in the definition as set out in section 2 of the *Federal Court Act*, and nowhere else. And that definition expressly excludes "any such body constituted or established by or under a law of a province". The test is not to determine if the provincial board exercises federal powers, but if it is constituted or established pursuant to a provincial enactment.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

Re Bicknell Freighters Ltd. and Highway Transport Board of Manitoba (1977), 77 D.L.R. (3d) 417 (Man. C.A.); *C.P. Transport Co. Ltd. v. Highway Traffic Bd.*, [1976] 5 W.W.R. 541 (Sask. C.A.).

APPLIED:

Coughlin v. Ontario Highway Transport Board et al., [1968] S.C.R. 569; *Carruthers v. Therapeutic Abortion Committees*, [1983] 2 F.C. 581 (F.C.T.D.); *Attorney-General for Ontario v. Israel Winner*, [1954] A.C. 541 (P.C.).

REFERRED TO:

P.E.I. Potato Marketing Board v. Willis, [1952] 2 S.C.R. 392; *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 377 (P.C.); *McNamara Construction (Western) Ltd. et al. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654; 75 D.L.R. (3d) 273.

COUNSEL:

T. G. Lewis for plaintiffs.

La principale question en litige consiste à déterminer si la Commission est un «office, commission ou autre tribunal fédéral» au sens de l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Jugement: la requête des demandresses doit être radiée.

Plutôt que de créer une commission fédérale pour régler le camionnage interprovincial, le Parlement a adopté une disposition qui confère aux commissions de transport dans chaque province le pouvoir de le faire. La Cour suprême du Canada a statué dans l'arrêt *Coughlin* qu'il ne s'agit pas d'une délégation du pouvoir de légiférer, mais plutôt de l'adoption constitutionnellement valide par le Parlement d'une législation provinciale. On pourrait croire que cette décision implique que la loi provinciale devient une loi fédérale valide au sens de l'article 101 de l'A.A.N.B. et la commission provinciale, un office fédéral, mais il a été statué à maintes reprises que l'attribution de fonctions fédérales à un organisme de réglementation établi et constitué en vertu d'une loi provinciale n'en fait pas un «office, commission ou autre tribunal fédéral» au sens de l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Même si on devait conclure qu'un tel organisme provincial est une sorte de *persona designata*, un mandataire du Parlement appelé à exercer des fonctions fédérales et qu'il est donc une commission dûment constituée en vertu d'une loi du Parlement, la réponse à la question de savoir si la Commission est un «office, commission ou autre tribunal fédéral» se trouve à la définition énoncée à l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale* et nulle part ailleurs. Et cette définition exclut expressément les «organismes de ce genre constitués ou établis par une loi d'une province ou sous le régime d'une telle loi». Le critère ne consiste pas à déterminer si la commission provinciale exerce des pouvoirs fédéraux, mais plutôt si elle est constituée ou établie conformément à une loi provinciale.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS SUIVIES:

Re Bicknell Freighters Ltd. and Highway Transport Board of Manitoba (1977), 77 D.L.R. (3d) 417 (C.A. Man.); *C.P. Transport Co. Ltd. v. Highway Traffic Bd.*, [1976] 5 W.W.R. 541 (C.A. Sask.).

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Coughlin v. Ontario Highway Transport Board et al., [1968] R.C.S. 569; *Carruthers c. Comités de l'avortement thérapeutique*, [1983] 2 C.F. 581 (C.F. 1^{re} inst.); *Attorney-General for Ontario v. Israel Winner*, [1954] A.C. 541 (P.C.).

DÉCISIONS CITÉES:

P.E.I. Potato Marketing Board v. Willis, [1952] 2 R.C.S. 392; *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 377 (P.C.); *McNamara Construction (Western) Ltd. et autre c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654; 75 D.L.R. (3d) 273.

AVOCATS:

T. G. Lewis pour les demandresses.

C. Donald MacKinnon for intervenor 266936 B.C. Ltd.

F. M. Turco for intervenor Custom Couriers Services Ltd.

C. Donald MacKinnon pour l'intervenante 266936 B.C. Ltd.

F. M. Turco pour l'intervenante Custom Couriers Services Ltd.

SOLICITORS:

Macdonald, Kwan & Lewis, Vancouver, for plaintiffs.

Boughton & Company, Vancouver, for intervenor 266936 B.C. Ltd.

Turco, Moscovich, Sabatino & Aikenhead, Vancouver, for intervenor Custom Couriers Services Ltd.

PROCUREURS:

Macdonald, Kwan & Lewis, Vancouver, pour les demandereses.

Boughton & Company, Vancouver, pour l'intervenante 266936 B.C. Ltd.

Turco, Moscovich, Sabatino & Aikenhead, Vancouver, pour l'intervenante Custom Couriers Services Ltd.

The following are the reasons for order rendered in English by

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

JOYAL J.: The intervenors apply to this Court to have the action instituted by the plaintiffs struck out or dismissed as against the defendant, the Motor Carrier Commission, on the grounds that this Court has no jurisdiction to hear and determine the issues raised by the plaintiffs and that the plaintiffs lack status or *locus standi* to sue.

