

A-592-84

A-592-84

Jocelyn Brière, Suzanne Dorval-Brière, Stéphane Brière, Bruce Brière, Louise St-Hilaire, Germaine McKenzie (*Appellants*)

Jocelyn Brière, Suzanne Dorval-Brière, Stéphane Brière, Bruce Brière, Louise St-Hilaire, Germaine McKenzie (*appelants*)

v.

c.

Canada Mortgage and Housing Corporation (*Respondent*)

Société canadienne d'hypothèques et de logement (*intimée*)

INDEXED AS: *BRIÈRE v. CANADA MORTGAGE AND HOUSING CORPORATION (F.C.A.)*

RÉPERTORIÉ: BRIÈRE c. SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT (C.A.F.)

Court of Appeal, Marceau, Hugessen and Lacombe JJ.—Montreal, April 24 and May 1; Ottawa, July 3, 1986.

Cour d'appel, juges Marceau, Hugessen et Lacombe—Montréal, 24 avril et 1^{er} mai; Ottawa, 3 juillet 1986.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Action in tort against Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) for damages due to use of urea formaldehyde foam insulation — Appeal against decision Court lacking jurisdiction — CMHC Crown agent whose employees not Crown servants — Court having jurisdiction — Cause of action based on federal law — CMHC cannot rely on immunity which ceased to exist for Crown itself on adoption of Crown Liability Act — Ss. 7, 8 and 23 that Act giving Court concurrent trial level jurisdiction over action against public body Crown agent, when cause of action within s. 3 of said Act — Appeal allowed — Canada Mortgage and Housing Corporation Act, R.S.C. 1970, c. C-16 (as am. by S.C. 1978-79, c. 16, s. 12), ss. 3, 5(1),(3),(4),(5), 11(1), 14(1), 17, 29(1)(b) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 17(1),(2),(4)(b), 26(1) — Crown Liability Act, R.S.C. 1970, c. C-38, ss. 7 (as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 64), 8 (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 47, s. 11), 23 — An Act to amend the Statute Law, S.C. 1950, c. 51 — Exchequer Court Act, R.S.C. 1952, c. 98, s. 18.

Compétence de la Cour fédérale — Division de première instance — Action en responsabilité délictuelle intentée contre la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) pour des dommages dus à l'isolation à la mousse d'urée formaldéhyde — Appel contre la décision selon laquelle la Cour n'avait pas compétence — La SCHL est mandataire de la Couronne et ses employés ne sont pas des préposés de celle-ci — La Cour a compétence — Cause d'action fondée sur le droit fédéral — La SCHL ne saurait invoquer une immunité qui n'existe plus pour la Couronne elle-même depuis l'adoption de la Loi sur la responsabilité de la Couronne — Il ressort des art. 7, 8 et 23 que la Loi confère à la Cour une compétence concomitante de première instance à l'égard d'une action intentée contre un organisme mandataire de la Couronne, lorsque la cause d'action relève de l'art. 3 de ladite Loi — Appel accueilli — Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement, S.R.C. 1970, chap. C-16 (mod. par S.C. 1978-79, chap. 16, art. 12), art. 3, 5(1),(3),(4),(5), 11(1), 14(1), 17, 29(1)(b) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 17(1),(2),(4)(b), 26(1) — Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, chap. C-38, art. 7 (mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 64), 8 (mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 47, art. 11), 23 — Loi modifiant le droit statutaire, S.C. 1950, chap. 51 — Loi sur la Cour de l'Echiquier, S.R.C. 1952, chap. 98, art. 18.

Crown — Prerogatives — Canada Mortgage and Housing Corporation — Federal Court having jurisdiction to hear tort action for damages resulting from use of U.F.F.I. against Corporation — Crown corporation cannot rely on immunity which ceased to exist for Crown itself under Crown Liability Act — Canada Mortgage and Housing Corporation Act, R.S.C. 1970, c. C-16 (as am. by S.C. 1978-79, c. 16, s. 12), ss. 3, 5(1),(3),(4),(5), 11(1), 14(1), 17, 29(1)(b) — Crown Liability Act, R.S.C. 1970, c. C-38, ss. 7 (as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 64), 8 (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 47, s. 11), 23.

Couronne — Prerogatives — Société canadienne d'hypothèques et de logement — La Cour fédérale a compétence pour connaître d'une action en responsabilité délictuelle intentée contre la Société pour des dommages résultant de l'utilisation comme isolant de la M.I.U.F. — Une société de la Couronne ne saurait invoquer une immunité qui n'existe plus pour la Couronne elle-même en vertu de la Loi sur la responsabilité de la Couronne — Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement, S.R.C. 1970, chap. C-16 (mod. par S.C. 1978-79, chap. 16, art. 12), art. 3, 5(1),(3),(4),(5), 11(1), 14(1), 17, 29(1)(b) — Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, chap. C-38, art. 7 (mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 64), 8 (mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 47, art. 11), 23.

Homeowners suffered significant damage as a result of the installation of urea formaldehyde foam insulation. They instituted two actions in this Court, one against the Queen, the other against the Canada Mortgage and Housing Corporation

Des propriétaires d'habitations ont subi des dommages sérieux pour avoir utilisé comme isolant la mousse d'urée formaldéhyde. Ils ont intenté devant cette Cour deux actions, l'une contre la Reine, l'autre contre la Société canadienne

(CMHC). They now appeal against the Trial Division decision which allowed a motion to dismiss the action as against CMHC on the ground that this Court lacked jurisdiction to hear it.

CMHC is "an agent of Her Majesty in right of Canada". Under subsection 5(4) of the *Canada Mortgage and Housing Corporation Act*, legal proceedings may be taken by or brought against CMHC in its own name. Although the Corporation is an agent of the Crown, its officers and employees are not officers or servants of the Crown (subsection 14(1)).

The question is whether CMHC can be sued in tort in the Federal Court in its own name.

Held, the appeal should be allowed.

Two conditions must be met for a claim to fall within the limited jurisdiction of the Federal Court: (1) the cause of action must be based, at least in part, on federal law; (2) jurisdiction to hear the matter must have been expressly conferred by legislation.

In order to determine whether the first condition has been met, it is necessary to consider the extent to which the statutory law has altered the public law rules pertaining to immunities and prerogatives of the Crown in right of Canada. With the adoption in 1953 of the *Crown Liability Act*, Parliament ended the rule of Crown immunity for the wrongful acts of its servants. However, the Act speaks only of the Crown. To determine how the statute affects the ordinary law regarding the tortious liability of corporations which are agents of the Crown, different possibilities must be distinguished. First, the Act has changed nothing where there has been fault by the corporation itself: the common law rules still apply making the body fully liable. Reference is often made to the reasons of Dickson J. (as he then was) in *R. v. Eldorado Nuclear Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 551 as a basis for arguing that the corporation could enjoy some measure of immunity. However, the *Eldorado* case was not concerned with tortious liability but with criminal misconduct committed within the scope of the Corporation's mandate. The unambiguous position of Martland J. which is in keeping with the common law rules that an agent is liable in tort for his own wrongful act, cannot be disregarded.

Secondly, where there has been fault by an employee of the corporation who is a Crown servant, the rule that there is no indirect liability between Crown servants applies, with the result that the corporation will not be held liable. A corporation which is an agent of the Crown and whose employees are servants of the Crown is a hierarchical intermediary not vicariously liable.

Thirdly, where the fault has been committed by an employee of the corporation who is not a Crown servant, the Act has an inevitable effect: the corporation can no longer rely, as an agent of the Crown, on an immunity which has ceased to exist for the Crown itself.

The wrongful acts of employees of corporations who are not Crown servants will not make the Crown liable. The victim will only have a remedy against the corporation itself. That remedy is directly associated with federal law, having been in existence

d'hypothèques et de logement (SCHL). Ils interjettent maintenant appel de la décision par laquelle la Division de première instance a accueilli une requête en rejet de l'action intentée contre la SCHL au motif que cette Cour n'avait pas compétence pour en connaître.

^a La SCHL est «mandataire de Sa Majesté du chef du Canada». En vertu du paragraphe 5(4) de la *Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement*, des actions judiciaires peuvent être intentées ou engagées par ou contre la SCHL en son propre nom. Bien que la Société soit mandataire de la Couronne, ses administrateurs et employés ne sont ni fonctionnaires ni préposés de la Couronne (paragraphe 14(1)).

Il s'agit de savoir si la SCHL peut être assignée en responsabilité délictuelle, sous son propre nom, devant la Cour fédérale.

