

T-2316-78

T-2316-78

Thomas W. Wilcox (*Plaintiff*)

v.

Canadian Broadcasting Corporation (*Defendant*)

Trial Division, Thurlow A.C.J.—Halifax, April 27; Ottawa, May 17, 1979.

Jurisdiction — Prerogative writs — Declaration — Public Service — Pensions — Contract of employment — Plaintiff claims that arrangements be made for transfer of accumulated pensionable service to CBC pension plan as term or condition of contract and seeking declaration that he is entitled to transfer that pensionable service — Claim for damages also included — Whether or not claim for damages enforceable in this Court — Whether or not the Court has jurisdiction under s. 18 to issue declaration — Whether or not defendant a “federal board, commission or other tribunal” — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 2, 18 — Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, ss. 38(3), 40(1).

Canada Metal Co. Ltd. v. Canadian Broadcasting Corp. (No. 2) (1975) 65 D.L.R. (3d) 231, agreed with.

APPLICATION.

COUNSEL:

A. L. Caldwell, Q.C. and *M. H. Robertson* for plaintiff.

A. R. Pringle for defendant.

SOLICITORS:

Walker, Dunlop, Halifax, for plaintiff.

Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

THURLOW A.C.J.: In this action the plaintiff, an employee of the defendant for the past fifteen years, seeks a declaration that, for the purpose of calculating his pensionable service with the defendant, he is entitled to count some seventeen years of pensionable service which he had accumulated before leaving the Royal Canadian Mounted Police to take up his employment with the defendant.

The claim is based on the contract of employment. The plaintiff's case is that it was a term or

Thomas W. Wilcox (*Demandeur*)

c.

Société Radio-Canada (*Défenderesse*)

Division de première instance, le juge en chef adjoint Thurlow—Halifax, le 27 avril; Ottawa, le 17 mai 1979.

Compétence — Brefs de prérogative — Jugement déclaratoire — Fonction publique — Pensions de retraite — Contrat de travail — Le demandeur soutient que l'une des conditions du contrat de travail était que la défenderesse prenne les mesures utiles pour le transfert de ses années de service antérieur au régime de pensions de la Société Radio-Canada et conclut à un jugement déclarant qu'il y a droit — Il a également conclu aux dommages-intérêts — Il échet d'examiner si la demande de dommages-intérêts est du ressort de la Cour — Il échet d'examiner si, par application de l'art. 18, la Cour a compétence pour rendre un jugement déclaratoire — Il échet d'examiner si la défenderesse est un «office, commission ou autre tribunal fédéral» — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 2, 18 — Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, c. B-11, art. 38(3), 40(1).

Arrêt approuvé: *Canada Metal Co. Ltd. c. Canadian Broadcasting Corp. (N^o 2) (1975) 65 D.L.R. (3^e) 231.*

DEMANDE.

AVOCATS:

A. L. Caldwell, c.r. et *M. H. Robertson* pour le demandeur.

A. R. Pringle pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Walker, Dunlop, Halifax, pour le demandeur.

Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

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

LE JUGE EN CHEF ADJOINT THURLOW: Dans la présente action, le demandeur, employé de la défenderesse pendant les quinze dernières années, requiert une décision judiciaire établissant que, pour le calcul de sa pension de retraite, il est en droit de faire entrer en compte dix-sept années de service dans la Gendarmerie royale du Canada antérieurement à son engagement par la défenderesse.

La demande est basée sur le contrat de travail. Le demandeur soutient que l'une des conditions du

condition of the contract that arrangements were to be made by the defendant for the transfer of his accumulated pensionable service to the CBC pension plan.

As pleaded, the claim included a claim for damages for alleged breach of contract by failing to arrange the transfer but this aspect of the claim was disclaimed by counsel at the trial.

The defence, which was pleaded by the Deputy Attorney General as if the action were an action against the Crown, did not raise the question of the jurisdiction of the Court to entertain the action. However, at the request of the Court, the matter was discussed by counsel in the course of argument. The plaintiff's position was that the defendant is a "federal board, commission or other tribunal" within the meaning of that expression as defined in section 2 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, and that the Court has exclusive jurisdiction under section 18 to grant the declaratory relief which the plaintiff seeks. No reliance was placed on any other section of the Act.