LE JUGE JOYAL: Les intervenantes prient la présente Cour de radier ou de rejeter l'action intentée par les demandereses contre la défenderesse, la Motor Carrier Commission, pour les motifs que ladite Cour n'a pas compétence pour entendre et trancher les questions soulevées par les demandereses, et que ces dernières n'ont pas la qualité voulue pour agir.

Prior to the application being heard in Vancouver on September 9, 1985, counsel for the plaintiffs and for the intervenors had provided the Court with written briefs and copies of relevant authorities. I found this material of great assistance to me and I am grateful to counsel for it.

Avant que la demande ne soit entendue à Vancouver, le 9 septembre 1985, les avocats des demandereses et des intervenantes ont remis à la Cour un mémoire et des copies des précédents applicables en l'espèce. Ces documents m'ont été très utiles et je remercie les avocats de me les avoir fournis.

This issue before the Court may be briefly stated. The plaintiffs are all licensed by the Motor Carrier Commission of British Columbia to run motor transport into and out of British Columbia. The intervenor, Custom Couriers Services Ltd., is also a licensee of the Motor Carrier Commission. The terms of its licence are allegedly causing the plaintiffs serious grievance. As a result, the plaintiffs have applied to this Court for the following relief:

La question que la Cour est appelée à trancher tient en quelques lignes. Les demandereses sont toutes titulaires d'un permis de transport délivré par la Motor Carrier Commission de la Colombie-Britannique pour exploiter une entreprise de transport à l'intérieur et à l'extérieur de cette province. L'intervenante, Custom Couriers Services Ltd., détient également un permis délivré par ladite Commission. Les demandereses allèguent que les conditions de leur permis leur causent un préjudice sérieux. Pour ce motif, elles prient donc la présente Cour de leur accorder les redressements suivants:

[TRADUCTION]

(a) A declaration that the Conditions of Licence issued by the Motor Carrier Commission printed pursuant to the application of the Defendant, Custom Couriers, dated October 22, 1979, contain the restriction:

a) Un jugement déclaratoire portant que la restriction suivante est ajoutée aux conditions du permis délivré par la Motor Carrier Commission, conditions qui ont été imprimées conformément à la demande de la défenderesse, Custom Couriers, en date du 22 octobre 1979:

"Service Authorized under this clause is restricted to shipments no single piece of which shall exceed 50 lbs. (22.68 kgs) in weight or any shipment to exceed 100 lbs. (45.36 kgs)."

- (b) In the alternative, a declaration that the Conditions of Licence printed pursuant to the application of the Defendant, Custom Couriers dated October 22, 1979 is null and void and of no force and effect.
- (c) An interim and permanent injunction restraining the Defendants, Custom Couriers and 266936 from offering or conducting transportation for compensation to the general public pursuant to Clause 3 of the printed Conditions of Licence of the Defendant, Custom Couriers.
- (d) A Writ of Certiorari quashing clause 3 of the Conditions of Licence wrongfully issued by the Motor Carrier Branch in respect to the application of the Defendant, Custom Couriers published as No. 942/79.
- (e) A Writ of Mandamus compelling the Defendant, The Motor Carrier Branch in respect to the application of the Defendant, Custom Couriers published as No. 942/79.
- (f) Damages;
- (g) Costs;
- (h) Such further and other relief as to this Honourable Court may seem meet and just.

The applicants/intervenors attack the jurisdiction of this Court on the grounds that the Motor Carrier Commission of British Columbia is neither a federal board, commission or other tribunal as those terms are defined in section 2 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10. This subsection states:

"federal board, commission or other tribunal" means any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of the Parliament of Canada, other than any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of *The British North America Act, 1867*;

As a consequence, the intervenors allege, the remedy provided in section 18 of the Act is not available to the plaintiffs.

The plaintiffs contend, however, that in the particular exercise of its jurisdiction in the case at bar, the Motor Carrier Commission of British Columbia is in fact and in law acting as a federal board, commission or other tribunal. It is not disputed, counsel for the plaintiffs allege, that the jurisdiction of the Motor Carrier Commission to deal with the license of the Custom Couriers Ser-

«Le poids des marchandises qui peuvent être transportées en vertu de la présente clause ne doit pas excéder 50 lb (22.68 kg) par paquet ou 100 lb (45.36 kg) par chargement.»

- a) Subsidiairement, un jugement déclaratoire portant que les conditions du permis imprimées conformément à la demande de la défenderesse, Custom Couriers en date du 22 octobre 1979 sont nulles et inopérantes.
- b) Une injonction provisoire et une injonction permanente interdisant aux défenderesses, la société Custom Couriers et la société à numéro 266936, d'offrir au public et d'exploiter un service de transport contre rémunération conformément à la clause 3 des conditions imprimées du permis de la défenderesse, Custom Couriers.
- c) Un bref de certiorari portant annulation de la clause 3 des conditions du permis délivré illégalement par la division du transport par voiture à moteur relativement à la demande de la défenderesse Custom Couriers, qui porte le n° 942/79.
- d) Un bref de mandamus ordonnant à la défenderesse, la division du transport par voiture à moteur, d'intervenir en ce qui concerne la demande n° 942/79 de la défenderesse Custom Couriers.
- e) Des dommages-intérêts;
- f) Les dépens;
- g) Tout autre redressement que la présente Cour estimera juste et raisonnable d'accorder.
- h) Les requérantes/intervenantes contestent la compétence de la Cour pour le motif que la Motor Carrier Commission de la Colombie-Britannique n'est pas un office, une commission ou un autre tribunal fédéral d'après la définition qui est donnée de ces termes à l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, qui est ainsi rédigé:

«office, commission ou autre tribunal fédéral» désigne un organisme ou une ou plusieurs personnes ayant, exerçant ou prétendant exercer une compétence ou des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada ou sous le régime d'une telle loi, à l'exclusion des organismes de ce genre constitués ou établis par une loi d'une province ou sous le régime d'une telle loi ainsi que des personnes nommées en vertu ou en conformité du droit d'une province ou en vertu de l'article 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*;

Par conséquent, allèguent les intervenantes, les demanderesses ne peuvent se prévaloir du redressement prévu à l'article 18 de la Loi.

Les demanderesses soutiennent toutefois qu'en exerçant sa compétence dans la présente affaire, la Motor Carrier Commission de la Colombie-Britannique agit en fait et en droit comme si elle était un office, une commission ou un autre tribunal. Selon leur avocat, il est admis que la compétence que possède ladite Commission pour statuer à l'égard du permis de Custom Couriers Services Ltd. se

vices Ltd. rests not on a provincial statute regulating commercial motor transportation within the province of British Columbia but on a federal statute, namely the *Motor Vehicle Transport Act*, R.S.C. 1970, c. M-14, where jurisdiction over interprovincial trucking finds its statutory expression. That the federal Parliament has jurisdiction in this respect was firmly established in the celebrated case of *Attorney-General for Ontario v. Israel Winner*, [1954] A.C. 541 (P.C.).

For policy reasons, however, Parliament has decided not to create a distinct federal agency or board to deal with the regulation of interprovincial trucking. Instead, it adopted a provision permitting provincial transport boards in each province to deal with it. The provision is section 3 of the *Motor Vehicle Transport Act* which reads as follows:

3. (1) Where in any province a licence is by the law of the province required for the operation of a local undertaking, no person shall operate an extra-provincial undertaking in that province unless he holds a licence issued under the authority of this Act.

(2) The provincial transport board in each province may in its discretion issue a licence to a person to operate an extra-provincial undertaking into or through the province upon the like terms and conditions and in the like manner as if the extra-provincial undertaking operated in the province were a local undertaking.

This manner of regulating interprovincial trucking has been defined by the Supreme Court of Canada in *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board et al.*, [1968] S.C.R. 569, at page 575, as follows:

In my opinion there is here no delegation of law-making power, but rather the adoption by Parliament, in the exercise of its exclusive power, of the legislation of another body as it may from time to time exist, a course which has been held constitutionally valid by this Court in *Attorney General for Ontario v. Scott* ([1956] S.C.R. 137, 114 C.C.C. 224, 1 D.L.R.(2d) 433) and by the Court of Appeal for Ontario in *Regina v. Glibbery* ([1963] 1 O.R. 232, [1963] 1 C.C.C. 101, 38 C.R. 5, 36 D.L.R. (2d) 548).

Plaintiffs contend that this adoption of the legislation of another body, namely the *Motor Carrier Act*, R.S.B.C. 1979, c. 286, brings the Motor Carrier Commission created thereunder under the aegis of section 2 of the *Federal Court Act*.

fonde non pas sur une loi provinciale réglementant le transport commercial par véhicule à moteur dans les limites de la province de la Colombie-Britannique, mais sur une loi fédérale, la *Loi sur le transport par véhicule à moteur*, S.R.C. 1970, chap. M-14, qui est la loi attributive de compétence en matière de camionnage interprovincial. La compétence du Parlement fédéral en cette matière a été clairement établie dans la cause célèbre *Attorney-General for Ontario v. Israel Winner*, [1954] A.C. 541 (P.C.).

Pour des raisons de politique, le Parlement a toutefois choisi de ne pas créer une commission ou un organisme fédéral distinct pour réglementer le camionnage interprovincial. Il a plutôt adopté une disposition qui confère aux commissions de transport dans chaque province le pouvoir de le faire. Cette disposition est l'article 3 de la *Loi sur le transport par véhicule à moteur* qui prévoit:

3. (1) Lorsque, dans une province, la loi de la province exige un permis pour la mise en service d'une entreprise locale, nulle personne ne doit y exploiter une entreprise extra-provinciale, sauf si elle détient un permis délivré sous l'autorité de la présente loi.

(2) La commission provinciale de transport, dans chaque province, peut, à sa discrétion, délivrer à une personne un permis d'exploiter une entreprise extra-provinciale en pénétrant dans la province ou en passant à travers celle-ci, aux mêmes conditions et de la même manière que si l'entreprise extra-provinciale y exploitée était une entreprise locale.