Arrêt: l'appel devrait être accueilli.

^c Deux conditions sont requises pour qu'une réclamation relève de la compétence limitée de la Cour fédérale: (1) la cause d'action doit être fondée, au moins en partie, sur du droit fédéral; (2) un texte de loi doit expressément attribuer compétence pour connaître de l'affaire.

^d Pour déterminer si la première condition a été remplie, il est nécessaire d'examiner la mesure dans laquelle le droit statutaire a modifié les principes de droit public relatifs aux immunités et prérogatives de la Couronne du chef du Canada. Avec l'adoption en 1953 de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, le législateur a mis fin à l'immunité de principe de la Couronne pour les actifs fautifs de ses préposés. Toutefois, la Loi ne parle que de la Couronne. Pour voir comment la Loi affecte le droit commun de la responsabilité délictuelle des sociétés mandataires de la Couronne, il faut distinguer les diverses hypothèses. Premièrement, la Loi n'a rien changé lorsqu'il y a eu faute de la part de la société elle-même: c'est encore les règles de la *common law* qui s'appliqueront et rendront l'organisme pleinement responsable. On cite souvent les motifs prononcés par le juge (tel était alors son titre) Dickson dans l'arrêt *R. c. Eldorado Nucléaire Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 551, pour soutenir que la société pourrait jouir d'une certaine immunité. Toutefois, l'arrêt *Eldorado* ne portait pas sur la responsabilité délictuelle mais sur une inconduite criminelle commise à l'intérieur des limites du mandat de la société. On ne saurait écarter la position non équivoque du juge Martland, qui est conforme au principe général de la responsabilité délictuelle de l'agent pour sa faute propre.

^h Deuxièmement, lorsqu'il y a eu faute de la part d'un employé de la société préposé de la Couronne, le principe de l'absence de responsabilité indirecte entre préposés de la Couronne s'applique, ce qui fait que la société ne sera pas tenue responsable. Une société qui est mandataire de la Couronne et dont les employés sont préposés de celle-ci est un intermédiaire hiérarchique qui n'est pas responsable par représentation.

ⁱ Troisièmement, lorsque la faute a été commise par un employé de la société qui n'est pas préposé de la Couronne, la Loi a un effet inévitable: la société ne peut plus invoquer, en tant que mandataire de la Couronne, une immunité qui n'existe plus pour la Couronne elle-même.

^j La faute des employés d'une société qui ne sont pas préposés de la Couronne n'engage pas celle-ci. Le recours de la victime ne peut être que contre l'organisme lui-même. Ce recours se rattache directement au droit fédéral, puisqu'il n'existe que

only since the *Crown Liability Act* altered the public law rules respecting Crown immunity. The first condition has thus been met.

With respect to the Court's jurisdiction, there is no express provision in the *Federal Court Act* covering an action in tort against a Crown corporation. However, the Act is not the only source of the Court's jurisdiction. Pursuant to subsection 26(1) thereof, jurisdiction may be conferred by "any Act of . . . Parliament". Sections 7, 8 and 23 of the *Crown Liability Act*, despite their convoluted wording, show that Parliament intended to confer on the Federal Court a concurrent trial level jurisdiction over an action brought against a public body which is a Crown agent, when the cause of action falls within section 3 of the said Act.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

CONSIDERED:

Conseil des Ports Nationaux v. Langelier et al., [1969] S.C.R. 60; *R. v. Eldorado Nuclear Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 551; *Quebec North Shore Paper Co. et al. v. Canadian Pacific Ltd. et al.*, [1977] 2 S.C.R. 1054.

REFERRED TO:

Smith v. C.B.C., [1953] 1 D.L.R. 510 (Ont. H.C.); *Administration de la voie maritime du Saint-Laurent c. Candiac Development Corp.*, [1978] C.A. 499 (Qué.); *McNamara Construction (Western) Ltd. et al. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654; *Bensol Customs Brokers Ltd. v. Air Canada*, [1979] 2 F.C. 575 (C.A.); *R. v. Montreal Urban Community Transit Commission*, [1980] 2 F.C. 151 (C.A.); *Bainbridge v. Postmaster-General*, [1906] 1 K.B. 178 (C.A.); *Lees v. The Queen*, [1974] 1 F.C. 605 (T.D.); *Lubicon Lake Band (The) v. R.*, [1981] 2 F.C. 317 (T.D.); *Rasmussen v. Breau*, [1986] 2 F.C. 500 (C.A.).

COUNSEL:

Guy Morin for appellants.
Jacques Ouellet, Q.C., and *Gaspard Côté, Q.C.* for respondent.

SOLICITORS:

Lemay, Dubé, Laflamme & Associés, Sherbrooke, Quebec, for appellants.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

MARCEAU J.: The question of jurisdiction raised by this appeal would at first sight seem to be a routine one of little or no practical interest. The issue is whether the Canada Mortgage and Hous-

depuis que la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* est venue modifier les règles de droit public relatives à l'immunité de la Couronne. La première condition a donc été remplie.

Pour ce qui est de la compétence de la Cour, la *Loi sur la Cour fédérale* ne contient aucune disposition expresse couvrant une action en responsabilité délictuelle contre une société de la Couronne. La Loi n'est toutefois pas la seule source de la compétence de la Cour. En vertu de son paragraphe 26(1), «une loi du Parlement» peut conférer compétence. Il ressort des articles 7, 8 et 23 de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, malgré leur formulation sinieuse, que le Parlement entendait attribuer à la Cour fédérale une compétence concomitante de première instance à l'égard d'une action intentée contre un organisme public mandataire de la Couronne, lorsque la cause d'action relèverait de l'article 3 de ladite Loi.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Conseil des Ports Nationaux v. Langelier et al., [1969] R.C.S. 60; *R. c. Eldorado Nucléaire Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 551; *Quebec North Shore Paper Co. et autre c. Canadien Pacifique Ltée et autre*, [1977] 2 R.C.S. 1054.

DÉCISIONS CITÉES:

Smith v. C.B.C., [1953] 1 D.L.R. 510 (H.C. Ont.); *Administration de la voie maritime du Saint-Laurent c. Candiac Development Corp.*, [1978] C.A. 499 (Qué.); *McNamara Construction (Western) Ltd. et autre c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654; *Bensol Customs Brokers Ltd. c. Air Canada*, [1979] 2 C.F. 575 (C.A.); *R. c. La Commission de transport de la Communauté urbaine de Montréal*, [1980] 2 C.F. 151 (C.A.); *Bainbridge v. Postmaster-General*, [1906] 1 K.B. 178 (C.A.); *Lees c. La Reine*, [1974] 1 C.F. 605 (1^{re} inst.); *La bande indienne de Lubicon Lake c. R.*, [1981] 2 C.F. 317 (1^{re} inst.); *Rasmussen c. Breau*, [1986] 2 C.F. 500 (C.A.).

AVOCATS:

Guy Morin pour les appelants.
Jacques Ouellet, c.r. et *Gaspard Côté, c.r.*, pour l'intimée.

PROCUREURS:

Lemay, Dubé, Laflamme & Associés, Sherbrooke, Québec, pour les appelants.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE MARCEAU: La question de compétence juridictionnelle que pose cet appel paraîtra, de prime abord, sans nouveauté et d'un intérêt pratique pour le moins douteux. Il s'agit de savoir si la

ing Corporation can be sued in tort in this Court in its own name. One might be inclined to think that the possibility of an action against a Crown corporation in the Federal Court must undoubtedly have been dealt with by the courts and dismissed, since the reports give no cases in which it was allowed and in any event, as the victim is seeking to sue the Crown, the presence of the corporation itself as a party to the action is to say the least redundant. However, this initial reaction is wrong. First, a final and comprehensive response to the subject of the question never seems to have been given, and second, it is far from certain that an action against the corporation itself is not in certain circumstances worthwhile, and indeed necessary. I think that my analysis will adequately explain this.