The position of counsel for the defendant was that he had presumed that the action was one for damages and that, on that basis, he had no serious objection to the jurisdiction but that he was not prepared to concede that there was jurisdiction under section 18 or that the defendant was a "federal board, commission or other tribunal" within the meaning of section 2.

In view of the position taken by counsel for the plaintiff as to the nature of the action, it is unnecessary to deal with what the situation would be if the claim were one for damages. But even if damages were claimed, the claim for them would not, as I see it, be enforceable in this Court. The Crown may be sued in this Court for breach of its contract whether made on its behalf by its Ministers or officers or by an agent, but this action is not brought against the Crown and there is not so much as an allegation that the plaintiff's contract of employment was a contract with the Crown. Under subsection 40(1) of the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11, the defendant is, except as provided in subsection 38(3), an agent of the

contrat était que la défenderesse prenne les mesures utiles pour le transfert de ses années de service dans la G.R.C. au régime de pensions de la Société Radio-Canada.

^a La demande initialement formulée concluait également à des dommages-intérêts pour violation de contrat en raison du défaut de transfert, mais cette partie de la demande a été abandonnée par ^b l'avocat à l'audience.

La défense, assurée par le sous-procureur général du Canada comme si l'action avait été dirigée contre la Couronne, n'a pas soulevé la question de la compétence de la Cour, mais cette question a été débattue par les avocats lors des plaidoiries, à la demande de la Cour. Le demandeur soutenait que la défenderesse était un «office, commission ou autre tribunal fédéral» au sens de l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, et que la présente Cour avait compétence exclusive en vertu de l'article 18 pour rendre le jugement déclaratoire demandé. Aucun autre article de la Loi n'a été invoqué.

Dans son plaidoyer, l'avocat de la défenderesse a déclaré qu'il avait cru avoir affaire à une action en dommages-intérêts et que, dès lors, il n'avait aucune objection sérieuse relativement à la juridiction, mais qu'il n'était pas disposé à reconnaître que la Cour avait compétence en vertu de l'article 18 ni que la défenderesse était un «office, commission ou autre tribunal fédéral» au sens de l'article 2.

Étant donné la position adoptée par l'avocat du demandeur relativement à la nature de l'action, il est inutile de voir quelle serait la situation si nous étions en présence d'une demande en dommages-intérêts. Cependant, même dans cette hypothèse, à mon sens, l'affaire ne serait pas du ressort de la Cour. La Couronne peut être poursuivie devant cette Cour en violation de son propre contrat conclu en son nom soit par ses Ministres ou fonctionnaires, soit par un mandataire, mais la présente action n'a pas été intentée contre la Couronne, et il n'est même pas allégué que le contrat de travail du demandeur était un contrat passé avec la Couronne. Aux termes du paragraphe 40(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970,

Crown for all purposes of the Act and exercises its powers only as an agent of the Crown. But it appears to me that the effect of the exception of subsection 38(3) which provides that employees employed under subsection 38(2) are not employees of the Crown, that the plaintiff's contract of employment is a contract with the defendant on its own behalf and not on behalf of the Crown.

In support of his submission that the Court has jurisdiction under section 18 of the *Federal Court Act*, counsel for the plaintiff relied principally on the judgment of the Ontario Court of Appeal in the *City of Hamilton v. Hamilton Harbour Commissioners*¹. He conceded that the judgment of the same Court, though differently constituted, in *Canada Metal Co. Ltd. v. Canadian Broadcasting Corp. (No. 2)*² is against his position but submitted that the comments of the Court on the point in that case were *obiter dicta*.

In the latter case, the *Hamilton* case was referred to and distinguished in the following passage from the judgment of MacKinnon J.A. (as he then was) at pages 234-235:

Mr. Laskin argued that s. 18 of the *Federal Court Act*, 1970-71-72 (Can.), c. 1 [see now R.S.C. 1970, c. 10, (2nd Supp.)], clearly grants to the Trial Division of the Federal Court the exclusive jurisdiction "to issue an injunction . . . against any federal board, commission or tribunal". He then turned to the definition of federal board, commission or other tribunal under s. 2 of the *Federal Court Act*, which section defines "federal board, commission or other tribunal" as meaning:

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

He argued that the Canadian Broadcasting Corporation is a body which exercises powers conferred by an Act of Parliament and, therefore, by virtue of s. 18, only the Federal Court has power to grant an injunction. He relied on the recent decision of this Court in *City of Hamilton v. Hamilton Harbour Com'rs*, [1972] 3 O.R. 61, 27 D.L.R. (3d) 385. In that case the

¹ [1972] 3 O.R. 61, (1972) 27 D.L.R. (3d) 385.

