

A-276-85

A-276-85

Canadian Saltfish Corporation (*Appellant*) (*Third Defendant*)

v.

Joel Pauli Rasmussen and S/LF Bordoyarvik (*First Respondents*) (*Plaintiffs*)

and

Herb Breau, Minister of Fisheries and Oceans, Canada (*Second Respondent*) (*First Defendant*)

and

The Queen (*Third Respondent*) (*Second Defendant*)

INDEXED AS: RASMUSSEN v. BREAU (F.C.A.)

Court of Appeal, Thurlow C.J., Heald and MacGuigan JJ.—St. John's, May 13; Ottawa, July 3, 1986.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Canadian Saltfish Corporation — Fisheries officials seizing respondents' cargo — Corporation purchasing then selling cargo — Failure to return fish or value thereof — Court without jurisdiction to entertain claim based on tort of conversion — S. 17 Federal Court Act authorizing action against Crown eo nomine only, not against Crown agency — No federal law to be administered — Neither Crown Liability Act nor Saltfish Act giving rise to Corporation's liability — Law of province where purchase and sale occurred applicable to claim for damages — Appeal allowed — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 17(1),(2), 48, 64(1) — Saltfish Act, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 37, ss. 3, 7, 14 (as am. by S.C. 1984, c. 31, s. 14), 23 — Coastal Fisheries Protection Act, R.S.C. 1970, c. C-21, s. 6(9) — Crown Liability Act, S.C. 1952-53, c. 30, ss. 3, 7(1),(2) — Constitution 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 — Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10, ss. 105, 106, 107, 108 (enacted by S.C. 1984, c. 31, s. 11) — An Act to amend the Exchequer Court Act, S.C. 1938, c. 28 — An Act to amend the Petition of Right Act, S.C. 1950-51, c. 33 — An Act to amend "The Supreme and Exchequer Courts Act," and to make better provision for the Trial of Claims against the Crown, S.C. 1887, c. 16, s. 16(c).

Crown — Action for damages against statutory corporation acting as Crown agent — Seizure of fish — Tort of conversion — Whether jurisdiction in Federal Court — S. 17 of Act

Office canadien du poisson salé (*appelant*) (*troisième défendeur*)

a c.

Joel Pauli Rasmussen et S/LF Bordoyarvik (*premiers intimés*) (*demandeurs*)

b et

Herb Breau, ministre des Pêches et des Océans du Canada (*deuxième intimé*) (*premier défendeur*)

et

La Reine (*troisième intimée*) (*deuxième défenderesse*)

RÉPERTORIÉ: RASMUSSEN c. BREAU (C.A.F.)

d Cour d'appel, juge en chef Thurlow, juges Heald et MacGuigan—St. John's, 13 mai; Ottawa, 3 juillet 1986.

Compétence de la Cour fédérale — Division de première instance — Office canadien du poisson salé — Des fonctionnaires des Pêches ont saisi la cargaison des intimés — L'Office a acheté la cargaison et l'a vendue par la suite — Il a omis de retourner le poisson ou la valeur de celui-ci — La Cour n'a pas la compétence voulue pour recevoir une réclamation fondée sur le délit d'appropriation illégitime — L'art. 17 de la Loi sur la Cour fédérale permet de recevoir une action intentée contre la Couronne elle-même seulement et non contre les sociétés mandataires de la Couronne — Aucune loi fédérale ne s'applique — Ni la Loi sur la responsabilité de la Couronne ni la Loi sur le poisson salé ne prévoient la responsabilité de l'Office — C'est le droit de la province où l'achat et la vente ont eu lieu qui s'applique à la demande en dommages-intérêts — Appel accueilli — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 17(1),(2), 48, 64(1) — Loi sur le poisson salé, S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), chap. 37, art. 3, 7, 14 (mod. par S.C. 1984, chap. 31, art. 14), 23 — Loi sur la protection des pêcheries côtières, S.R.C. 1970, chap. C-21, art. 6(9) — Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.C. 1952-53, chap. 30, art. 3, 7(1),(2) — Loi constitutionnelle de 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 l'administration financière, S.R.C. 1970, chap. F-10, art. 105, 106, 107, 108 (édictees par S.C. 1984, chap. 31, art. 11) — Loi modifiant la Loi de la Cour de l'Echiquier, S.C. 1938, chap. 28 — Loi modifiant la Loi des pétitions de droit, S.C. 1950-51, chap. 33 — Acte à l'effet de modifier l'Acte des cours Suprême et de l'Echiquier, et d'établir de meilleures dispositions pour l'instruction des réclamations contre la Couronne, S.C. 1887, chap. 16, art. 16(c).

Couronne — Action en dommages-intérêts intentée contre un office créé par une loi et agissant à titre de mandataire de la Couronne — Saisie d'une cargaison de poissons — Appro-

conferring jurisdiction on Court only in proceedings against Crown *eo nomine* — Words “cases in which the land, goods or money ... are in possession of the Crown” not embracing claim against Corporation — Phrase “arises out of a contract entered into by or on behalf of the Crown” not extending to tort claims — Whether Crown Liability Act, s. 7(2) conferring concurrent jurisdiction on Federal Court not determined in absence of argument — Crown’s liability for alleged tort may arise under Crown Liability Act but not Corporation’s — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 17 — Crown Liability Act, S.C. 1952-53, c. 30, s. 7(2).

Fisheries — Claim for damages for conversion against Canadian Saltfish Corporation — Seizure of cargo by Fisheries officials and sale to Corporation — Federal Court lacking jurisdiction, claim under provincial not federal law — Claim not in tort if based on Coastal Fisheries Protection Act — Coastal Fisheries Protection Act, R.S.C. 1970, c. C-21, s. 6(9) — Saltfish Act, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 37, ss. 3, 7, 14.

Canadian Fisheries officials seized the respondents’ cargo of fish and sold it to the appellant, the Canadian Saltfish Corporation. The appellant failed to return the fish or their value. The respondents instituted an action against the Corporation based on the tort of conversion. The Corporation moved for an order dismissing the action as against it for lack of jurisdiction of the Court. The Trial Judge dismissed the motion holding that, for the purposes of subsections 17(1) and (2) of the *Federal Court Act* (the “Act”), the Corporation, as agent of the Crown, should be regarded as being the Crown. Section 17 confers jurisdiction on the Court where relief is claimed against the Crown.

Held, the appeal should be allowed.

This case was to be distinguished from *Brière v. Canada Mortgage and Housing Corporation*, [1986] 2 F.C. 484 (C.A.) in that, in the instant case, the tort was allegedly committed by the Corporation itself and the issue of the latter’s vicarious liability for acts committed by its servants does not arise.

The history of section 17 of the Act does not support the respondents’ position that this Court has jurisdiction to entertain the matter. In *Yeats v. Central Mortgage & Housing Corp.*, [1950] S.C.R. 513 and in *Canadian National Railway Company v. North-West Telephone Company*, [1961] S.C.R. 178, the Supreme Court of Canada held that the provisions of the *Exchequer Court Act* corresponding to the present section 17 conferred jurisdiction on the Court only in a proceeding against the Crown *eo nomine*, not in a proceeding by or against a statutory corporation acting as an agent of the Crown.

appropriation illégitime — La Cour fédérale est-elle compétente? — L’art. 17 de la Loi ne confère la compétence voulue à la Cour que dans les poursuites prises contre la Couronne elle-même — Les mots «les cas où la propriété, les effets ou l’argent ... sont en possession de la Couronne» ne comprennent pas les demandes intentées contre l’Office — L’expression «découle ou est née d’un contrat passé par la Couronne ou pour son compte» ne s’étend pas aux demandes résultant d’un délit — En l’absence d’argument sur ce point, il n’a pas été déterminé si l’art. 7(2) de la Loi sur la responsabilité de la Couronne confère à la Cour fédérale une compétence concomitante — La responsabilité de la Couronne à l’égard du délit prétendu peut découler de la Loi sur la responsabilité de la Couronne mais non pas de la loi créant l’Office — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 17 — Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.C. 1952-53, chap. 30, art. 7(2).