The factual context in which the question arises is important, but it is relatively straightforward. The appellants are householders who said they were put to substantial and unnecessary expense and suffered significant damage because of the use as insulation in the walls of their houses of a product not recommended, urea formaldehyde foam. They ascribed their unfortunate situation to the wrongful action of the Canada Mortgage and Housing Corporation (hereinafter referred to as the "Corporation" or the "CMHC") and its employees, and brought two actions in tort in this Court, one against Her Majesty the Queen and the other against the Corporation. In the statements of claim which they filed in support of the two actions they set forth the same facts, made the same allegations of fault against the Corporation, both personally and through its servants, and claimed the same damages. It may have been useless if not improper to bring two separate actions instead of one joining the two defendants, but this is only a minor point of procedure which can easily be resolved, if necessary. The question presented is one of substance that would arise equally in a single action against the two defendants. The respondent, the CMHC, alleged in the Trial Division that it cannot be sued in this Court in its own name and that in any case its presence as a defendant was unnecessary, and the Motions Judge ruled in its favour on the first point. This

Société canadienne d'hypothèques et de logement peut être assignée en responsabilité délictuelle, sous son propre nom, devant cette Cour. On serait porté à penser que la possibilité d'une action en Cour fédérale contre une corporation de la Couronne a certes dû faire l'objet d'une prise de position jurisprudentielle et avoir été rejetée puisque les rapports ne font pas état de cas où elle aurait été admise et que de toute façon, comme c'est la Couronne que la victime veut rejoindre, la présence comme partie au litige de la corporation elle-même est pour le moins superflue. Cette réaction initiale n'est pourtant pas fondée. D'une part, il ne semble pas qu'une réponse définitive et d'application générale ait jamais été formulée au sujet de la question, et, d'autre part, il est loin d'être sûr que l'action contre la corporation elle-même ne soit pas, en certaines circonstances, utile, et même nécessaire. L'analyse, je pense, le fera voir suffisamment.

Le contexte factuel dans lequel la question se soulève a son importance, mais il est relativement simple. Les appelants sont des propriétaires d'habitations qui disent avoir dû assumer des dépenses inutiles et considérables et avoir subi des dommages sérieux pour avoir utilisé comme isolant dans les murs de leurs maisons un produit contre-indiqué, soit la mousse d'urée formaldéhyde. Attribuant leur situation malheureuse à un comportement fautif de la part de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (ci-après la «Société» ou la «SCHL») et de ses préposés, ils ont intenté devant cette Cour deux actions en responsabilité, l'une contre Sa Majesté la Reine, l'autre contre la Société. Dans les déclarations qu'ils ont produites au soutien des deux actions, ils ont fait valoir les mêmes faits, formulé les mêmes allégations de fautes à l'encontre de la Société, les unes visant la Société elle-même, les autres ses préposés, et réclamé les mêmes dommages. Peut-être était-il inutile, voire même incorrect, d'avoir deux actions distinctes au lieu d'une seule joignant les deux défenderesses, mais ce n'est là qu'un point mineur de procédure qui pourra aisément se résoudre, si besoin est. La question qui se pose en est une de fond qui se poserait tout aussi bien dans le cas d'une seule action contre les deux défenderesses. L'intimée, la SCHL, a fait valoir en première instance qu'elle ne pouvait être poursuivie en son propre nom devant cette Cour et que de toute

appeal was filed against the judgment [T-6046-81, Rouleau J., April 6, 1984, not reported] allowing the motion to dismiss the action on the ground that this Court lacked jurisdiction to hear it.

Before embarking upon a study of the question at issue itself, there is a preliminary matter which must be dealt with. There can be no discussion of jurisdiction *ratione personae* without first being quite clear as to whom one is dealing with. It is necessary to establish at the outset the legal characteristics of the CMHC as defined by its enabling legislation, the *Canada Mortgage and Housing Corporation Act*, R.S.C. 1970, c. C-16 [as am. by S.C. 1978-79, c. 16, s. 12].

The CMHC is a corporation (section 3).¹ It is "for all purposes an agent of Her Majesty in right of Canada" (subsection 5(1)). Its affairs are managed by a Board (subsection 11(1))² but the Board must comply with any directions which it receives from the government from time to time (subsection 5(5)).³ It receives its capital from the Consolidated Revenue Fund (section 17).⁴ It can do all types of legal acts, acquire all kinds of rights and undertake all kinds of obligations; it can therefore acquire, hold, sell or dispose of real property

¹ 3. There is hereby established a corporation called the "Canada Mortgage and Housing Corporation" consisting of the Minister and those persons who from time to time comprise the Board of Directors.

² 11. (1) The Board shall manage the affairs of the Corporation and conduct its business and may for such purposes exercise all powers of the Corporation.

³ 5. ...

(5) The Corporation shall comply with any directions from time to time given to it by the Governor in Council or the Minister respecting the exercise or performance of its powers, duties and functions.

⁴ 17. The Minister, at the request of the Corporation and with the approval of the Governor in Council, may, from time to time out of unappropriated moneys in the Consolidated Revenue Fund, pay to the Corporation an amount or amounts not exceeding a total amount of twenty-five million dollars, which shall constitute the capital of the Corporation.

façon sa présence comme défenderesse était inutile et le juge des requêtes lui a donné raison sur le premier point. C'est contre le jugement [T-6046-81, juge Rouleau, 6 avril 1984, non publié] accordant la requête pour rejet d'action au motif que cette Cour n'aurait pas la compétence juridictionnelle pour en connaître que cet appel a été logé.

Avant d'entreprendre l'étude même de la question à résoudre, il est une démarche préliminaire qui s'impose. On ne saurait discuter juridiction *ratione personae* sans d'abord bien voir à qui on a affaire. Il faut prendre soin de dégager au départ les caractéristiques juridiques de la SCHL telles que définies par sa loi constitutive, la *Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement*, S.R.C. 1970, chap. C-16 [mod. par S.C. 1978-79, chap. 16, art. 12].

La SCHL a été constituée en corporation (article 3)¹. Elle est «à toutes fins, mandataire de Sa Majesté du chef du Canada» (paragraphe 5(1)). Un Conseil voit à l'administration de ses affaires (paragraphe 11(1))² mais ce Conseil doit se conformer aux instructions qu'il peut recevoir à l'occasion du gouvernement (paragraphe 5(5))³. Elle reçoit son capital du Fonds du revenu consolidé (article 17)⁴. Elle peut faire tous genres d'actes juridiques, être titulaire de toutes espèces de droits et contracter toutes espèces d'obligations; elle peut

¹ 3. Est par les présentes créée une corporation appelée la «Société canadienne d'hypothèques et de logement», composée du Ministre et des personnes qui constituent, à l'occasion, le conseil d'administration.

² 11. (1) Le Conseil administre les affaires de la Société et en conduit les opérations. A cette fin, il peut exercer tous les pouvoirs de la Société.

³ 5. ...

(5) La Société doit se conformer aux instructions qui lui sont données, à l'occasion, par le gouverneur en conseil ou le Ministre relativement à l'exercice ou accomplissement de ses pouvoirs, devoirs et fonctions.

⁴ 17. A la requête de la Société et avec l'assentiment du gouverneur en conseil, le Ministre peut, au besoin, verser à la Société, à même les deniers non attribués du Fonds du revenu consolidé, un ou plusieurs montants n'excédant pas un total de vingt-cinq millions de dollars, lequel constitue le capital de la Société.

(paragraph 29(1)(b)),⁵ but the property it acquires vests in Her Majesty (subsection 5(3));⁶ and I conclude by two special features of particular importance for these purposes, mentioned in subsections 5(4) and 14(1), which must be borne clearly in mind:

5. ...

(4) Actions, suits or other legal proceedings in respect of any right or obligation acquired or incurred by the Corporation on behalf of Her Majesty, whether in its name or in the name of Her Majesty, may be brought or taken by or against the Corporation in the name of the Corporation in any court that would have jurisdiction if the Corporation were not an agent of Her Majesty.

14. (1) The Corporation may on its own behalf employ such officers and employees for such purposes and on such terms and conditions as may be determined by the Executive Committee and such officers and employees are not officers or servants of Her Majesty.

This provision of subsection 5(4), regarding the right to bring legal proceedings, is well known. It is to be found in most statutes establishing Crown corporations. It has been in the CMHC Act since 1950 when, by a special statute known as *An Act to amend the Statute Law*, S.C. 1950, c. 51, Parliament made it a formal provision of sixteen different Acts which had created corporations. As will have been noticed, its wording might suggest that it applies only to proceedings in contract. However, the courts have refused to thus limit its scope and no one today would limit the body's right to bring legal proceedings in its own name, before any tribunal and on any matter (cf. *Smith v. C.B.C.*, [1953] 1 D.L.R. 510 (Ont. H.C.); *Administration de la voie maritime du Saint-Laurent c. Candiac Development Corp.*, [1978] C.A. 499 (Que.)). However, while there is no problem with the scope of the provision in subsection 5(4), that is not true of subsection 14(1), the final phrase of which cannot but prompt surprise and is bound to be of considerable significance in

⁵ 29. (1) The Corporation may,

(b) acquire and hold real or immovable property for its actual use in operation and management of its business, sell or dispose of such property and acquire other such property in its stead for the same purposes;

⁶ 5. ...