² (1975) 65 D.L.R. (3d) 231.

c. B-11, la défenderesse est, sous réserve des dispositions du paragraphe 38(3), à toutes les fins de la Loi, un mandataire de la Couronne et elle exerce ses pouvoirs uniquement comme mandataire de la Couronne. Mais il me semble résulter de l'exception du paragraphe 38(3), suivant laquelle les employés dont l'emploi est régi par le paragraphe 38(2) ne sont pas des employés de la Couronne, que le contrat de travail du demandeur est un contrat passé avec la défenderesse au nom de celle-ci et non pas au nom de la Couronne.

Pour soutenir que la Cour était compétente en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, l'avocat du demandeur s'est fondé essentiellement sur l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *La ville de Hamilton c. Hamilton Harbour Commissioners*¹. Tout en reconnaissant que l'arrêt de la même Cour, sinon des mêmes juges, dans l'affaire *Canada Metal Co. Ltd. c. Canadian Broadcasting Corp. (N^o 2)*² était en opposition avec sa thèse, il a soutenu que les commentaires de la Cour sur la question, dans cette affaire, étaient *obiter dicta*.

Dans ce dernier arrêt, l'affaire *Hamilton* a été évoquée, et distinguée dans le passage ci-après du jugement du juge MacKinnon (tel était alors son titre) aux pages 234 et 235:

[TRADUCTION] M. Laskin a soutenu que l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, 1970-71-72 (Can.), c. 1 [voir à présent S.R.C. 1970, c. 10, (2^e Supp.)], donne nettement à la Division de première instance de la Cour fédérale compétence exclusive pour «émettre une injonction . . . contre tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral». Il s'est alors penché sur la définition des termes office, commission ou autre tribunal fédéral formulée à l'art. 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, dans ces termes:

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

Il a soutenu que la Société Radio-Canada est un organisme exerçant des pouvoirs conférés par une Loi du Parlement et que par conséquent, en vertu de l'art. 18, seule la Cour fédérale avait pouvoir de prononcer une injonction. Il s'est appuyé sur l'arrêt récent de cette Cour dans *La ville de Hamilton c. Hamilton Harbour Com'rs*, [1972] 3 O.R. 61, 27 D.L.R. (3^e)

¹ [1972] 3 O.R. 61, (1972) 27 D.L.R. (3^e) 385.

² (1975) 65 D.L.R. (3^e) 231.

Court, after quoting the above-noted interpretation section, held that the Hamilton Harbour Commissioners were a federal tribunal and accordingly the Supreme Court of Ontario did not have jurisdiction to make the declaratory order requested against the commissioners. The legislation governing the Hamilton Harbour Commissioners makes it clear that they have extensive powers to make administrative orders, such as licensing and regulating other people in the use of the harbour, as well as power to impose penalties upon persons infringing on their governing statute or their by-laws. This, in my view, is completely different from the C.B.C., a corporate entity carrying on the business of broadcasting in this country with none of the attributes of a federal board, commission or tribunal. Indeed the C.B.C. is itself licensed and regulated by the Canadian Radio-Television Commission, and the argument would have more cogency if it were being made against an attempted assumption of jurisdiction by a provincial superior Court over the C.R.T.C. with relation to an injunction matter. It should be noted further that s. 40(4) of the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11, allows for any legal proceedings to be brought against the C.B.C. in any Court that would have jurisdiction if the corporation were not an agent of Her Majesty.

Notwithstanding the submission of counsel, I do not think this reasoning can be regarded as *obiter dicta*. It appears to me to have been part of the reasoning leading to the Court's conclusion that the injunction granted by the High Court should be upheld. But in any event the reasoning is in point and is persuasive authority for the conclusion that the defendant is, at least in respect of its broadcasting activities, not a federal board, commission or other tribunal within the meaning of section 2 or to which section 18 applies.