Pêches — Demande en dommages-intérêts pour appropriation illégitime, intentée contre l’Office canadien du poisson salé — Saisie de la cargaison par des fonctionnaires des Pêches et vente de celle-ci à l’Office — La Cour fédérale n’a pas compétence, car la demande est fondée sur le droit provincial et non sur le droit fédéral — Il ne s’agit pas d’une demande résultant d’un délit si elle se fonde sur la Loi sur la protection des pêcheries côtières — Loi sur la protection des pêcheries côtières, S.R.C. 1970, chap. C-21, art. 6(9) — Loi sur le poisson salé, S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), chap. 37, art. 3, 7, 14.

Des fonctionnaires des Pêches canadiennes ont saisi la cargaison de poissons des intimés et l’ont vendue à l’appellant, l’Office canadien du poisson salé. Ce dernier a omis de retourner le poisson ou la valeur de celui-ci. Les intimés ont intenté contre la Couronne une action fondée sur le délit d’appropriation illégitime. L’Office a tenté d’obtenir une ordonnance visant à faire rejeter l’action intentée contre lui en raison de l’absence de compétence de la Cour. Le juge de première instance a rejeté la requête pour le motif que, aux fins de l’application des paragraphes 17(1) et (2) de la *Loi sur la Cour fédérale* (la «Loi»), l’Office, à titre de mandataire de la Couronne, devrait être assimilé à la Couronne. L’article 17 confère compétence à la Cour dans les cas où l’on demande un redressement contre la Couronne.

Arrêt: l’appel devrait être accueilli.

En l’espèce, il fallait faire une distinction avec l’affaire *Brière c. Société canadienne d’hypothèques et de logement*, [1986] 2 C.F. 484 (C.A.) dans la mesure où, dans la présente affaire, le délit aurait été commis par l’Office lui-même et la question de la responsabilité du fait d’autrui de l’Office à l’égard des actes accomplis par ses préposés ne se pose pas.

L’article 17 de la Loi et les modifications qui y ont été apportées ne peuvent servir de fondement à la position des intimés selon laquelle la Cour peut connaître de cette affaire. Dans les arrêts *Yeats v. Central Mortgage & Housing Corp.*, [1950] R.C.S. 513 et *Canadian National Railway Company v. North-West Telephone Company*, [1961] R.C.S. 178, la Cour suprême du Canada a statué que les dispositions de la *Loi sur la Cour de l’Echiquier* similaires à l’actuel article 17 conféraient à la Cour la compétence voulue seulement dans les poursuites intentées contre la Couronne elle-même et non dans les poursuites engagées par ou contre une société créée en vertu d’une loi et agissant à titre de mandataire de la Couronne.

The respondents' contention, that the wording of subsection 17(2) of the Act is apt language to include its claims, is rejected. The words "cases in which the land, goods or money of any person are in the possession of the Crown" do not embrace the claim for the proceeds of sale of the fish in so far as the claim is asserted against the Corporation. As for the phrase "arises out of a contract entered into by or on behalf of the Crown", that refers only to claims to enforce contractual rights, not claims based on tort.

Subsection 7(2) of the 1953 *Crown Liability Act* provided that the Exchequer Court should have concurrent jurisdiction with respect to claims which could be pursued in provincial courts against an agency of the Crown in accordance with an Act of Parliament that authorizes such proceedings. The question whether subsection 7(2) confers on this Court concurrent jurisdiction to entertain the claim against the agency itself or against the Crown *eo nomine* could not be determined in the absence of argument on the issue.

In any event, it was unnecessary to reach a concluded opinion on that matter since the appeal had to be allowed on the ground that there is no federal law to be administered against the appellant for damages for the alleged conversion. The whole basis for relief is the law of the province in which the alleged unlawful purchase and sale occurred. The law regarding this matter was set out in *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier et al.*, [1969] S.C.R. 60 in which it was held that the situation of an "individual" who is an agent of the Crown was no different from that of a "corporation" agent of the Crown. As stated by Martland J., "there was always recourse in the common law courts in respect of acts done, without legal justification, by an agent of the Crown, and the Board, on that principle, is liable if it commits itself [such] an act". While the Crown's liability for the alleged tort of the appellant may arise under the *Crown Liability Act*, that of the appellant will not. Nor will it arise under section 14 of the *Saltfish Act* or any similar provision. The applicable law is that of Newfoundland.

In so far as the claim for the proceeds of sale of the fish can be based on subsection 6(9) of the *Coastal Fisheries Protection Act*, although there appears to be federal law to support the jurisdiction of the Court, such a claim is not one in tort. It is a situation in which the property of a person is in the hands of the Crown and the only jurisdiction of this Court is that conferred by section 17 of the *Federal Court Act* which, as it has been found, does not authorize an action against an agency of the Crown but only against the Crown *eo nomine*.

Est rejetée la prétention des intimés selon laquelle le paragraphe 17(2) de la Loi, tel qu'il est libellé, s'applique à leurs demandes. Les mots «les cas où la propriété, les effets ou l'argent d'une personne sont en possession de la Couronne» ne visent pas la réclamation du produit de la vente du poisson dans la mesure où la demande est dirigée contre l'Office. Quant à l'expression «découle ou est née d'un contrat passé par la Couronne ou pour son compte», elle ne concerne que les demandes visant à faire valoir des droits contractuels et non les demandes découlant d'un délit.

b

Le paragraphe 7(2) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* qui est entrée en vigueur en 1953 prévoyait que la Cour de l'Échiquier avait une compétence concomitante à l'égard des recours pouvant être présentés devant les tribunaux provinciaux contre un mandataire de la Couronne conformément à une loi du Parlement autorisant ces procédures. La question de savoir si le paragraphe 7(2) confère à la Cour une compétence concomitante pour instruire la demande intentée contre le mandataire lui-même ou contre la Couronne elle-même n'a pas pu être tranchée en l'absence d'argument sur ce point.

d

De toute façon il n'a pas été nécessaire de se prononcer sur cette question étant donné que l'appel devait être accueilli pour le motif qu'aucune loi fédérale ne s'applique à l'appellant, qui est poursuivi en dommages-intérêts pour la prétendue appropriation illégitime. Le fondement du redressement réside dans la loi de la province où la vente et l'achat prétendus illégaux ont eu lieu. Le droit en ce domaine a été exposé dans l'arrêt *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier et al.*, [1969] R.C.S. 60, où il fut jugé que la situation n'est pas différente, qu'il s'agisse d'un «particulier» ou d'une «société» qui est mandataire de la Couronne. Ainsi que le disait le juge Martland, «un recours a toujours existé devant les tribunaux ordinaires à l'égard des actes faits, sans justification légale, par un mandataire de la Couronne; à la lumière de ce principe, le Conseil est responsable s'il commet lui-même un [tel] acte». Malgré le fait que la Couronne pourrait être tenue responsable, en vertu de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, du délit reproché à l'appellant, celui-ci ne pourrait pas être responsable, que ce soit en vertu de cette Loi, de l'article 14 de la *Loi sur le poisson salé* ou de toute autre disposition similaire. C'est la loi de Terre-Neuve qui s'applique.