(3) Property acquired by the Corporation is the property of Her Majesty and title thereto may be vested in the name of Her Majesty or in the name of the Corporation.

ainsi acquérir, détenir, aliéner, vendre des biens réels (alinéa 29(1)b))⁵, mais les biens qu'elle acquiert deviennent la propriété de Sa Majesté (paragraphe 5(3))⁶. Et je termine par deux particularités d'importance majeure pour notre propos dont font état les paragraphes 5(4) et 14(1) qu'il convient d'avoir bien présent à l'esprit:

5. ...

(4) Des actions, poursuites ou autres procédures judiciaires concernant un droit acquis ou une obligation contractée par la Société pour le compte de Sa Majesté, soit en son propre nom, soit au nom de Sa Majesté, peuvent être intentées ou engagées par ou contre la Société, au nom de cette dernière, devant toute cour qui aurait juridiction si la Société n'était pas mandataire de Sa Majesté.

14. (1) La Société peut, en son propre nom, employer des fonctionnaires et préposés pour les fins et aux conditions que prescrit le comité de direction. Ces fonctionnaires et préposés ne sont ni fonctionnaires ni préposés de Sa Majesté.

Cette disposition du paragraphe 5(4) relative au droit d'ester en justice est fort connue. Elle se retrouve dans la plupart des lois constitutives de corporation de la Couronne. Elle existe dans la loi sur la SCHL depuis 1950 alors que, par une loi spéciale appelée *Loi modifiant le droit statutaire*, S.C. 1950, chap. 51, le Parlement en faisait une disposition formelle de 16 différentes lois constitutives de corporation. On aura noté que son libellé peut laisser l'impression qu'elle ne s'applique qu'à des poursuites en matière contractuelle. La jurisprudence a cependant refusé de restreindre ainsi sa portée et personne aujourd'hui ne semble limiter la possibilité pour l'organisme d'ester en justice sous son propre nom, devant n'importe quel tribunal et en quelque matière que ce soit (cf. *Smith v. C.B.C.*, [1953] 1 D.L.R. 510 (H.C. Ont.); *Administration de la voie maritime du Saint-Laurent c. Candiac Development Corp.*, [1978] C.A. 499 (Qué.)). Mais si la disposition du paragraphe 5(4) ne soulève plus de difficulté quant à sa portée, toute autre est celle du paragraphe 14(1) dont la

⁵ 29. (1) La Société peut,

(b) acquérir et détenir des biens réels ou immeubles pour son usage véritable dans l'exploitation et la gestion de ses affaires, les vendre ou aliéner, et acquérir à leur place d'autres biens de même nature pour les mêmes fins;

⁶ 5. ...

(3) Les biens acquis par la Société deviennent la propriété de Sa Majesté, et le titre y afférent peut être dévolu au nom de Sa Majesté ou en son propre nom.

this analysis. For the moment, I would simply say that it is a provision which is only found in two other Acts creating corporations and the reason for which has to my knowledge never been clearly established.

Having thus completed a review of the legislation defining the legal status of the CMHC, we may turn to the question itself. The approach to be adopted is quite clear. Since the decisions of the Supreme Court in *McNamara Construction (Western) Ltd. et al. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654, and *Quebec North Shore Paper Co. et al. v. Canadian Pacific Ltd. et al.*, [1977] 2 S.C.R. 1054, and the complementary decisions which followed on those, *inter alia Bensol Customs Brokers Ltd. v. Air Canada*, [1979] 2 F.C. 575 (C.A.), and *R. v. Montreal Urban Community Transit Commission*, [1980] 2 F.C. 151 (C.A.), it is well established that two conditions are required for a particular claim to fall within the limited jurisdiction of the Federal Court: first, the cause of action must be based, at least in part, on federal law, and second, legislation must have expressly conferred jurisdiction on it to hear the matter. The question raised can only be answered by determining whether the two conditions here exist.

I – It will clearly not be easy to determine whether the first condition has been met. Indeed, this raises the whole problem of the extra-contractual civil liability of corporations which are agents of the Crown, the complexity of which is indicated by the divergence of views among legal commentators as well as the obscurity of certain judgments. Discussion of it cannot be avoided, however, and I will endeavour to explain my understanding of it.

To begin with, purely in terms of the general principles of the common law, there is no doubt that the principle of immunity based on the old maxim “The King can do no wrong” will apply at least to some extent to a corporation which is an agent of the Crown. However, I think there is also another principle that must be taken into account, that of the absence of vicarious liability among servants of the Crown. While there has never been any doubt that a Crown servant had to be held directly liable for his personal wrongful act as anyone else, it has always been thought that he

phrase finale ne peut manquer d'étonner et d'avoir pour notre analyse une grande importance. Je me contente de noter, pour le moment, qu'il s'agit d'une disposition qui se retrouve, elle, dans deux autres lois constitutives de corporation seulement et dont la raison d'être semble n'avoir jamais été clairement élucidée.

Ayant ainsi complété la revue des textes de la loi qui définissent le statut juridique de la SCHL, on peut en venir à la question elle-même. L'approche à adopter est tout indiquée. Depuis les décisions de la Cour suprême dans *McNamara Construction (Western) Ltd. et autre c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654 et *Quebec North Shore Paper Co. et autre c. Canadien Pacifique Ltée et autre*, [1977] 2 R.C.S. 1054 et celles complémentaires qu'elles ont suscitées, entre autres *Bensol Customs Brokers Ltd. c. Air Canada*, [1979] 2 C.F. 575 (C.A.) et *R. c. La Commission de transport de la Communauté urbaine de Montréal*, [1980] 2 C.F. 151 (C.A.), on sait que deux conditions sont requises pour que cette cour d'exception qu'est la Cour fédérale ait juridiction pour connaître d'une réclamation: il faut, premièrement, que la cause d'action soit fondée, au moins en partie, sur du droit fédéral et, deuxièmement, qu'un texte de loi exprès lui ait attribué compétence pour en disposer. Ce n'est qu'en examinant si, en l'espèce, les deux conditions existent, qu'on pourra répondre à la question posée.

I – La vérification de la première condition ne sera manifestement pas aisée. Se soulève en effet tout le problème de la responsabilité civile extra-contractuelle des corporations mandataires de la Couronne, un problème dont la complexité est attestée autant par les divergences de vues des auteurs que par les obscurités de certains arrêts. Il n'est toutefois pas possible d'éviter d'en traiter, et voici donc ce que j'en comprends.

Au départ, *i.e.* au seul niveau des principes généraux de *common law*, il ne fait pas de doute que, dans le cas d'une corporation agent de la Couronne, entrera en jeu, dans une certaine mesure au moins, le principe d'immunité fondé sur la vieille maxime «*The King can do no wrong*». Mais il y a aussi, je pense, un autre principe dont il faut prendre soin de tenir compte, celui de l'absence de responsabilité indirecte ou de représentation (*vicarious liability*) entre préposés de la Couronne. On sait en effet que si on n'a jamais douté que le préposé de la Couronne devait être tenu

was not to be held indirectly liable for the wrongful act of another. A Crown servant who is the superior of other Crown servants will not be responsible for the acts of his subordinates, unless of course he has himself ordered or authorized the act as then he can be held personally liable through his participation. The principle has been conclusively established since at least the time of the decision of the British Court of Appeal in *Bainbridge v. Postmaster-General*, [1906] 1 K.B. 178, which rejected an attempt by the victim of an accident on an improperly maintained sidewalk to hold the Postmaster-General indirectly liable for the wrongful act of his employees. Emphasizing that Post Office employees were Crown servants, Collins M.R. wrote for the Court (at page 189):

Now, these passages which I have read shew that the Court adopted the reasoning of the authority in the earlier case and arrived at the conclusion that these subordinate officers are officers of the Crown, and not in the relation of servants to their superior officers.

These, I consider, are the two fundamental principles of public law which can have a direct bearing on the tortious liability at common law of public corporations which are agents of the Crown. To see how and to what extent this is so, it is necessary to distinguish the case of the corporation's own wrongful act from that of a wrongful act by its servants.