Voici comment la Cour suprême du Canada a défini ce mode de réglementation du camionnage interprovincial dans l'arrêt *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board et al.*, [1968] R.C.S. 569, à la page 575:

[TRADUCTION] À mon avis, il ne s'agit pas ici d'une délégation du pouvoir de légiférer, mais plutôt de l'adoption par le Parlement, dans l'exercice de son pouvoir exclusif, de la législation d'un autre corps législatif, telle qu'elle peut exister de temps à autre, et cette façon de procéder a été jugée constitutionnellement valide par cette Cour dans *Attorney General for Ontario v. Scott* ([1956] R.C.S. 137, 114 C.C.C. 224, 1 D.L.R. (2d) 433) et par la Cour d'appel d'Ontario dans *Regina v. Glibbery* ([1963] 1 O.R. 232, [1963] 1 C.C.C. 101, 38 C.R. 5, 36 D.L.R. (2d) 548).

Les demandereses soutiennent que cette adoption d'une loi d'un autre corps législatif, à savoir la *Motor Carrier Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 286, place la Motor Carrier Commission qui est créée en vertu de cette Loi sous l'égide de l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Before reviewing the case law with respect to the foregoing section, I might observe that the jurisdiction of the Federal Court of Canada is founded on statute, the *Federal Court Act*. This statute, in turn, is founded on section 101 of *The British North America Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1), dealing with the federal power to establish courts for the better administration of the laws of Canada. The Supreme Court of Canada, *per* Laskin C.J., made it quite clear in *McNamara Construction (Western) Ltd. et al. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654; 75 D.L.R. (3d) 273, at page 658 S.C.R.; 277 D.L.R., that the provisions of section 101 of *The British North America Act, 1867*:

... make it a prerequisite to the exercise of jurisdiction by the Federal Court that there be existing and applicable federal law which can be invoked to support any proceedings before it. It is not enough that the Parliament of Canada have legislative jurisdiction in respect of some matter which is the subject of litigation in the Federal Court.

The Chief Justice went on to say:

... judicial jurisdiction contemplated by s. 101 is not co-extensive with federal legislative jurisdiction.

At pages 659-660 S.C.R.; 278 D.L.R. of his reasons for judgment, he further stated:

What must be decided in the present appeals, therefore, is not whether the Crown's action is in respect of matters that are within federal legislative jurisdiction but whether it is founded on existing federal law. I do not think that s. 17(4), read literally, is valid federal legislation under s. 101 of the *British North America Act* in purporting to give jurisdiction to the Federal Court to entertain any type of civil action simply because the Crown in right of Canada asserts a claim as plaintiff. The common law rule that the Crown may sue in any Court having jurisdiction in the particular matter, developed in unitary England, has no unlimited application to federal Canada where legislative and executive powers are distributed between the central and provincial levels of legislature and government and where, moreover, there is a constitutional limitation on the power of Parliament to establish Courts.

For the plaintiffs to succeed in the present motion, they contend that the *Motor Carrier Act* of British Columbia, by virtue of section 3 of the federal statute, the *Motor Vehicle Transport Act*, is valid federal legislation. In such a manner, the

Avant de passer en revue les précédents concernant l'article précité, je ferais remarquer que la compétence de la Cour fédérale du Canada lui vient d'une loi, la *Loi sur la Cour fédérale*, qui, de son côté, se fonde sur l'article 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1), qui traite du pouvoir du Parlement fédéral d'établir des tribunaux en vue d'assurer une meilleure exécution des lois du Canada. Dans l'arrêt *McNamara Construction (Western) Ltd. et autre c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654; 75 D.L.R. (3d) 273, à la page 658 R.C.S.; 277 D.L.R., le juge en chef Laskin, parlant au nom de la Cour suprême du Canada, a déclaré dans les termes les plus nets que les dispositions de l'article 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*:

... posent comme condition préalable à l'exercice par la Cour fédérale de sa compétence, l'existence d'une législation fédérale applicable sur laquelle on puisse fonder les procédures. Il ne suffit pas que le Parlement du Canada puisse légiférer sur un domaine dont relève la question soumise à la Cour fédérale.

Le juge en chef a ajouté:

... la compétence judiciaire en vertu de l'art. 101 ne recouvre pas le même domaine que la compétence législative fédérale.

Aux pages 659 et 660 R.C.S.; 278 D.L.R. de ses motifs de jugement, il a en outre déclaré:

Il ne s'agit donc pas de décider en l'espèce si la demande de redressement de la Couronne relève d'un domaine de compétence législative fédérale, mais de déterminer si elle est fondée sur la législation fédérale applicable. Je ne pense pas que, pris littéralement, le par. 17(4), qui vise à habiliter la Cour fédérale à connaître de tout genre d'action d'ordre civil du seul fait que la Couronne du chef du Canada fait une réclamation à titre de demanderesse, constitue une législation fédérale valide en vertu de l'art. 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. La règle de *common law* selon laquelle la Couronne peut poursuivre devant tout tribunal ayant compétence dans le domaine pertinent, élaborée dans le régime unitaire anglais, ne peut s'appliquer intégralement au Canada, un état fédéral, où les pouvoirs législatifs et exécutifs sont répartis entre les législatures et gouvernements centraux et provinciaux et où, en outre, le pouvoir du Parlement d'établir des tribunaux est limité par la Constitution.

Afin qu'il soit fait droit à la présente requête, les demanderesse soutiennent qu'en vertu de l'article 3 de la loi fédérale, la *Loi sur le transport par véhicule à moteur*, la *Motor Carrier Act* de la Colombie-Britannique est une loi fédérale valide,

Motor Carrier Commission becomes a federal board, commission or tribunal, as defined in section 2 of the *Federal Court Act*.