h

Dans la mesure où la demande d'indemnité relative au produit de la vente du poisson peut être fondée sur le paragraphe 6(9) de la *Loi sur la protection des pêcheries côtières*, bien qu'il semble exister des dispositions législatives fédérales permettant à la Cour d'entendre ce litige, il ne s'agit pas d'un recours découlant d'un délit. Il s'agit d'un cas où les biens d'une personne sont entre les mains de la Couronne et le seul article permettant à notre Cour de recevoir une demande est l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale* qui, comme il a déjà été indiqué, ne permet pas d'intenter une action contre un mandataire de la Couronne mais seulement contre la Couronne elle-même.

j

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

Yeats v. Central Mortgage & Housing Corp., [1950] S.C.R. 513; *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier et al.*, [1969] S.C.R. 60.

DISTINGUISHED:

Brière v. Canada Mortgage and Housing Corporation, [1986] 2 F.C. 484 (C.A.).

CONSIDERED:

Mackenzie-Kennedy v. Air Council, [1927] 2 K.B. 517 (C.A.).

REFERRED TO:

Canadian National Railway Company v. North-West Telephone Company, [1961] S.C.R. 178; *National Capital Commission v. Bourque*, [1972] F.C. 519 (C.A.); *The Queen v. Filion* (1895), 24 S.C.R. 482; *The King v. Dubois*, [1935] S.C.R. 378; *Quebec North Shore Paper Co. et al. v. Canadian Pacific Ltd. et al.*, [1977] 2 S.C.R. 1054; *McNamara Construction (Western) Ltd. et al. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654.

COUNSEL:

David Sgayias for appellant (third defendant), second respondent (first defendant) and third respondent (second defendant).

John R. Sinnott for first respondents (plaintiffs).

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant (third defendant), second respondent (first defendant) and third respondent (second defendant).

Lewis, Sinnott & Heneghan, St. John's, for first respondents (plaintiffs).

The following are the reasons for judgment rendered in English by

THURLOW C.J.: This is an appeal from an order of the Trial Division [[1985] 2 F.C. 445] which dismissed the appellant's motion for an order dismissing the action as against the appellant for lack of jurisdiction with respect to the claim against it. The action was brought by the first respondents against the appellant, the Minister and the Crown. As both the Minister and the Crown in their memorandum of argument supported the appellant's position and took no separate part at the hearing it will be convenient for present purposes

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS SUIVIES:

Yeats v. Central Mortgage & Housing Corp., [1950] R.C.S. 513; *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier et al.*, [1969] R.C.S. 60.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Brière c. Société canadienne d'hypothèques et de logement, [1986] 2 C.F. 484 (C.A.).

DÉCISION EXAMINÉE:

Mackenzie-Kennedy v. Air Council, [1927] 2 K.B. 517 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES:

Canadian National Railway Company v. North-West Telephone Company, [1961] R.C.S. 178; *Commission de la Capitale nationale c. Bourque*, [1972] C.F. 519 (C.A.); *The Queen v. Filion* (1895), 24 R.C.S. 482; *The King v. Dubois*, [1935] R.C.S. 378; *Quebec North Shore Paper Co. et autre c. Canadien Pacifique Ltée et autre*, [1977] 2 R.C.S. 1054; *McNamara Construction (Western) Ltd. et autre c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654.

AVOCATS:

David Sgayias pour l'appellant (troisième défendeur), le deuxième intimé (premier défendeur) et la troisième intimée (deuxième défenderesse).

John R. Sinnott pour les premiers intimés (demandeurs).

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appellant (troisième défendeur), le deuxième intimé (premier défendeur) et la troisième intimée (deuxième défenderesse).

Lewis, Sinnott & Heneghan, St. John's, pour les premiers intimés (demandeurs).

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

LE JUGE EN CHEF THURLOW: Il s'agit d'un appel interjeté à l'encontre d'une ordonnance par laquelle la Division de première instance [[1985] 2 C.F. 445] a rejeté la requête de l'appellant visant à faire rejeter l'action intentée contre ce dernier pour cause d'absence de compétence à l'égard du redressement recherché contre lui. L'action a été intentée par les premiers intimés contre l'appellant, le Ministre et la Couronne. Comme ces derniers ont soutenu la thèse de l'appellant dans leur mémoire et n'ont pas participé de façon distincte à

to disregard them and refer to the first respondents as "the respondents".

The claim against the appellant is founded in tort for unlawful conversion of fish alleged to have been unlawfully unloaded by Canadian Fisheries officials from the fishing vessel *Bordoyarvik* and purportedly bought by the appellant from the Crown and subsequently sold to persons unknown, and for unlawful conversion by the appellant by failure to return the fish or their value and to account for all moneys recovered as proceeds of their sale.

It is of some importance to note that what is alleged against the appellant, which for present purposes must be accepted as true, is the commission of a tort by the appellant itself and that on this allegation no question of vicarious liability of the appellant for acts of its servants or employees arises. This feature distinguishes the situation from that in the case of *Brière v. Canada Mortgage and Housing Corporation*, [1986] 2 F.C. 484 (C.A.), in which judgment is being pronounced today by another panel of the Court.

The first issue in the appeal is whether jurisdiction has been conferred on this Court to entertain such a claim against the appellant.

The appellant is the corporation established by section 3 of the *Saltfish Act*.¹ Its purpose is to improve the earnings of primary producers of cured saltfish by curing fish and trading in and marketing cured fish and the by-products of fish curing. Under section 7 it has broad powers to buy, process and sell cured fish and under section 23 it has, subject to certain limitations, the exclusive right to trade in and to market cured fish and the

l'audition, il convient, pour les fins du présent jugement, de ne pas en tenir compte et d'appeler les premiers intimés «les intimés».

^a L'action intentée contre l'appellant est fondée sur des délits, c'est-à-dire l'appropriation illégale de poisson que des fonctionnaires des Pêches canadiennes auraient illégalement déchargé du bateau de pêche appelé le *Bordoyarvik* et que l'appellant aurait acheté de la Couronne et subséquemment vendu à des personnes inconnues, ainsi que l'appropriation illicite commise par l'appellant lorsqu'il a omis de retourner le poisson ou la valeur de celui-ci et de rendre compte des sommes d'argent reçues à titre de produit de la vente dudit poisson.

^d Fait à souligner, la faute qui est reprochée à l'appellant et dont nous devons convenir de l'exactitude pour les fins des présentes est un délit commis par l'appellant lui-même; il n'est donc aucunement question, à l'égard de cette allégation, de la responsabilité du fait d'autrui de l'appellant pour des actes commis par ses préposés ou employés. Cette caractéristique distingue la situation de la présente cause de celle qui prévalait dans l'affaire *Brière c. Société canadienne d'hypothèques et de logement*, [1986] 2 C.F. 484 (C.A.), dans laquelle un jugement est prononcé aujourd'hui par trois autres membres de la Cour.