In the case of a wrongful act by the corporation itself—damage being due, for example, to a formal decision of its board of directors or to a failure to act which is not attributable to a particular employee—it would appear that there is no reason to exclude the body's liability. Thus Martland J., speaking for the Supreme Court, said in *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier et al.*, [1969] S.C.R. 60, at page 70:

What is in issue here is the responsibility of a person, whether individual or corporate, who, though a Crown agent, and purporting to act as such, commits an act which is unlawful. My understanding of the law is that a personal liability will result. The liability arises, not because he is an agent of the Crown, but because, though he is an agent of the Crown, the plea of Crown authority will not avail in such event.

It is true that there is some doubt on this matter, and reference is often made to passages in the

directement responsable de sa faute personnelle comme n'importe qui, on a toutefois pensé qu'il ne devait pas être tenu responsable indirectement de la faute d'autrui. Un officier supérieur préposé de la Couronne ne répond pas des actes de ses subordonnés hiérarchiques également préposés de la Couronne, à moins, bien sûr, qu'il n'ait lui-même ordonné ou autorisé l'acte car alors une faute personnelle de participation peut lui être imputée. Le principe est définitivement acquis depuis au moins l'arrêt de la Cour d'appel d'Angleterre dans *Bainbridge v. Postmaster-General*, [1906] 1 K.B. 178 qui rejeta la tentative de la victime d'un accident survenu sur un trottoir en mauvais état d'entretien de tenir le *Postmaster-General* responsable indirectement pour la faute de ses employés. Soulignant que les employés du *Post Office* étaient des préposés de la Couronne, le juge Collins, M.R., pour la Cour écrit (à la page 189):

[TRADUCTION] Or, il ressort de ces passages dont j'ai pris connaissance que la Cour a adopté le raisonnement de l'organisme dans l'affaire antérieure et a conclu que ces employés subalternes sont des préposés de la Couronne et qu'il n'existe pas de rapport d'employé à supérieur.

Ce sont là, je pense, les deux principes de base de droit public susceptibles d'influer directement sur la responsabilité délictuelle de *common law* des corporations publiques, agents de la Couronne. Pour voir comment et dans quelle mesure, il faut considérer séparément le cas d'une faute de la corporation elle-même et celui d'une faute de ses préposés.

Dans l'hypothèse d'une faute de la corporation elle-même—le dommage étant dû, par exemple, à une décision formelle de son bureau de direction ou encore à un manquement, à un défaut d'agir non attribuable à un préposé en particulier—it ne semble pas y avoir de raison pour que la responsabilité de l'organisme ne soit pas engagée. Ainsi s'exprimait le juge Martland au nom de la Cour suprême dans la cause *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier et al.*, [1969] R.C.S. 60, à la page 70:

[TRADUCTION] Il s'agit en l'espèce de la responsabilité d'une personne, physique ou morale, qui, bien qu'elle soit mandataire de l'État et qu'elle prétende agir en cette qualité, commet un acte illégal. À mon avis, cet acte entraîne en droit une responsabilité personnelle. Il y a responsabilité non parce qu'elle est mandataire de l'État, mais parce que, bien qu'elle le soit, elle ne peut se prévaloir dans ce cas de l'immunité de l'État.

Il est vrai qu'un flottement d'opinion subsiste à cet égard et on cite souvent certains passages des notes

reasons of Dickson C.J. [then puisne Judge] in *R. v. Eldorado Nuclear Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 551, as a basis for arguing that the corporation could even then enjoy some measure of immunity, including the following passage at pages 565-566:

When a Crown agent acts within the scope of the public purposes it is statutorily empowered to pursue, it is entitled to Crown immunity from the operation of statutes, because it is acting on behalf of the Crown. When the agent steps outside the ambit of Crown purposes, however, it acts personally, and not on behalf of the state, and cannot claim to be immune as an agent of the Crown. This follows from the fact that s. 16 of the *Interpretation Act* works for the benefit of the state, not for the benefit of the agent personally.

However, *Eldorado* was not concerned with a simple case of tortious liability, but with criminal misconduct, and the wrongful act alleged had been committed by the organization within the scope of its mandate and without in any way infringing the provisions of its enabling Act. There might even be a question as to whether this was fault within the meaning of the law of civil liability. In any case, it would seem difficult to disregard the unambiguous position taken by Martland J., which is also in keeping with the general rule that an agent is liable in tort for his own wrongful act. I think one may usefully rely on what P. Hogg writes on the point in his book *Liability of the Crown* (at pages 109-110):

There is a question whether those public corporations which are servants of the Crown may be held liable in tort. The question is not of much practical importance because it is the Crown itself which is liable for the torts of the corporation's servants, the corporation being just a superior servant. If the ordinary rules apply, however, the corporation would be liable for torts which it had committed personally, for example, if its governing body passed a resolution ordering the commission of the tort. It is probable that this is indeed the legal position. On the other hand, Glanville Williams has argued that a public corporation differs from individual Crown servants in that the public corporation has no private property to satisfy a judgment, and that State property is never available to satisfy a judgment against a servant personally; he concludes that "the general rule is that no action in tort can be brought against such a corporation—not even an action for an empty judgment". It is unlikely that this view will gain acceptance for it would make those public corporations which are servants of the Crown immune from all actions, whether founded in tort or contract or any other branch of the law.

du juge en chef Dickson [alors juge puîné] dans l'arrêt *R. c. Eldorado Nucléaire Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 551, pour soutenir que la corporation pourrait même là faire appel à une certaine immunité, entre autres le passage suivant qu'on trouve aux pages 565 et 566:

Lorsqu'un mandataire de l'État agit conformément aux fins publiques qu'il est autorisé légalement à poursuivre, il a le droit de se prévaloir de l'immunité de l'État à l'encontre de l'application des lois parce qu'il agit pour le compte de l'État. Cependant, lorsque le mandataire outrepassé les fins de l'État, il agit personnellement et non pour le compte de l'État, et il ne peut invoquer l'immunité dont bénéficie le mandataire de l'État. Cela découle du fait que l'art. 16 de la *Loi d'interprétation* s'applique à l'avantage de l'État et non à l'avantage du mandataire personnellement.

Mais l'arrêt *Eldorado* ne portait pas sur un simple cas de responsabilité délictuelle mais de culpabilité criminelle et l'acte reproché avait là été posé par l'organisme à l'intérieur des limites de son mandat et sans aucunement enfreindre les prescriptions de sa loi constitutive. On pourrait même se demander s'il s'agissait encore de faute au sens du droit de la responsabilité civile. En tout cas, il paraît difficile de mettre de côté la position non équivoque du juge Martland d'ailleurs conforme au principe général de la responsabilité délictuelle de l'agent pour sa faute propre. On peut s'en tenir, je pense, à ce qu'écrivit P. Hogg sur le sujet dans son livre *Liability of the Crown* (aux pages 109 et 110):

[TRADUCTION] Il se pose la question de savoir si ces sociétés publiques qui sont des préposées de la Couronne peuvent encourir une responsabilité délictuelle. Cette question n'est pas d'une grande importance pratique puisque c'est la Couronne elle-même qui est responsable des fautes commises par les employés de la société, celle-ci n'étant qu'une employée supérieure. Si, toutefois, on applique les règles ordinaires, la société serait responsable des fautes qu'elle a commises à titre personnel, lorsque, par exemple, son conseil d'administration a adopté une résolution lui ordonnant de commettre la faute. Il est probable qu'il s'agisse là d'un point de droit. D'autre part, Glanville Williams a fait valoir qu'une société publique se distingue des particuliers qui sont des employés de la Couronne par le fait qu'elle n'a pas de biens personnels pour satisfaire à un jugement et que les biens de l'État ne servent jamais à satisfaire à un jugement rendu contre un employé personnellement. Il a conclu que «règle générale, on ne peut intenter d'action en responsabilité délictuelle contre une telle société—pas même une action visant à obtenir un jugement symbolique». Il est peu probable que ce point de vue soit approuvé car cela reviendrait à mettre ces sociétés publiques qui sont des préposées de la Couronne à l'abri de toutes actions, qu'elles reposent sur un délit civil, sur un contrat ou sur toute autre branche du droit.

Thus, where the corporation itself has been at fault, it can be accepted that the common law rules of tortious liability will apply without any rule of public law being involved.

However, most of the time the wrongful act will of course not be that of the corporation itself but of one of its employees. In this situation, there would not appear to be any doubt that the organization cannot be held liable simply on the basis of the common law rules. Why? The authorities do not really provide a clear answer, but I suggest that of the two public law rules mentioned above it is the second which is the more relevant. There is no indirect or vicarious liability among Crown servants. A corporation which is an agent of the Crown, the employees of which are servants of the Crown, is a hierarchical intermediary which is not vicariously liable. It is only when this second principle cannot be applied that the immunity principle comes into play, and that will occur only when the employees of the corporation are not Crown servants: such cases are obviously rare but they include, as we have seen, the one now before the Court.