There is undeniable logic in the plaintiffs' contention. The Motor Carrier Commission's jurisdiction over interprovincial trucking in British Columbia is not founded on provincial competence in that field but on the adoption by Parliament of a British Columbia statute as such statute might exist from time to time. As a consequence, such a statute becomes a federal statute and the Motor Carrier Commission becomes for purposes of section 2 of the *Federal Court Act*, a federal board, commission or other tribunal.

The case for the plaintiffs, however, is not one which has found favour with our courts. The Saskatchewan Court of Appeal in *C.P. Transport Co. Ltd. v. Highway Traffic Bd.*, [1976] 5 W.W.R. 541, decided against Federal Court jurisdiction in a matter brought before the Court of Queen's Bench of the Province. Culliton C.J. stated at page 547:

It is beyond dispute that the board is a body constituted and established under The Vehicles Act, a law of the Province of Saskatchewan. While subs. (2) of s. 3 of the Motor Vehicle Transport Act provides that the provincial transport board may, in its discretion, issue a licence to permit an extra-provincial undertaking to operate into or through the province, that in no way alters the basic nature and character of the provincial board; it is still a body constituted and established by and under the law of the province. That being so, in the clear language of the definition in s. 2, it is not a "federal board, commission or other tribunal" as therein defined. The jurisdiction, therefore, in the matter involved in this action is not given by s. 18 to the exclusive jurisdiction of the Federal Court as contended by the appellant, but rests in, and remains with, the Court of Queen's Bench of Saskatchewan.

The Manitoba Court of Appeal also came to the same conclusion in *Re Bicknell Freighters Ltd. and Highway Transport Board of Manitoba* (1977), 77 D.L.R. (3d) 417. The Court in that case considered the *C.P. Transport Co. Ltd.* case (*supra*), the Supreme Court of Canada decision in the *Coughlin* case (*supra*) and concluded that the Manitoba Transport Board was provincially established and constituted and was not for that reason a "federal board, commission or other tribunal".

de telle sorte que la Motor Carrier Commission devient un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, tel que cette expression est définie à l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

La prétention des demandereses est d'une logique incontestable. Puisque la compétence de la Motor Carrier Commission en matière de camionnage interprovincial en Colombie-Britannique ne découle pas d'un pouvoir provincial dans ce domaine, mais plutôt de l'adoption par le Parlement d'une loi de la Colombie-Britannique comme cela peut parfois arriver, une telle loi devient une loi fédérale et la Motor Carrier Commission acquiert, aux fins de l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, le statut d'un office, d'une commission ou d'un autre tribunal fédéral.

L'argumentation des demandereses n'a toutefois pas obtenu la faveur de nos tribunaux. Dans l'arrêt *C.P. Transport Co. Ltd. v. Highway Traffic Bd.*, [1976] 5 W.W.R. 541, la Cour d'appel de la Saskatchewan n'a pas reconnu la compétence de la Cour fédérale dans une affaire portée devant la Cour du Banc de la Reine de la province. Le juge en chef Culliton a déclaré à la page 547:

[TRADUCTION] Il est incontestable que la commission est un organisme constitué et établi en vertu d'une loi de la province de la Saskatchewan, The Vehicles Act. Même si le par. (2) de l'art. 3 de la Loi sur le transport par véhicule à moteur dispose que la commission provinciale de transport peut, à sa discrétion, délivrer un permis d'exploitation d'une entreprise extra-provinciale en pénétrant dans la province ou en passant à travers celle-ci, cela ne modifie en rien la nature principale et le caractère de la commission provinciale; elle demeure un organisme constitué et établi par une loi d'une province ou sous le régime d'une telle loi. Il en résulte qu'elle n'est pas, selon les termes précis employés dans la définition donnée à l'article 2, un «office, commission ou autre tribunal fédéral». Par conséquent, ce n'est pas la Cour fédérale qui, comme le prétend l'appelante, a compétence exclusive en vertu de l'art. 18 pour connaître de la présente action mais plutôt la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan.

La Cour d'appel du Manitoba est arrivée à une conclusion identique dans *Re Bicknell Freighters Ltd. and Highway Transport Board of Manitoba* (1977), 77 D.L.R. (3d) 417. Après avoir examiné la cause *C.P. Transport Co. Ltd.* (précitée) et l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Coughlin* (précité), la Cour est venue à la conclusion que la Commission du transport du Manitoba était un organisme établi et constitué par une loi provinciale et n'était donc pas, un «office, commission ou autre tribunal fédéral».

A more recent decision is from this Court in *Carruthers v. Therapeutic Abortion Committees*, [1983] 2 F.C. 581 (F.C.T.D.) when my brother Collier found that such therapeutic abortion committees, although constituted under particular provisions of the *Criminal Code* [R.S.C. 1970, c. C-34] and therefore founded on a valid federal enactment, did not make of them federal boards, commissions or other tribunals within the meaning of the *Federal Court Act*.

There can be no serious dispute that the legislation of British Columbia setting up the Motor Carrier Commission is similar to Ontario legislation, Saskatchewan legislation and Manitoba legislation creating their own provincial regulatory agencies.