^g La première question en litige dans l'appel consiste à déterminer si cette Cour a la compétence voulue pour recevoir une action de ce genre contre l'appellant.

^h L'appellant est la société qui a été créée en vertu de l'article 3 de la *Loi sur le poisson salé*¹, dans le but d'accroître les gains des producteurs primaires de poisson salé préparé en préparant le poisson et en faisant l'achat, la vente et la commercialisation de poisson préparé et des sous-produits de la préparation du poisson. En vertu de l'article 7, il dispose de larges pouvoirs à l'égard de l'achat, du traitement et de la vente de poisson préparé et, en vertu de l'article 23, il possède, sous réserve de

¹ R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 37.

¹ S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), chap. 37.

by-products of fish curing in interprovincial and export trade. Section 14 provides that:²

14. (1) The Corporation is for all purposes of this Act an agent of her Majesty and its powers under this Act may be exercised only as an agent of Her Majesty.

(2) The Corporation may, on behalf of Her Majesty, enter into contracts in the name of Her Majesty or in the name of the Corporation.

(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.

(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.

Plainly this section does nothing to confer on this Court jurisdiction to entertain an action against the appellant. It does, however, deprive the appellant of any right it might otherwise have had to assert in any court of competent jurisdiction immunity from suit on the basis of its being or its having acted as an agent of the Crown. Similar provisions were held to confer on provincial courts authority to entertain claims based on contract against the Crown's statutory agent in *Yeats v. Central Mortgage & Housing Corp.*³

That, however, leaves unresolved the question whether jurisdiction has anywhere been conferred on this Court to entertain against the appellant a claim of the kind asserted in the statement of claim. The Court is a superior court of record but it has no general common law or civil law jurisdiction. It has only such jurisdiction as has been

² This section has since been repealed and replaced by a new section 14 which provides only that the Corporation is for all purposes of the Act an agent of Her Majesty in right of Canada. At the same time general provisions applicable to Crown agency corporations similar in effect to those of the former section 14 were included in sections 105 to 108 inclusive of the *Financial Administration Act* [R.S.C. 1970, c. F-10 (enacted by S.C. 1984, c. 31, s. 11)]. See S.C. 1984, c. 31, s. 14 and Schedule II, item 47.

³ [1950] S.C.R. 513.

certaines restrictions, le droit exclusif de faire le commerce, l'achat et la vente de poisson préparé et des sous-produits de la préparation du poisson dans le commerce interprovincial et dans le commerce d'exportation. L'article 14 se lit comme suit²:

14. (1) L'Office est pour tous les objets de la présente loi mandataire de Sa Majesté et n'exerce qu'à ce titre les pouvoirs que lui confère la présente loi.

(2) L'Office peut, pour le compte de Sa Majesté, conclure des contrats au nom de Sa Majesté ou en son propre nom.

(3) Les biens acquis par l'Office appartiennent à Sa Majesté et le titre peut en être dévolu soit au nom de Sa Majesté, soit au nom de l'Office.

(4) Les actions, poursuites ou autres procédures judiciaires concernant un droit acquis ou une obligation contractée par l'Office pour le compte de Sa Majesté, que ce soit en son nom ou au nom de Sa Majesté, peuvent être intentées ou prises par ou contre l'Office au nom de ce dernier devant toute cour qui aurait juridiction si l'Office n'était pas mandataire de Sa Majesté.

De toute évidence, cet article ne permet aucunement à cette Cour de recevoir une action intentée contre l'appelant. Cependant, il a pour effet d'empêcher l'appelant d'invoquer devant un tribunal compétent un privilège d'immunité en raison du fait qu'il était mandataire de la Couronne ou a agi à ce titre, privilège qu'il aurait peut-être pu invoquer autrement. Dans la cause de *Yeats v. Central Mortgage & Housing Corp.*³, la Cour suprême du Canada a étudié des dispositions similaires et décidé que ces dispositions conféraient aux tribunaux provinciaux le pouvoir de recevoir des actions de nature contractuelle intentées contre le mandataire statuaire de la Couronne.

Cependant, cela ne résout pas pour autant la question de savoir si cette Cour a, d'une façon ou d'une autre, la compétence voulue pour recevoir contre l'appelant une demande de redressement de la nature indiquée dans la déclaration. La Cour est un tribunal d'archives supérieur, mais elle n'a aucune juridiction générale en *common law* ou en

² Cet article a depuis été abrogé et remplacé par un nouvel article 14 qui prévoit uniquement que l'Office est, pour l'application de la Loi, mandataire de Sa Majesté du chef du Canada. À la même époque, des dispositions générales applicables aux sociétés mandataires de la Couronne et semblables à celles de l'ancien article 14 ont été incluses dans les articles 105 à 108 inclusivement de la *Loi sur l'administration financière* [S.R.C. 1970, chap. F-10 (édictees par S.C. 1984, chap. 31, art. 11)]. Voir S.C. 1984, chap. 31, art. 14 et annexe II, numéro 47.

³ [1950] R.C.S. 513.

specifically conferred on it by statute and even this is subject to the limits on the authority of Parliament under section 101 of the *Constitution 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*)] to establish additional courts for the better administration of the laws of Canada.

The learned Trial Judge based his decision on subsections 17(1) and (2) of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] and on his view that, because of the right of some corporations which have been similarly established as agents of the Crown to claim Crown immunity from suit, such corporations and the appellant should be regarded as being the Crown for the purposes of subsections 17(1) and (2) of the *Federal Court Act*. With respect I do not agree with that conclusion.

Subsections 17(1) and (2) provide:

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.

These and other provisions of the Act, though somewhat changed in form, continue in the Federal Court the jurisdiction formerly exercised by the Court under the *Exchequer Court Act*. Under its provisions the Court had exclusive jurisdiction to entertain claims against the Crown including "cases in which the land, goods or money of the subject 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". Such provisions have been in the law from the time of the enactment of chapter 16 of S.C. 1887 [*An Act to amend "The Supreme and Exchequer Courts*

droit civil. Elle possède uniquement la juridiction qui lui a été explicitement conférée par la loi et même cette compétence est assujettie aux restrictions touchant le pouvoir du Parlement de créer, en vertu de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, no. 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1)], d'autres tribunaux pour améliorer l'administration des lois du Canada.

Le savant juge de première instance a fondé sa décision sur les paragraphes 17(1) et (2) de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] et sur le motif que, comme certaines sociétés créées de façon similaire à titre de mandataires de la Couronne ont le droit d'invoquer le privilège d'immunité de la Couronne, ces sociétés et l'appelant devraient être assimilés à la Couronne pour les fins des paragraphes 17(1) et (2) de la *Loi sur la Cour fédérale*. En toute déférence, je ne suis pas d'accord avec cette conclusion.

Les paragraphes 17(1) et (2) prévoient ce qui suit:

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.

Bien qu'elles aient subi certaines modifications sur le plan de la forme, ces dispositions et d'autres articles de la Loi ont pour effet d'accorder à la Cour fédérale les pouvoirs qu'exerçait auparavant la Cour de l'Échiquier en vertu de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier*. En vertu de cette Loi, la Cour avait compétence exclusive pour instruire les demandes de redressement formulées contre la Couronne, y compris «les cas où un immeuble, des effets ou l'argent d'un particulier sont en la possession de la Couronne, ou dans lesquels la réclamation découle d'un contrat passé par la Couronne ou en son nom». Ces dispositions sont demeurées en vigueur depuis l'adoption du chapitre 16 des S.C. 1887 [*Acte à l'effet de modifier l'Acte des cours*

Act.” and to make better provision for the Trial of Claims against the Crown.]