That is how I see the situation with respect to the tortious liability of corporations which are Crown agents, based solely on the general principles of public law and the rules of the common law. However, it remains to be seen to what extent statutory law has altered this initial position. I do not think there is any need to consider here the 1950 statute, mentioned above with reference to subsection 5(4) of the CMHC Act, by which Parliament confirmed the existence of a right of action in the ordinary courts of law against public bodies which are Crown agents. The courts have indeed refused to limit the scope of this provision to liability in contract, as we have seen, but there has never been any doubt that this was strictly a matter of procedural confirmation which did not affect substantive law. Until 1953 the ordinary law regarding the tortious liability of the Crown and its agents, so far as I know, was covered by a single piece of legislation, section 18 of the *Exchequer Court Act*, R.S.C. 1952, c. 98, which authorized that Court, on a petition of right, to hear and

Ainsi, dans le cas de faute de la corporation elle-même, il semble bien que les règles de *common law* de la responsabilité délictuelle s'appliqueront sans qu'aucun principe de droit public n'intervienne.

Mais le plus souvent évidemment il y aura faute, non de la corporation elle-même, mais d'un de ses employés. Or, dans cette hypothèse, personne ne semble douter que l'organisme ne peut être recherché en responsabilité sur la seule base des règles de *common law*. Pourquoi? On aurait peine à dégager une réponse claire chez les autorités mais je suggère que, des deux principes de droit public invoqués ci-haut, c'est le second qui joue principalement. Il n'y a pas de responsabilité indirecte ou de représentation parmi les préposés de la Couronne. La corporation agent de la Couronne, dont les employés sont préposés de la Couronne, est un intermédiaire hiérarchique qui n'est pas responsable par représentation. Ce n'est que si ce second principe ne peut jouer qu'on doit faire appel au principe d'immunité, ce qui ne peut avoir lieu que dans les cas où les employés de l'organisme ne sont pas préposés de la Couronne, cas fort rares apparemment mais parmi lesquels se trouve, comme on a vu, celui qui se présente ici.

C'est ainsi que je vois la situation des corporations agents de la Couronne quant à leur responsabilité délictuelle sur le seul plan des principes généraux de droit public et des règles de *common law*. Mais reste à voir dans quelle mesure le droit statutaire a pu intervenir pour modifier cette situation de départ. Il n'y a pas lieu, je pense, de s'arrêter ici à cette loi de 1950, dont on a parlé ci-haut en citant le paragraphe 5(4) de la Loi sur la SCHL, par laquelle le Parlement a confirmé la possibilité de poursuites contre les organismes mandataires de la Couronne devant les tribunaux de droit commun. La jurisprudence a bien refusé de limiter la portée de cette disposition à la responsabilité contractuelle, comme on a vu, mais personne n'a jamais douté qu'il s'agissait là strictement d'une confirmation de nature procédurale qui ne touchait pas le droit substantif. Jusqu'en 1953, le droit commun de la responsabilité délictuelle de la Couronne et de ses agents n'était touché, en autant que je sache, que par une seule disposition législative, celle de l'article 18 de la *Loi sur la*

determine claims against the Crown in a few specific situations.

It was not until 1953, with the adoption of the *Crown Liability Act*, R.S.C. 1970, c. C-38, that a major transformation of the ordinary law regarding the tortious liability of the Crown was introduced. Parliament ended the rule of Crown immunity for the wrongful acts of its servants, retaining only the purely procedural requirement of a petition of right which itself soon disappeared when the Federal Court was created. However, the *Crown Liability Act* speaks of the Crown: it is not immediately clear how and to what extent it may affect the ordinary law regarding the tortious liability of corporations which are Crown agents. For that purpose, the different possibilities again have to be distinguished. Where there has been fault by the corporation itself, the Act has certainly changed nothing and the common law rules still apply, making the organization fully liable. Where there has been fault by an employee of the corporation who is a Crown servant, here again it will appear that the Act has made no change, for the rule that there is no indirect liability between Crown servants still remains unchanged and is still a bar to liability by the corporation itself. Where the fault was by an employee of the corporation who is not a Crown servant, however, in my view the Act has had an inevitable effect: the corporation can clearly no longer rely, as an agent of the Crown, on an immunity which has ceased to exist for the Crown itself.

Three propositions emerge from the analysis which I have just made of the problem of the extra-contractual liability of corporations which are Crown agents, as I understand it. First, the lack of examples of corporations sued in the Federal Court is mainly due not to questions of jurisdiction or form, as is often said, but to substance, that is the absence of any personal liability by public bodies for the wrongful acts of their employees who are Crown servants. Second, in the few cases of corporations whose employees are not Crown

Cour de l'Echiquier, S.R.C. 1952, chap. 98, qui permettait à cette Cour, sur pétition de droit, d'entendre et de disposer de réclamations contre la Couronne dans un certain nombre d'hypothèses a précises.

Ce n'est qu'en 1953, avec l'adoption de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.R.C. 1970, chap. C-38, qu'est survenue la grande transformation du droit commun de la responsabilité délictuelle de la Couronne. Le Parlement, en effet, mettait fin là à l'immunité de principe de la Couronne pour les actes fautifs de ses préposés, ne maintenant que l'exigence purement procédurale de la pétition de droit qui elle-même devait tôt disparaître avec la création de la Cour fédérale. Mais la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* parle de la Couronne; on ne voit pas tout de suite comment et dans quelle mesure elle a pu affecter d le droit commun de la responsabilité délictuelle des corporations agents de la Couronne. Il faut pour cela distinguer encore les diverses hypothèses. Dans l'hypothèse d'une faute de la corporation elle-même, la Loi n'a certes rien changé et c'est e encore les règles de *common law* qui s'appliquent et rendront l'organisme pleinement responsable. Dans l'hypothèse d'une faute d'un employé de la corporation préposé de la Couronne, la Loi, là encore, me semble n'avoir rien changé, car le f principe de l'absence de responsabilité indirecte entre préposés de la Couronne est resté le même et il s'oppose toujours à ce que la corporation soit elle-même obligée. Mais dans l'hypothèse d'une g faute d'un employé de la corporation, qui n'est pas préposé de la Couronne, là, à mon avis, la Loi a eu un effet inévitable: la corporation ne peut évidemment plus faire appel, en tant qu'agent de la Couronne, à une immunité qui n'existe plus pour h la Couronne elle-même.

De l'ensemble de cette analyse que je viens de faire du problème de la responsabilité extracontractuelle des corporations mandataires de la Couronne, tel que je le comprends, se dégagent trois propositions. Premièrement, si les exemples de corporations assignées devant la Cour fédérale manquent, ce n'est pas d'abord pour des questions de juridiction ou de forme, comme on le dit souvent, j mais bien de fond, soit l'absence de responsabilité personnelle des organismes publics pour la faute de leurs employés mandataires de la Couronne.

servants, the wrongful acts of the employees will not make the Crown liable and the victim will only have a remedy against the corporation itself. Third, the victim's remedy against the body itself for the wrongful acts of its employees is one which has existed only since the *Crown Liability Act* has altered the rules of public law pertaining to the immunities and prerogatives of the Crown in right of Canada, and is thus directly associated with federal law. Reference may be made here to what Laskin C.J. said in *Quebec North Shore Paper*, *supra*, at page 1063:

It should be recalled that the law respecting the Crown came into Canada as part of the public or constitutional law of Great Britain, and there can be no pretence that that law is provincial law. In so far as there is a common law associated with the Crown's position as a litigant it is federal law in relation to the Crown in right of Canada, just as it is provincial law in relation to the Crown in right of a Province, and is subject to modification in each case by the competent Parliament or Legislature.

The first of the two conditions that must be met if the Crown is to have jurisdiction, namely that the action should be based at least in part on federal law, is thus present: we may move on to the second.

II – The second condition for the Federal Court to be able to hear an action in tort against a Crown corporation is that Parliament must have formally conferred jurisdiction on it to hear such a matter. Is that the case?

One might seek in vain in the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] for any provision directly covering such an action. It is clear that a Crown corporation is not the Crown itself within the meaning of subsections 17(1) and 17(2),⁷ and it has been held more than once that a Crown

⁷ 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.