The process by which these provincial boards regulate interprovincial transport is the same in all cases. Both the Court of Appeal of Manitoba and the Court of Appeal in Saskatchewan have ruled that this responsibility did not make of their respective regulatory agencies a "federal board, commission or other tribunal" as defined in section 2 of the *Federal Court Act*. All parties will recognize that these decisions are not only persuasive but come rather close to being conclusive of the issue.

The situation facing the plaintiffs brings to mind G.K. Chesterton's pithy comment that "if a dog be born in a stable, it does not make it a horse". So, if a provincial board be instructed to carry on federal functions, it does not make it a federal board. Nevertheless, out of respect for the thorough argument advanced by plaintiffs' counsel, I am prepared to indulge in some observations gleaned from the *Coughlin* case (*supra*) which might bring doubt to Chesterton's dictum and otherwise give support to the plaintiffs' position.

The *Coughlin* case was a test as to the constitutionality of section 3 of the *Motor Vehicle Transport Act*, the Supreme Court of Canada splitting five to two on it, Martland and Ritchie JJ. dissenting. In his minority reasons, Ritchie J. attacked the constitutional validity of the section on the

Une décision plus récente a été rendue par la présente Cour dans *Carruthers c. Comités de l'avortement thérapeutique*, [1983] 2 C.F. 581 (C.F. 1^{re} inst.) où le juge Collier a statué que ces comités de l'avortement thérapeutique, bien qu'ils aient été constitués en vertu de dispositions précises du *Code criminel* [S.R.C. 1970, chap. C-34] et qu'ils se fondent donc sur une disposition législative fédérale valide, ne constituaient pas des offices, commissions ou autres tribunaux fédéraux au sens de la *Loi sur la Cour fédérale*.

On ne peut sérieusement contester le fait que la loi de la Colombie-Britannique établissant la Motor Carrier Commission est similaire aux lois par lesquelles l'Ontario, la Saskatchewan et le Manitoba ont créé leurs propres organismes de réglementation.

Dans tous ces cas, le mode de réglementation du transport interprovincial par ces organismes provinciaux est le même. La Cour d'appel du Manitoba et la Cour d'appel de la Saskatchewan ont toutes deux statué que ces fonctions ne faisaient pas de leurs organismes de réglementation respectif un «office, commission ou autre tribunal fédéral» au sens où cette expression est définie à l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Toutes les parties admettront que ces décisions ne sont pas seulement convaincantes mais qu'elles permettent presque de trancher péremptoirement le litige.

La situation à laquelle font face les demandereses fait songer au commentaire savoureux de G.K. Chesterton selon lequel [TRADUCTION] «un chien né dans un étable n'est pas pour autant un cheval». Ainsi, ce n'est pas parce qu'un organisme provincial est chargé d'exercer des fonctions fédérales qu'il devient pour autant un organisme fédéral. Néanmoins, par respect pour la solide argumentation de l'avocat des demandereses, je suis disposé à me faire certaines observations concernant la cause *Coughlin* (précitée) qui sont susceptibles de jeter le doute sur la maxime de Chesterton et de conforter la thèse des demandereses.

L'affaire *Coughlin* était une cause type portant sur la constitutionnalité de l'article 3 de la *Loi sur le transport par véhicule à moteur*, la Cour suprême du Canada se prononçant dans une proportion de cinq contre deux sur le sujet, et les juges Martland et Ritchie étant dissidents. Dans ses

grounds that it constituted a delegation of a federal legislative authority to the province of Ontario, a power which is constitutionally denied to either a provincial legislature or the federal Parliament. He found for true delegation on the point that the federal statute did not merely appoint a provincial agency with the authority to exercise regulatory functions to further national policies on interprovincial trucking but had delegated to it both the establishment of such policies and the means of implementing them.

The majority of the Court, however, found otherwise and the constitutionality of section 3 of the *Motor Vehicle Transport Act* was upheld. Cartwright J., for the majority, stated at page 575:

In the case before us the respondent Board derives no power from the Legislature of Ontario to regulate or deal with the inter-provincial carriage of goods. Its wide powers in that regard are conferred upon it by Parliament. Parliament has seen fit to enact that in the exercise of those powers the Board shall proceed in the same manner as that prescribed from time to time by the Legislature for its dealings with intra-provincial carriage. Parliament can at any time terminate the powers of the Board in regard to inter-provincial carriage or alter the manner in which those powers are to be exercised. Should occasion for immediate action arise the Governor General in Council may act under s. 5 of the *Motor Vehicle Transport Act*.

One effect on this passage in the judgment is to confer on a provincial board federal duties and functions, a technique similar to that found in section 2 of *The Agricultural Products Marketing Act*, S.C. 1949, c. 16 and which was tested in *P.E.I. Potato Marketing Board v. Willis*, [1952] 2 S.C.R. 392.