At that time and indeed until the coming into force of the *Federal Court Act* in 1971 proceedings invoking the jurisdiction under such provisions could be brought only by petition of right and until its abolition in 1951 by S.C. 1950-51, c. 33 [*An Act to amend the Petition of Right Act*], the *fiat* of the Governor General was required before the Court could entertain the proceeding. It seems unlikely that a *fiat* would ever have been granted on a petition seeking relief against the Crown and a Crown corporation agent as well. The *Petition of Right Act* did not provide for it. That Act was repealed by subsection 64(1) of the *Federal Court Act*. In its place section 48 authorized the bringing of proceedings against the Crown by a particular procedure and by a form of action set out in Schedule I. Nowhere in the section is there authority to join any other party as a defendant in such an action.

In the *Yeats* case already referred to and again in *Canadian National Railway Company v. North-West Telephone Company*⁴ the Supreme Court held that the language of the provisions of the *Exchequer Court Act* corresponding to subsections 17(1) and (2) of the *Federal Court Act* conferred jurisdiction on the Court only in a proceeding against the Crown *eo nomine*, and not by or against a statutory corporation acting as an agent of the Crown. In the *Yeats* case, on appeal from the judgment of the Alberta Court of Appeal, Kerwin J. (as he then was) wrote [at pages 516-517]:

The *Exchequer Court Act*, R.S.C. 1927, chapter 34, was referred to in the reasons for judgment of H.J. Macdonald, J., but the only suggested applicable sections are 18 and 19. Section 18 does not apply as this case is not the “subject of a suit or action against the Crown” and the meaning of these words in the early part of the section is not enlarged by the concluding phrase “or in which the claim arises out of a contract entered into by or on behalf of the Crown.” Section 19, so far as it might have any relevancy, makes provision in

⁴ [1961] S.C.R. 178.

Suprême et de l’Echiquier, et d’établir de meilleures dispositions pour l’instruction des réclamations contre la Couronne.]

À cette époque, et même jusqu’à l’entrée en vigueur de la *Loi sur la Cour fédérale* en 1971, les procédures où l’on invoquait la compétence de la Cour en vertu de ces dispositions pouvaient être entamées uniquement par pétition de droit et, jusqu’à ce qu’il soit aboli en 1951 par les S.C. 1950-51, chap. 33 [*Loi modifiant la Loi des pétitions de droits*], le *fiat* du gouverneur général devait être déposé avant que la Cour puisse étudier le litige. Il semble peu probable qu’un *fiat* aurait été accordé à l’égard d’une demande de redressement formulée à la fois contre la Couronne et contre l’une de ses sociétés mandataires. La *Loi sur les pétitions de droit* était silencieuse à ce sujet. Cette Loi a été abrogée par le paragraphe 64(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* et remplacée par l’article 48, en vertu duquel une procédure peut être engagée contre la Couronne par le dépôt d’un acte de procédure en la forme indiquée à l’annexe I. Cet article ne permet aucunement d’ajouter une autre partie comme défendeur dans cette action.

Dans la cause de *Yeats* susmentionnée et, plus tard, dans l’affaire de *Canadian National Railway Company v. North-West Telephone Company*⁴, la Cour suprême a décidé que les dispositions de la *Loi sur la Cour de l’Echiquier* correspondant aux paragraphes 17(1) et (2) de la *Loi sur la Cour fédérale* permettaient à la Cour de statuer uniquement sur les litiges intentés contre la Couronne elle-même, et non sur les litiges intentés par ou contre une société statutaire agissant comme mandataire de la Couronne. Dans l’affaire *Yeats*, dont le jugement rendu par la Cour d’appel de l’Alberta avait été porté en appel devant la Cour suprême, le juge Kerwin (tel était alors son titre) s’est exprimé comme suit [aux pages 516 et 517]:

[TRADUCTION] Dans ses motifs, le juge H.J. Macdonald cite la *Loi sur la Cour de l’Echiquier*, S.R.C. 1927, chapitre 34, mais les seuls articles qui, selon lui, pourraient s’appliquer sont les articles 18 et 19. L’article 18 ne s’applique pas, car la présente cause ne concerne pas «une poursuite ou action contre la Couronne» et le sens de ces mots du début de l’article n’est pas élargi par la dernière partie de l’article, qui se lit comme suit: «ou dans lesquels la réclamation provient d’un contrat passé par la Couronne ou en son nom.» L’article 19, dans la

⁴ [1961] R.C.S. 178.

respect of "claims against the Crown." Here, the appellants desire to have decided their claims against the Corporation (not the Crown) at the same time as their claims against the other defendants. The provisions of the *Central Mortgage and Housing Corporation Act* are apt to authorize the Corporation being sued in the Provincial Court and the judgments below should, therefore, be set aside and the motion to strike out the Corporation as a party defendant and dismiss the action as against it, should be dismissed.

The same view was expressed by Jackett C.J. in *National Capital Commission v. Bourque*⁵ in reference to subsection 17(3) of the *Federal Court Act*. There is thus nothing in the history of section 17 which lends support for the respondents' position. The jurisprudence is to the contrary.

It appears to me that for the same reason the respondents' submission that as the claim for the proceeds of sale of the fish falls within what is contemplated by the wording, "cases in which the land, goods or money of any person are in the possession of the Crown", the Court has jurisdiction to entertain it, even if sound in respect of the claim against the Crown, must fail in so far as it is asserted against the appellant.

Counsel for the respondents also submitted that, as what is alleged against the appellant is that it bought and sold the fish as an agent of the Crown, the wording of subsection 17(2), "arises out of a contract entered into by or on behalf of the Crown", is apt language to embrace the claim. In my opinion, the wording refers only to claims to enforce contractual rights and not claims sounding in tort. Again, in my view, the history of this provision lends no support to the respondents' submission. The position of the Crown at common law, as I understand it, was that the Crown was bound by its contracts, that is to say, bound to carry out its part of a bargain. That was the substantive law. But until there was a court authorized to entertain a subject's claim on such a contract there was no means of obtaining legal redress. That gap was filled by the petition of right procedure. The same applied where the claim was for property of the subject in the hands of the Crown. But where the claim was for a tort, not only was there no court in which the claim could

⁵ [1972] F.C. 519 (C.A.), at p. 524.

mesure où il pourrait être pertinent, parle des «réclamation[s] contre la Couronne». En l'espèce, les appelants désirent que leurs demandes de redressement soient accueillies à la fois contre la Société (et non la Couronne) et contre les autres défenderesses. Les dispositions de la *Loi sur la Société centrale d'hypothèques et de logement* permettent que la Société soit poursuivie devant la Cour provinciale; par conséquent, les jugements rendus par les tribunaux inférieurs devraient être renversés et la requête visant à éliminer la Société comme partie défenderesse et à faire rejeter l'action contre elle devrait être rejetée.

Dans la cause de *Commission de la Capitale nationale c. Bourque*⁵, le juge en chef Jackett s'est exprimé dans le même sens à l'égard du paragraphe 17(3) de la *Loi sur la Cour fédérale*. L'histoire de l'article 17 ne permet donc aucunement de soutenir la thèse des intimés. La jurisprudence est plutôt à l'effet contraire.