Deuxièmement, dans les quelques cas de corporations dont les employés ne sont pas préposés de la Couronne, la faute des employés n'engage pas la Couronne et le recours de la victime ne peut être que contre l'organisme lui-même. Troisièmement, ce recours de la victime contre la corporation elle-même pour la faute de ses préposés est un recours qui n'existe que depuis que la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* est venue modifier les règles de droit public propres à la Couronne fédérale en matière d'immunité et de prérogatives, et se rattache ainsi directement au droit fédéral. On peut citer ici ce que disait l'ancien juge en chef Laskin dans l'arrêt *Quebec North Shore Paper*, *supra*, à la page 1063:

Il est bon de rappeler que le droit relatif à la Couronne a été introduit au Canada comme partie du droit constitutionnel ou du droit public de la Grande-Bretagne; on ne peut donc prétendre que ce droit est du droit provincial. Dans la mesure où la Couronne, en tant que partie à une action, est régie par la *common law*, il s'agit de droit fédéral pour la Couronne du chef du Canada, au même titre qu'il s'agit de droit provincial pour la Couronne du chef d'une province, qui, dans chaque cas, peut être modifié par le Parlement ou la législature compétente.

La première des deux conditions requises pour que la Cour puisse avoir juridiction, soit que le recours se fonde au moins en partie sur du droit fédéral, est donc présente. Passons à la seconde.

II – La seconde condition pour que la Cour fédérale puisse se saisir d'un recours en responsabilité délictuelle contre une corporation de la Couronne est que le Parlement lui ait formellement attribué compétence pour en disposer. En est-il ainsi?

On chercherait en vain dans la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] une disposition qui couvrirait directement un tel recours. Il est clair qu'une corporation de la Couronne n'est pas la Couronne elle-même au sens des paragraphes 17(1) et 17(2)⁷ et il a été déterminé

⁷ 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.

corporation is not "an officer or servant of the Crown" within the meaning of paragraph 17(4)(b)⁸ (cf. *Lees v. The Queen*, [1974] 1 F.C. 605 (T.D.); *Lubicon Lake Band (The) v. R.*, [1981] 2 F.C. 317 (T.D.)). These are the only provisions that could be applicable; but the *Federal Court Act* is careful to state that it is not the only source of the Court's jurisdiction. Subsection 26(1) reads as follows:

26. (1) The Trial Division has original jurisdiction in respect of any matter, not allocated specifically to the Court of Appeal, in respect of which jurisdiction has been conferred by any Act of the Parliament of Canada on the Federal Court, whether referred to by its new name or its former name. [My emphasis.]

The *Crown Liability Act* contains a section 7 which reads as follows:

7. (1) Except as provided in section 8, and subject to section 23, the Exchequer Court of Canada has exclusive original jurisdiction to hear and determine every claim for damages under this Act.

(2) The Exchequer Court of Canada has concurrent original jurisdiction with respect to the claims described in subsection 8(2), and any claim that may be the subject-matter of an action, suit or other legal proceeding referred to in section 23.

In order to understand these sections, of course, one must know what is provided in sections 8 [as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 47, s. 11] and 23. They read:

8. (1) In this section, "provincial court" with respect to a province in which a claim sought to be enforced under this Part arises, means, in the Province of Quebec, the Provincial Court, and in any other province, the county or district court that would have jurisdiction if the claim were against a private person of full age and capacity, or if there is no such county or district court in the province or the county or district court in the province does not have such jurisdiction, means the superior court of the province.

(2) Notwithstanding the *Exchequer Court Act*, a claim against the Crown for a sum not exceeding one thousand dollars arising out of any death or injury to the person or to property resulting from the negligence of a servant of the Crown while acting within the scope of his duties or employ-

⁸ 17. ...

(4) The Trial Division has concurrent original jurisdiction

(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.

plus d'une fois qu'une corporation de la Couronne n'est pas un «fonctionnaire ou préposé de la Couronne» au sens de l'alinéa 17(4)b)⁸ (cf. *Lees c. La Reine*, [1974] 1 C.F. 605 (1^{re} inst.); *La bande indienne de Lubicon Lake c. R.*, [1981] 2 C.F. 317 (1^{re} inst.)). Et ce sont les seuls textes auxquels on aurait pu penser. Mais la *Loi sur la Cour fédérale* prend bien soin de préciser qu'elle n'est pas la seule source de la juridiction de la Cour. Son paragraphe 26(1) se lit en effet comme suit:

26. (1) La Division de première instance a compétence en première instance sur toute question pour laquelle une loi du Parlement du Canada a donné compétence à la Cour fédérale, désignée sous son nouveau ou sous son ancien nom, à l'exception des questions expressément réservées à la Cour d'appel. [C'est moi qui souligne.]

Or, la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* contient un article 7 qui se lit comme suit:

7. (1) Sauf dans les cas prévus à l'article 8, et sous réserve de l'article 23, la Cour de l'Échiquier du Canada a compétence exclusive pour instruire en première instance toute réclamation de dommages-intérêts sous le régime de la présente loi et pour statuer en l'espèce.

(2) La Cour de l'Échiquier du Canada a compétence concomitante de première instance à l'égard des réclamations visées par le paragraphe 8(2) et de toute réclamation qui peut être le sujet d'une action, poursuite ou autre procédure judiciaire mentionnée à l'article 23.

Il faut évidemment pour comprendre connaître les articles 8 [mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 47, art. 11] et 23. Voici ce qu'ils édictent:

8. (1) Dans le présent article, l'expression «tribunal provincial», à l'égard d'une province où surgit une réclamation qu'on cherche à faire valoir sous le régime de la présente Partie, désigne la cour provinciale dans la province de Québec, et dans toute autre province, la cour de comté ou de district qui serait compétente si la réclamation était à l'encontre d'un particulier majeur et capable ou, s'il n'y existe aucune cour de comté ou de district ou si elles n'ont pas compétence, désigne la cour supérieure de la province.

(2) Nonobstant la *Loi sur la Cour de l'Échiquier*, le tribunal provincial peut instruire une réclamation contre la Couronne, pour une somme d'au plus mille dollars, résultant d'un décès ou de dommages à la personne ou aux biens causés par la négligence d'un préposé de la Couronne agissant dans le cadre de ses

⁸ 17. ...

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

(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.

ment may be heard and determined by the provincial court, and an appeal lies from the judgment of a provincial court given in any proceedings taken under this section as from a judgment in similar proceedings between subject and subject.

(3) No provincial court has jurisdiction to entertain any proceedings taken by any person under this Part if proceedings taken by that person in the Exchequer Court of Canada in respect of the same cause of action, whether taken before or after the proceedings are taken in the provincial court, are pending.

23. Subsections 7(1) and 8(1) and (2) do not apply to or in respect of actions, suits or other legal proceedings in respect of a cause of action coming within section 3 brought or taken in a court other than the Exchequer Court of Canada against an agency of the Crown in accordance with any Act of Parliament that authorizes such actions, suits or other legal proceedings to be so brought or taken; but all the remaining provisions of this Act apply to and in respect of such actions, suits or other legal proceedings, subject to the following modifications:

(a) any such action, suit or other legal proceeding shall, for the purposes of this Act, be deemed to have been taken in a provincial court under Part II; and

(b) any money awarded to any person by a judgment in any such action, suit or other legal proceeding, or the interest thereon allowed by the Minister of Finance under section 18, may be paid out of any funds administered by that agency.

Is it not indicated from a reading of these provisions, in particular subsection 7(2), that Parliament intended to confer on the Exchequer Court, now the Federal Court [as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 64], a concurrent (*concomitante*) trial level jurisdiction over an action brought against a public body which is a Crown agent, when the cause of action falls within section 3 of the *Crown Liability Act*? This is clearly the first meaning of the words used, despite the "convoluted" type of wording, and this is how all legal commentators who have discussed the point have understood them. (See *inter alia* René Dussault, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, Les Presses de l'université Laval, Québec, 1974, at page 1463; Henriette Immari-geon, *La responsabilité extra-contractuelle de la Couronne au Canada*, Wilson & Lafleur, at page 34; Gilles Pépin and Yves Ouellette, *Principes de contentieux administratif*, 2nd ed., 1982, Les Éditions Yvon Blais inc., at page 508.)

Subsection 7(2) of the *Crown Liability Act* never seems to have been the subject of a court

fonctions ou de son emploi. Il y a appel du jugement rendu par le tribunal provincial dans une instance sous le régime du présent article, comme d'un jugement rendu dans une instance semblable entre particuliers.