The other effect of this passage is to open the door again to plaintiffs' argument which is essentially that no matter what one calls the provincial board, and no matter what the provincial statute creating it might be, such a board, in the process of regulating interprovincial motor transport, must by necessity if not by definition, constitute a federal board. Without federal legislation appointing it, and directing it to look after interprovincial trucking affairs, the board is bereft of any legislative base or of any statutory title.

motifs, ce dernier a attaqué la constitutionnalité de cet article pour le motif qu'il constituait une délégation d'un pouvoir législatif fédéral à la province de l'Ontario, pouvoir que la Constitution ne reconnaît ni à une législature provinciale ni au Parlement fédéral. Il a conclu qu'il y avait véritablement eu délégation parce que la loi fédérale ne s'était pas contentée de créer un organisme provincial autorisé à exercer des fonctions de réglementation visant à promouvoir les politiques nationales en matière de camionnage interprovincial, mais qu'elle avait délégué également le pouvoir d'établir et de mettre en œuvre ces politiques.

La Cour est toutefois arrivée majoritairement à une conclusion contraire, et la constitutionnalité de l'article 3 de la *Loi sur le transport par véhicule à moteur* a été maintenue. Parlant au nom de la majorité, le juge Cartwright a déclaré à la page 575:

[TRADUCTION] Dans l'affaire qui nous est soumise, la Commission intimée ne tient de la législature de l'Ontario aucun pouvoir de réglementer le transport interprovincial de marchandises, ni de s'en occuper. C'est le Parlement qui lui a conféré les larges pouvoirs qu'elle possède à cet égard. Le Parlement a jugé opportun de décider que, dans l'exercice de ces pouvoirs, la Commission procéderait de la même manière que celle qui peut être prescrite à l'occasion par la législature pour le transport intraprovincial. Le Parlement peut, à tout moment, mettre fin aux pouvoirs de la Commission en ce qui concerne le transport interprovincial, ou modifier la manière dont elle devra exercer ces pouvoirs. Si les circonstances commandent une action immédiate, le gouverneur général en conseil peut agir en vertu de l'art. 5 de la *Loi sur le transport par véhicule à moteur*.

Cet extrait du jugement a notamment pour effet d'investir un organisme provincial de fonctions fédérales, comme le fait l'article 2 de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, S.C. 1949, chap. 16 dont la validité a été examinée dans la cause *P.E.I. Potato Marketing Board v. Willis*, [1952] 2 R.C.S. 392.

L'autre effet de cet extrait est d'ouvrir à nouveau la voie à l'argument des demandereses. Cet argument porte essentiellement que quelle que soit le nom qui est donné à un organisme provincial et quelle que soit la loi provinciale qui le crée, un tel organisme, lorsqu'il réglemente le transport interprovincial par véhicule à moteur, doit nécessairement, si ce n'est par définition, constituer un organisme fédéral. En l'absence d'une loi fédérale qui la crée et qui lui confie la gestion du camionnage interprovincial, la commission est privée de toutes attributions ou de tout fondement législatifs.

The comments of Cartwright J. are specially relevant in this regard when he suggests that section 3 merely authorizes that the regulatory process of a provincial board shall apply, the federal Parliament reserving for itself at all times the right to terminate the powers of the provincial board or alter the manner in which those powers are to be exercised. It is evident that this is the kind of control which Parliament or the Governor in Council exercises over all duly constituted federal boards and agencies. It is the kind of control without which, I venture to suggest, section 3 might not enjoy constitutional validity. One might conclude, therefore, that a provincial board is a kind of *persona designata*, an agent or instrument of Parliament called upon to exercise federal functions and it is thereby a board duly constituted by an Act of Parliament.

No doubt, Parliament was extremely careful in drafting the *Motor Vehicle Transport Act*. It respected the warning given to it by Lord Atkin in *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 377 (P.C.), when he said at page 389:

Unless and until a change is made in the respective legislative functions of Dominion and Province it may well be that satisfactory results for both can only be obtained by co-operation. But the legislation will have to be carefully framed, and will not be achieved by either party leaving its own sphere and encroaching upon that of the other. (My emphasis.)

The point could then be made that the only way Parliament could avoid the stigma of delegation in its scheme was to make of these provincial boards federal ones or, to give the lie to Chesterton's aphorism, make of his dog a horse.

This approach, in my view, might have beguiling attraction but in the process of exploring it, one might already have drifted too far away from the text of the *Federal Court Act* where it states in section 2 what is meant by a "federal board, commission or other tribunal". The opening words of the definition speak of a board, commission or other tribunal exercising powers conferred by an Act of Parliament. No doubt, the Motor Carrier Commission, in regulating interprovincial trucking, is exercising powers conferred by the federal *Motor Vehicle Transport Act*. The definition,

Sont particulièrement pertinents les commentaires du juge Cartwright selon lequel l'article 3 permet simplement à une commission provinciale d'exercer son pouvoir de réglementation, le Parlement fédéral se réservant en tout temps le droit de mettre fin à ces pouvoirs ou de modifier la manière dont ils devront être exercés. C'est à l'évidence le type de contrôle que le Parlement ou le gouverneur en conseil exerce sur les commissions et les organismes fédéraux dûment constitués. J'oserais dire que sans ce type de contrôle, l'article 3 pourrait être déclaré inconstitutionnel. On pourrait donc conclure qu'une commission provinciale est une sorte de *persona designata*, un mandataire ou un agent du Parlement appelé à exercer des fonctions fédérales et qu'elle est donc une commission dûment constituée par une loi du Parlement.