C'est pour cette raison, à mon avis, que l'argument des intimés selon lequel, comme la demande d'indemnité relative au produit de la vente du poisson est couverte par les mots «cas où la propriété, les effets ou l'argent d'une personne sont en possession de la Couronne», la Cour peut la recevoir, ne saurait tenir à l'encontre de l'appelant, même s'il est bien fondé en ce qui a trait au recours contre la Couronne.

Le procureur des intimés a également soutenu que, comme ce qui est reproché à l'appelant est le fait d'avoir acheté et vendu le poisson comme mandataire de la Couronne, les mots du paragraphe 17(2) «découle ou est née d'un contrat passé par la Couronne ou pour son compte» couvrent la demande d'indemnité. À mon avis, les mots en question couvrent uniquement les demandes visant à faire valoir des droits contractuels et non les litiges de nature délictuelle. Je le répète, l'histoire de cet article ne permet pas de soutenir la thèse des intimés. À mon avis, en *common law*, la Couronne était liée par ses contrats, c'est-à-dire qu'elle était tenue de se conformer aux obligations qu'elle avait contractées. Telle était la règle de fond. Cependant, avant la création d'un tribunal autorisé à recevoir la demande formulée par un particulier à l'égard de ce contrat, il n'était pas possible d'obtenir un redressement par la voie judiciaire. Cette lacune a été comblée par la procédure de pétition de droit. Il en était de même pour les recours qui concernaient la propriété d'une per-

⁵ [1972] C.F. 519 (C.A.), à la p. 524.

be heard, there was no liability of the Crown. The tort, if there was one, was that of the perpetrator and of him alone. He could be sued in any court of competent jurisdiction and he enjoyed no Crown immunity because the tort could not be attributed to the Crown.

This situation was somewhat alleviated by the passage in 1887⁶ of a provision which transferred to the Exchequer Court certain jurisdiction which had been vested in the Official Arbitrators in 1870 with respect to claims based on the negligence of Crown officers or servants while acting within the scope of their duties or employment for damages for injuries sustained on a public work. This was held to have conferred both a right to recover the damages and jurisdiction in the Court to entertain the claim. See *The Queen v. Filion*⁷ and *The King v. Dubois*.⁸ The procedure was by petition of right and a *fiat* was still required. The provision was expanded by chapter 28 of the S.C. 1938 [*An Act to amend the Exchequer Court Act*], so as to render the Crown liable for damages caused by the negligence of its officers or servants while acting within the scope of their duties or employment. That remained the situation with respect to Crown liability for tort until 1953 when the *Crown Liability Act*⁹ came into effect. The procedure in the Exchequer Court under that Act continued to be by petition of right until the coming into force in 1971 of section 48 of the *Federal Court Act* and the repeal of the *Petition of Right Act*.

The *Crown Liability Act* provided in section 3 of Part I that the Crown is liable for the tort of its "servant", an expression which is defined as including "agent". The effect was to impose on the

⁶ S.C. 1887, c. 16, s. 16(c).

⁷ (1895), 24 S.C.R. 482.

⁸ [1935] S.C.R. 378.

⁹ S.C. 1952-53, c. 30.

sonne se trouvant entre les mains de la Couronne. Cependant, lorsque le recours était de nature délictuelle, au problème de l'absence de tribunal compétent en la matière s'ajoutait celui de l'absence de responsabilité de la Couronne. Seule la personne ayant elle-même commis le délit, le cas échéant, pouvait être reconnue responsable. Cette personne pouvait être poursuivie devant tout tribunal compétent et elle ne pouvait invoquer le privilège de l'immunité de la Couronne, parce que le délit ne pouvait être attribué à la Couronne.

Le législateur a remédié en partie au problème en adoptant, en 1887⁶, une disposition ayant pour effet de transférer à la Cour de l'Échiquier certains pouvoirs qui avaient été conférés aux arbitres officiels en 1870 concernant les recours fondés sur la négligence des agents ou préposés de la Couronne agissant dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions ou de leur emploi à l'égard des blessures subies dans un chantier public. Les tribunaux ont jugé que cette disposition avait pour effet de reconnaître le droit à des dommages-intérêts et de permettre à la Cour de recevoir la demande. Voir les arrêts *The Queen v. Filion*⁷ et *The King v. Dubois*.⁸ La procédure utilisée était la pétition de droit et un *fiat* était encore requis. La disposition a été élargie par le chapitre 28 des S.C. 1938 [*Loi modifiant la Loi de la Cour de l'Échiquier*] de façon à rendre la Couronne responsable des dommages causés par la négligence de ses agents ou préposés agissant dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions ou de leur emploi. C'était la situation qui prévalait à l'égard de la responsabilité de la Couronne en matière délictuelle jusqu'à l'entrée en vigueur, en 1953, de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*⁹. La procédure utilisée devant la Cour de l'Échiquier en vertu de cette Loi était encore la pétition de droit, jusqu'à l'entrée en vigueur, en 1971, de l'article 48 de la *Loi sur la Cour fédérale* et l'abrogation de la *Loi sur les pétitions de droit*.

Selon l'article 3 de la partie I de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, cette dernière était responsable des délits commis par ses «préposés», mot qui, par définition, comprenait également les

⁶ S.C. 1887, chap. 16, art. 16(c).

⁷ (1895), 24 R.C.S. 482.

⁸ [1935] R.C.S. 378.

⁹ S.C. 1952-53, chap. 30.

Crown itself liability for the tort. The Act did not purport to impose liability on the servant or agent who committed the tort. He was, *ex hypothesi*, already liable under the general law of the locality where the tort occurred. Whether the statute may also have had the effect of imposing on a corporate Crown agent liability for a tort committed by its employee where the employee is himself a servant of the Crown is a question that is unnecessary to consider as the tort alleged in this case is that of the appellant itself.

The Act went on to provide in subsection 7(1) that the Exchequer Court should have exclusive jurisdiction to hear and determine claims under the statute in certain instances and in subsection 7(2) that that Court should have concurrent jurisdiction in certain other situations, notably in respect to claims which could be pursued in provincial courts against an agency of the Crown in accordance with an Act of Parliament that authorizes such proceedings to be so brought. That the purport of subsection 7(2) is to confer on the Federal Court concurrent jurisdiction to hear and determine the subject-matter of such a claim seems clear but the subsection was not referred to by counsel either in their memoranda of argument or in the course of the hearing and whether it confers on this Court concurrent jurisdiction to entertain the claim against the agency itself or only against the Crown *eo nomine* appears to me to be a point that should not be determined in the absence of argument on the question. It is, however, unnecessary to reach a concluded opinion on the point as, even assuming that the provision purports to give this Court jurisdiction to hear and determine the claim against the agency, in my opinion this appeal must nevertheless succeed on the second ground argued, that is to say, that there is no federal law to be administered on the claim against the appellant for damages for the alleged conversion. As the conversion is alleged to be the act of the appellant itself, it appears to me that the whole basis for relief against the appellant in damages for the alleged tort is the law of the province in which the alleged unlawful purchase and sale occurred.

mandataires. La Couronne devenait donc responsable elle-même du délit. La Loi n'avait pas pour effet d'imposer une responsabilité au préposé ou mandataire qui avait commis le délit. Cette personne était, par hypothèse, déjà responsable en vertu du droit général de l'endroit où le délit avait été commis. Il n'est pas nécessaire de déterminer si la Loi avait également pour effet d'imposer à une société mandataire de la Couronne la responsabilité d'un délit commis par son employé, dans les cas où l'employé est lui-même préposé de la Couronne, car le délit reproché dans la cause qui nous occupe est un délit commis par l'appellant lui-même.