(3) Aucun tribunal provincial n'est compétent pour connaître d'une procédure intentée par une personne sous le régime de la présente Partie, si une procédure que la même personne a intentée pour la même cause d'action (avant ou après l'institution de la procédure devant le tribunal provincial) est pendante en Cour de l'Échiquier.

23. Les paragraphes 7(1) et 8(1) et (2) ne s'appliquent pas aux actions, poursuites ou autres procédures judiciaires relatives à une cause d'action relevant de l'article 3, introduites ou intentées devant un tribunal autre que la Cour de l'Échiquier du Canada contre un organisme mandataire de la Couronne, conformément à une loi du Parlement qui permet de les intenter de cette manière, ni à leur égard. Cependant, toutes les autres dispositions de la présente loi s'appliquent à ces actions, poursuites ou autres procédures judiciaires, et à leur égard, sous réserve des modifications suivantes:

a) toutes ces actions, poursuites ou autres procédures judiciaires sont réputées, aux fins de la présente loi, avoir été intentées devant un tribunal provincial sous le régime de la Partie II; et

b) toute somme d'argent attribuée à une personne par jugement dans ces actions, poursuites ou autres procédures judiciaires, et l'intérêt sur cette somme accordé par le ministre des Finances en vertu de l'article 18, peuvent être payés sur les fonds gérés par l'organisme en question.

Ne doit-on pas comprendre à la lecture de ces textes, spécialement du paragraphe (2) de l'article 7, que le Parlement entendait attribuer à la Cour de l'Échiquier, aujourd'hui la Cour fédérale [mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 64], une compétence «concomitante» (*concurrent* en anglais) de première instance à l'égard d'une action intentée contre un organisme mandataire de la Couronne, lorsque la cause d'action relèverait de l'article 3 de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*? C'est bien le sens premier des mots utilisés malgré la façon «sinueuse» de s'exprimer et c'est bien ce qu'ont compris tous les auteurs qui s'y sont arrêtés. (Voir notamment: René Dussault, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, Les Presses de l'université Laval, Québec, 1974, à la page 1463; Henriette Immari-geon, *La responsabilité extra-contractuelle de la Couronne au Canada*, Wilson & Lafleur, à la page 34; Gilles Pépin et Yves Ouellette, *Principes de contentieux administratif*, 2^e éd., 1982, Les Éditions Yvon Blais inc., à la page 508.)

Ce paragraphe 7(2) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* semble n'avoir jamais fait

decision, and counsel for the respondent sought to give it an interpretation other than that suggested by the appellants with the support of the writers. Essentially they argued, if I have understood them correctly, that section 7 was not concerned with questions of jurisdiction *ratione personae*, only of jurisdiction *ratione materiae*, and the use of the phrase "concurrent jurisdiction" in subsection (2) was simply intended to mean that the victim had a choice as to which of the two courts he could approach, as either could give him compensation. It is possible that what counsel for the respondent suggested as the meaning of subsection 7(2) corresponds to what the drafters of the legislation had in mind at the time it was prepared; however, I do not really think that the Court can derive from the provision as enacted an interpretation which not only refuses to give the key words "concurrent jurisdiction" their full sense, but more importantly makes the provision quite futile and pointless on its own by divesting it of any meaning independent of subsection (1). Most important of all, I do not see why the Court would adopt, without being required to do so, an interpretation which in theory would continue the aberration of a single action being brought and pursued simultaneously in two different courts, and in practice in the case at bar would definitely deprive the appellants of a right which they are now barred from exercising by a new action, as the period of prescription has expired.

I consider that subsection 7(2) of the *Crown Liability Act* can and must be construed literally as conferring trial jurisdiction on the Federal Court in cases of an action in tort like the one at bar. The second condition required for this Court to have jurisdiction is therefore also present.

This appeal must accordingly succeed. The Trial Judge was wrong in finding that the Court had no jurisdiction to hear the action as brought. His judgment allowing the motion to dismiss must be set aside and the motion dismissed.

I allow myself a very last remark. I am of course aware that in the case of *Canadian Saltfish Corporation and Joen Pauli Rasmussen and S/LF*

l'objet d'une décision judiciaire et les procureurs de l'intimée ont cherché à en donner une interprétation autre que celle invoquée par les appelants avec l'appui des auteurs. Ils ont fait valoir en substance, si j'ai bien compris, que l'article 7 ne s'occupait pas de questions de compétence *ratione personae*, mais uniquement de compétence *ratione materiae*, et que l'utilisation au paragraphe (2) de l'expression «compétence concomitante» avait pour seul but de signifier que la victime avait le choix de s'adresser à l'un ou l'autre des deux tribunaux, les deux pouvant lui assurer compensation. Il est possible que ce que suggèrent les procureurs de l'intimée comme étant le sens du paragraphe 7(2) corresponde à ce que les auteurs du projet de loi avaient à l'esprit au moment d'en rédiger le texte. Mais je crois que la Cour pourrait difficilement retenir, de la disposition telle qu'adoptée, une interprétation qui non seulement refuse de donner aux mots clés «compétence concomitante» un sens plein, mais, bien plus, rend la disposition tout à fait inutile et sans objet propre en lui enlevant toute signification indépendante du paragraphe (1). Et surtout je ne vois pas pourquoi la Cour adopterait, sans y être tenue, une interprétation qui, en principe, maintiendrait cette aberration d'un seul recours à tenter et à poursuivre simultanément devant deux tribunaux différents et, en pratique dans le cas présent, ferait perdre définitivement aux appelants un droit qu'ils sont maintenant forclos d'exercer par action nouvelle étant donné l'avènement de la prescription.

Je suis d'avis qu'on peut et qu'on doit interpréter littéralement le paragraphe 7(2) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* et y voir une attribution à la Cour fédérale d'une compétence de première instance dans le cas d'une action en responsabilité comme celle ici intentée. La seconde condition requise pour que cette Cour ait juridiction est donc aussi présente que la première.

Cet appel doit ainsi réussir. Le juge de première instance a eu tort de prétendre que la Cour n'avait pas juridiction pour se saisir de l'action telle qu'intentée. Son jugement maintenant la requête pour rejet doit être cassé et la requête elle-même rejetée.

Je me permets d'ajouter une toute dernière remarque. Je suis évidemment au courant que dans la cause de *l'Office canadien du poisson salé et*

Bordoyarvik and Herb Breau, Minister of Fisheries and Oceans, Canada, and Her Majesty the Queen [to be reported in the Federal Court Reports *sub nom. Rasmussen v. Breau*, [1986] 2 F.C. 500 (C.A.)], another panel of the Court, in a decision handed down this very day, come to the conclusion that an action in tort taken against the Corporation cannot be entertained by this Court. This may give the appearance of a complete disagreement as to the approach to be adopted and the principles to be applied. I do not think it is the case. The power of the Court to entertain an action against a Crown corporation is dependant, as I have tried to show, on the cause of the action and the particular status of the public body. The legal characteristics of the Canadian Saltfish Corporation are not the same as those of the Canada Mortgage and Housing Corporation and the public body was there impleaded on the basis of allegations which were of a completely different nature from that of the allegations made here against the Canada Mortgage and Housing Corporation.

HUGESSEN J.: I concur.

LACOMBE J.: I concur.

Joel Pauli Rasmussen et S/LF Bordoyarvik et Herb Breau, ministre de Pêches et Océans du Canada et Sa Majesté la Reine [qui sera publiée dans les Recueils des arrêts de la Cour fédérale sous l'intitulé *Rasmussen c. Breau*, [1986] 2 C.F. 500 (C.A.)], trois autres juges de la Cour, dans un arrêt daté d'aujourd'hui même, en viennent à la conclusion que l'action en responsabilité intentée contre l'Office lui-même ne peut être instruite devant cette Cour. On pourrait penser à un total désaccord sur l'approche à adopter et les principes applicables. Je crois qu'on aurait tort. Le pouvoir de la Cour de se saisir d'une action contre une corporation de la Couronne dépend, comme j'ai tenté de le faire valoir, de la cause de l'action et du statut particulier de l'organisme. Les caractéristiques juridiques de l'Office canadien du poisson salé ne sont pas les mêmes que celles de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et l'organisme était assigné en responsabilité, dans le cas considéré par mes collègues, sur la base d'allégués qui étaient, à ce que je comprends, de nature tout autre que celle des allégués invoqués ici contre la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

LE JUGE HUGESSEN: J'y souscris.

LE JUGE LACOMBE: Je suis d'accord.