Il ne fait pas de doute que le législateur a agi avec beaucoup de prudence en rédigeant la *Loi sur le transport par véhicule à moteur*. Il a tenu compte de l'avertissement qu'a donné lord Atkin dans l'arrêt *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 377 (P.C.), à la page 389:

[TRADUCTION] Tant que ne sera pas modifiée la répartition des fonctions législatives du Dominion et des provinces, il se peut bien que seule la coopération leur permette d'obtenir des résultats satisfaisants. Mais il faudra élaborer la législation avec prudence, et ce résultat ne saurait être atteint si les parties sortent de leur propre sphère pour empiéter sur celle de l'autre. (C'est moi qui souligne.)

On pourrait donc prétendre que la seule façon pour le Parlement de purger sa Loi de toute trace de délégation serait de convertir ces commissions provinciales en commissions fédérales ou, pour faire mentir la maxime de Chesterton, de transformer son chien en cheval.

J'estime que ce point de vue ne manque pas d'attrait, mais en s'y arrêtant il se peut que l'on se soit déjà trop éloigné du texte de la *Loi sur la Cour fédérale* qui définit, en son article 2, l'expression «office, commission ou autre tribunal fédéral». Les premiers mots de la définition font état d'un office, d'une commission ou d'un autre tribunal exerçant des pouvoirs conférés par une loi du Parlement. Il ne fait pas de doute que la Motor Carrier Commission, lorsqu'elle réglemente le camionnage interprovincial, exerce des pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi sur le transport par*

however, goes on to say "other than any such body constituted or established by or under a law of a province..." Interpreting these words in their ordinary meaning, it would exclude a board constituted by a provincial legislature whether or not such a board was or was not "exercising ... powers conferred by or under an Act of Parliament ..."

The French text of the definition is equally authoritative and is equally explicit. It states that:

"office, commission ou autre tribunal fédéral" désigne un organisme ... exerçant ou prétendant exercer une compétence ou des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada ... à l'exclusion des organismes de ce genre constitués ou établis par une loi d'une province ou sous le régime d'une telle loi ... (My emphasis.)

As I read the French text, it seems clear that the test is not to determine if a provincial board exercises federal powers, but to decide if such a board is constituted or established pursuant to a provincial enactment.

On the facts before me, it seems clear that the Motor Carrier Commission of British Columbia, albeit exercising jurisdiction and powers under federal law, is nevertheless constituted or established under the *Motor Carrier Act*. In the circumstances, it is excluded (as the French text makes it clear) from the scope of the definition.

In the event, I must subscribe to the finding of Culliton C.J. in the *C.P. Transport Co. Ltd.* case (*supra*) at page 546 that "whether the board or the person is a 'federal board, commission or other tribunal' lies to be determined from the definition as set out in s. 2 of the Federal Court Act." According to this definition, the Motor Carrier Commission cannot be brought within its ambit.

The plaintiffs' claim is therefore struck out. In the event, it is unnecessary, and perhaps unwise, for me to traverse the other ground raised by the intervenors, namely the status of the plaintiffs in launching their action.

Costs to the applicants/intervenors.

véhicule à moteur qu'a adoptée le Parlement fédéral. La définition ajoute toutefois «à l'exclusion des organismes de ce genre constitués ou établis par une loi d'une province ou sous le régime d'une telle loi ... » Si l'on interprète ces mots selon leur sens usuel, ils excluent une commission créée par une législature provinciale, que cette commission exerce ou non «des pouvoirs conférés par une loi du Parlement ... ou sous le régime d'une telle loi ... »

La version française de la définition est tout aussi péremptoire et explicite. On y lit:

«office, commission ou autre tribunal fédéral» désigne un organisme ... exerçant ou prétendant exercer une compétence ou des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada ... à l'exclusion des organismes de ce genre constitués ou établis par une loi d'une province ou sous le régime d'une telle loi ... (C'est moi qui souligne.)

Si je comprends bien la version française de la définition, il me semble évident que le critère ne consiste pas à décider si une commission provinciale exerce des pouvoirs fédéraux, mais plutôt si une telle commission est constituée ou établie conformément à une disposition législative provinciale.

Compte tenu des faits qui m'ont été présentés, il ne semble pas faire de doute que la Motor Carrier Commission de la Colombie-Britannique, même si elle exerce une compétence et des pouvoirs conférés par une loi fédérale, est néanmoins constituée ou établie sous le régime de la *Motor Carrier Act*. Dans ces circonstances, elle n'est pas visée (comme l'indique clairement la version française) par la définition.

Il me faut alors conclure comme l'a fait le juge en chef Culliton dans l'arrêt *C.P. Transport Co. Ltd.* (précité), à la page 546, [TRADUCTION] «qu'on doit déterminer si une commission ou une personne est un "office, commission ou autre tribunal fédéral" en se fondant sur la définition qu'en donne l'art. 2 de la Loi sur la Cour fédérale». Suivant cette définition, la Motor Carrier Commission n'en fait pas partie.

La demande en l'espèce est donc rejetée. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire, et peut-être inapproprié, que j'examine l'autre moyen soulevé par les intervenantes, c'est-à-dire la qualité des demanderessees pour agir.

Dépens adjugés aux requérantes/intervenantes.