Par ailleurs, la Loi prévoyait, au paragraphe 7(1), que la Cour de l'Échiquier avait compétence exclusive pour instruire les demandes prévues dans la Loi dans certains cas et statuer en l'espèce et, au paragraphe 7(2), que cette Cour avait compétence concomitante dans certains autres cas, notamment à l'égard des recours pouvant être présentés devant les tribunaux provinciaux contre un mandataire de la Couronne conformément à une loi du Parlement autorisant ces procédures. Il m'apparaît évident que le paragraphe 7(2) vise à conférer à la Cour fédérale une compétence concomitante pour instruire ce genre de demandes et se prononcer à leur égard; cependant, les procureurs n'ont pas fait allusion à cette disposition dans leur mémoire ou au cours de l'audition et, en l'absence d'argument sur ce point, il ne m'apparaît pas approprié de déterminer si cette disposition confère à cette Cour une compétence concomitante à l'égard des demandes formulées contre le mandataire lui-même ou seulement à l'égard des recours contre la Couronne elle-même. Cependant, il n'est pas nécessaire que je me prononce sur cette question car, même en présumant que la disposition a pour effet de permettre à cette Cour d'entendre les demandes formulées contre le mandataire et de rendre jugement à leur égard, je dois néanmoins accueillir l'appel pour le second motif invoqué, c'est-à-dire le fait qu'il n'existe aucune loi fédérale s'appliquant à la demande de dommages-intérêts formulée contre l'appellant à l'égard de l'appropriation reprochée. Comme cette appropriation est l'acte que l'appellant aurait lui-même commis, il me semble que le fondement du redressement que l'on cherche à obtenir contre l'appellant à l'égard du délit reproché réside dans la loi de la province où l'achat et la vente illégaux ont eu lieu.

In *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier et al.*¹⁰ the Supreme Court considered the question of the liability at common law for a tort committed by an agent of the Crown. Martland J., speaking for the Court, summarized the position thus [at pages 71-72]:

After reviewing the authorities cited by counsel, and a number of other cases, which I do not think it is necessary to list, my understanding of the position of servants or agents of the Crown, at common law, in respect of a claim in tort, is this:

First is the proposition that the Crown itself could not be sued in tort.

Second is the proposition that Crown assets could not be reached, indirectly, by suing in tort, a department of government, or an official of the Crown. As to a government department, there was the added barrier that, not being a legal entity, it could not be sued.

Third is the proposition that a servant of the Crown cannot be made liable vicariously for a tort committed by a subordinate. The subordinate is not his servant but is, like himself, a servant of the Crown which, itself, cannot be made liable.

Fourth is the proposition that a servant of the Crown, who commits a wrong, is personally liable to the person injured. Furthermore, if the wrongful act is committed by a subordinate, at his behest, he is equally liable, not because the subordinate is his servant, but because the subordinate's act, in such a case, is his own act. This is what is said in the passage from *Raleigh v. Goschen*, previously cited.

Is the position any different because the agent in this case is not an individual, but a corporation? I think not, and I agree with the reasoning of Atkin L.J. in the *Mackenzie-Kennedy* case.

Earlier in his reasons Martland J. had cited [at page 69] the following from the judgment of Atkin L.J. in the *Mackenzie-Kennedy v. Air Council* case [[1927] 2 K.B. 517 (C.A.), at pages 532-533]:

If, however, the Air Council were incorporated different considerations might apply. The Crown may and does employ as its servant or servants, an individual, a joint committee or board of individuals, or a corporation. None can be made liable in a representative capacity for tort; the individuals may be made liable in their private capacity, and I see no reason why this liability should not extend to the juristic person, the corporation, as well as to the individual. It may be true that the corporation in such a case will have no private assets available to meet execution, but that may also be true of the individual. One must also face the difficulty that such a corporation will have no servants, for as in the case of individual officials, those

Dans la cause *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier et al.*¹⁰, la Cour suprême a étudié la question de la responsabilité en *common law* à l'égard des délits commis par un mandataire de la Couronne. S'exprimant au nom de la Cour, le juge Martland a résumé la situation comme suit [aux pages 71 et 72]:

[TRADUCTION] Après avoir passé en revue la jurisprudence citée par les procureurs et d'autres causes qu'il ne m'apparaît pas nécessaire de mentionner, voici quelle est, à mon avis, la situation des préposés ou mandataires de la Couronne en *common law*, à l'égard des litiges de nature délictuelle:

Premièrement, la Couronne elle-même ne peut être poursuivie en responsabilité délictuelle.

Deuxièmement, les biens de la Couronne ne peuvent être touchés, indirectement, lors de poursuites de nature délictuelle intentées contre un ministre du gouvernement ou un fonctionnaire de la Couronne. Dans le cas du ministère du gouvernement, il faut ajouter que, comme ce ministère n'est pas une entité juridique, il ne peut être poursuivi.

Troisièmement, un préposé de la Couronne ne peut être tenu responsable du fait d'autrui dans le cas des délits commis par un subalterne. Le subalterne n'est pas son préposé; il est plutôt, comme le préposé lui-même, un préposé de la Couronne qui ne peut elle-même être tenue responsable.

Quatrièmement, le préposé de la Couronne qui commet un délit est personnellement responsable de ce délit envers la personne lésée. De plus, si l'acte illicite est commis par un subalterne, à sa demande, il est également responsable, non pas parce que le subalterne est son préposé, mais plutôt parce que l'acte de ce subalterne est considéré, dans ce cas, comme son propre fait. C'est ce qui a été dit dans l'affaire *Raleigh v. Goschen*, précitée.

La situation est-elle différente lorsque le mandataire n'est pas un particulier, mais une société, comme en l'espèce? Je ne le crois pas et je souscris aux motifs exprimés par le lord juge Atkin dans l'affaire *Mackenzie-Kennedy*.

Plus tôt dans ses motifs, le juge Martland avait cité [à la page 69] le passage suivant du jugement rendu par le lord juge Atkin dans l'arrêt *Mackenzie-Kennedy v. Air Council* [[1927] 2 K.B. 517 (C.A.), aux pages 532 et 533]:

[TRADUCTION] Cependant, si l'organisme appelé Air Council était constitué en société, différents facteurs pourraient s'appliquer. La Couronne peut, et c'est effectivement ce qu'elle fait, employer comme ses préposés des particuliers, un comité mixte, un groupe de particuliers ou une société. Aucun d'eux ne peut être tenu responsable à titre de représentant en matière délictuelle; les particuliers peuvent être reconnus responsables à titre individuel et je ne vois pas pourquoi cette responsabilité ne devrait pas couvrir la personne juridique, la société tout comme le particulier. Il est peut-être vrai que la société dans ce cas n'aura pas de biens propres pouvant être saisis, mais le particulier sera peut-être, lui aussi, dans ce cas. Il faut également tenir

¹⁰ [1969] S.C.R. 60.

¹⁰ [1969] R.C.S. 60.

who serve under it are not its servants, but servants of the Crown. It is, therefore, only for torts actually committed by it, or to which it is directly privy, as by giving orders for their performance, that it can be made liable. But for such a tort proved, for example, by a minute of an incorporated board expressly commanding the commission of a tort, in principle, as it appears to me, an action would lie, however unprofitable such an action would be.

Martland J. summed up the position as follows [at pages 74-75]:

But, as already stated, there was always recourse in the common law courts in respect of acts done, without legal justification, by an agent of the Crown, and the Board, on that principle, is liable if it commits itself, or orders or authorizes its servants to commit, an act done without legal justification.

That, in my opinion, is the law and the only law on which the appellant can be held liable for the conversion alleged in the statement of claim. It is the law of the province of Newfoundland and in no way federal law. Federal Crown law is not involved. And while liability of the Crown, for the alleged tort of the appellant, may arise under the *Crown Liability Act*, that of the appellant will not. Nor will it arise under section 14 of the *Saltfish Act* or any like provision. It seems to me to follow that the Court has no federal law to administer in respect of the claim against the appellant and that the Court is without jurisdiction to entertain it. See *Quebec North Shore Paper Co. et al. v. Canadian Pacific Ltd. et al.*¹¹ and *McNamara Construction (Western) Ltd. et al. v. The Queen*.¹²

In so far as the claim for the proceeds of sale of the fish can be based on subsection 6(9) of the *Coastal Fisheries Protection Act*,¹³ it appears to me that there is federal law to support the jurisdiction of the Court but, in my opinion, such a claim is not one in tort. It is, as it seems to me, simply a situation in which property of a person is in the hands of the Crown and the only jurisdiction of this Court to entertain a proceeding for its recov-

¹¹ [1977] 2 S.C.R. 1054.

¹² [1977] 2 S.C.R. 654.

¹³ R.S.C. 1970, c. C-21.

compte du fait que cette société n'aura pas de préposés, car tout comme dans le cas des fonctionnaires, ceux qui agissent sous ses ordres ne sont pas ses préposés, mais plutôt ceux de la Couronne. Elle ne pourrait donc être tenue responsable que des délits qu'elle a effectivement commis ou dont elle a directement connaissance, comme dans les cas où elle ordonne leur exécution. Cependant, un délit de cette nature prouvé, par exemple, par une délibération d'un conseil constitué ordonnant expressément la commission de ce délit, ouvrirait droit, en principe, à une action, quel que soit le résultat éventuel de cette action.

Le juge Martland a résumé la situation comme suit [aux pages 74 et 75]:

[TRADUCTION] Cependant, comme je l'ai déjà dit, un recours a toujours existé devant les tribunaux ordinaires à l'égard des actes faits, sans justification légale, par un mandataire de la Couronne; à la lumière de ce principe, le Conseil est responsable s'il commet lui-même un acte fait sans justification légale ou qu'il ordonne ou permette à ses préposés de le faire.

Il s'agit là, à mon avis, de la seule règle de droit en vertu de laquelle l'appelant peut être tenu responsable de l'appropriation reprochée dans la déclaration. Il s'agit d'une loi de la province de Terre-Neuve et non d'une loi fédérale. La loi applicable à la Couronne fédérale ne s'applique pas. De plus, bien que la Couronne pourrait être tenue responsable du délit reproché à l'appelant en vertu de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, l'appelant ne pourrait être responsable, que ce soit en vertu de cette Loi, de l'article 14 de la *Loi sur le poisson salé* ou de toute autre disposition similaire. Il s'ensuit donc, à mon avis, qu'il n'existe aucune loi fédérale pouvant être appliquée par la Cour à l'égard du recours contre l'appelant et que la Cour ne peut recevoir cette demande. Voir les arrêts *Quebec North Shore Paper Co. et autre c. Canadien Pacifique Ltée et autre*¹¹ et *McNamara Construction (Western) Ltd. et autre c. La Reine*¹².

Dans la mesure où la demande d'indemnité relative au produit de la vente du poisson peut être fondée sur le paragraphe 6(9) de la *Loi sur la protection des pêcheries côtières*¹³, il me semble qu'il existe une loi fédérale permettant à la Cour d'entendre ce litige; cependant, à mon avis, il ne s'agit pas d'un recours de nature délictuelle. Il s'agit simplement d'un cas où des biens d'une personne se trouvent entre les mains de la Cou-

¹¹ [1977] 2 R.C.S. 1054.

¹² [1977] 2 R.C.S. 654.

¹³ S.R.C. 1970, chap. C-21.

ery is that conferred by section 17 of the *Federal Court Act* which, as I have already indicated, does not authorize an action against an agency of the Crown but only against the Crown *eo nomine*.

Accordingly, I am of the opinion that the motion should have been granted and the action should have been dismissed as against the appellant.

Before leaving the matter I should mention a submission by counsel for the respondents that the Court should lean towards holding that it has jurisdiction to entertain the claim because of the inconvenience to a plaintiff in pursuing his action in this Court against the Crown and in a provincial court against the Corporation and because of the substantial delays already incurred as a result of the appellant's motion and appeal. It is no doubt desirable from the point of view of a plaintiff to be able to bring his action in one court against all necessary defendants but I have not been persuaded that there is either any necessity to sue or any procedural advantage to be gained by suing the Crown's agent as well as the Crown in respect of a subject matter of the kind here in issue. In any event the convenience or advantage, if any, to be obtained is not a reason for extending the jurisdiction of the Court beyond its statutory limits. Moreover, in the circumstances of this case, the delays occasioned by the motion and appeal are in my view attributable to the misjoinder of the appellant by the respondents.

I would allow the appeal with costs, set aside the order of the Trial Division and dismiss the action as against the appellant with costs.

HEALD J.: I concur.

MACGUIGAN J.: I agree.

ronne et le seul article permettant à cette Cour de recevoir une demande visant à recouvrer ces biens est l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale* qui, comme je l'ai déjà dit, ne permet pas d'intenter une action contre un mandataire de la Couronne, mais seulement contre la Couronne elle-même.

En conséquence, je suis d'avis que la requête aurait dû être accueillie et que l'action aurait dû être rejetée contre l'appelant.

Enfin, le procureur des intimés a également soutenu que la Cour devrait décider qu'elle est habilitée à recevoir la demande en raison des inconvénients causés à un demandeur, qui doit poursuivre la Couronne devant cette Cour et l'Office devant un tribunal provincial, et en raison des délais importants déjà occasionnés par la requête et l'appel de l'appelant. Bien entendu, il est souhaitable, du point de vue du demandeur, de pouvoir poursuivre tous les défendeurs nécessaires devant un seul tribunal; cependant, je ne suis pas convaincu qu'il soit nécessaire ou avantageux, sur le plan des procédures, de poursuivre le mandataire de la Couronne ainsi que la Couronne elle-même dans un litige de cette nature. À tout événement, l'avantage qui pourrait être obtenu, le cas échéant, ne constitue pas un motif suffisant pour étendre la compétence de la Cour au-delà des limites prévues par la loi. De plus, en l'espèce, les délais occasionnés par la requête et l'appel sont attribuables, à mon avis, à la jonction erronée de l'appelant par les intimés.

J'accueillerais l'appel avec dépens, j'annulerais l'ordonnance rendue par la Division de première instance et je rejetterais l'action contre l'appelant avec dépens.

LE JUGE HEALD: Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE MACGUIGAN: Je souscris aux présents motifs.