While I see no reason to doubt that the powers referred to in the definition of "federal board, commission or other tribunal" in section 2 are not confined to powers that are required by law to be exercised on a judicial or quasi-judicial basis, it appears to me that the expression "jurisdiction or powers" refers to jurisdiction or powers of a public character in respect of the exercise of which procedures by prerogative writs or by injunction or declaratory relief would formerly have been appropriate ways of invoking the supervisory authority of the superior courts. I do not think it includes the private powers exercisable by an ordinary corporation created under a federal statute which are merely incidents of its legal personality or of the business it is authorized to operate. Absurd and very inconvenient results would flow from an interpretation that it does include such powers and it

385. Dans cette affaire la Cour, après avoir cité l'article interprétatif ci-dessus, a jugé que les commissaires du port de Hamilton constituaient un tribunal fédéral et que, par conséquent, la Cour suprême de l'Ontario n'était pas compétente pour rendre le jugement déclaratoire sollicité contre eux. Les dispositions législatives qui régissent les commissaires du port de Hamilton précisent clairement qu'ils ont des pouvoirs étendus de réglementation administrative tels que l'octroi de licences et la réglementation de l'utilisation du port par d'autres personnes, ainsi que le pouvoir d'imposer des amendes aux personnes qui contreviennent à la loi qui les régit ou à leurs règlements. A mon avis, voilà quelque chose de tout à fait différent de la Société Radio-Canada, qui est une corporation se livrant à une entreprise de radiodiffusion dans le pays et n'ayant aucun des attributs d'un office, d'une commission ou d'un tribunal. En vérité la Société Radio-Canada est elle-même sous licence et réglementée par le Conseil de la Radio-Télévision canadienne et l'argument serait plus persuasif s'il visait une tentative d'une Cour provinciale supérieure de s'arroger compétence à l'égard du C.R.T.C. relativement à une question d'injonction. On notera par ailleurs que l'art. 40(4) de la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, c. B-11, permet d'intenter toutes procédures judiciaires contre la Société Radio-Canada devant tout tribunal qui serait tout compétent si la société n'était pas mandataire de Sa Majesté.

Quoi qu'en dise l'avocat, je ne pense pas que cet argument puisse être considéré comme *obiter dicta*. Il me paraît s'inscrire dans le raisonnement qui a amené la Cour à conclure que l'injonction accordée par la Haute Cour devrait être confirmée. De toute façon, il est pertinent et donne du poids à la thèse suivant laquelle la défenderesse n'est pas, au moins pour ses activités de radiodiffusion, un office, une commission ou autre tribunal fédéral au sens de l'article 2 et de l'article 18.

Si je ne vois aucune raison de douter que les pouvoirs visés dans la définition de «office, commission ou autre tribunal fédéral» à l'article 2 ne sont pas limités aux pouvoirs dont la loi exige qu'ils soient exercés sur une base judiciaire ou quasi judiciaire, il me semble, d'autre part, que l'expression «une compétence ou des pouvoirs» se réfère à une compétence ou à des pouvoirs de caractère public au sujet desquels les brefs de prerogative, l'injonction et le jugement déclaratoire auraient été autrefois des moyens appropriés d'invoquer le droit de regard des cours supérieures. Je ne pense pas que cela comprenne les pouvoirs qu'une corporation ordinaire constituée en vertu d'une loi fédérale peut exercer à titre privé, et qui ne sont que des accessoires de sa personnalité juridique ou de l'entreprise qu'elle est autorisée à exploiter. Des résultats absurdes et très embarrassés

does not appear to me that that was intended or that it is necessary to so interpret the expression in the context in which it is used.

It appears to me, as well, that if the powers of the defendant under the *Broadcasting Act* in respect of the defendant's broadcasting activities are not powers of the kind embraced by the definition, there is even less reason to conclude that the power of the defendant to engage employees falls within the meaning of the definition.

I am accordingly of the opinion that the Court does not have jurisdiction under section 18 to entertain the plaintiff's claim and, as the Court has no general common law or equity jurisdiction but has only such jurisdiction to administer federal law as has been conferred on it by statute, there is, as well, no jurisdiction to entertain an ordinary proceeding between subject and subject for the declaratory relief which the plaintiff seeks.

In view of this conclusion, I do not think I should express any view on the merits of the case. Rather, I think the merits should be left to be dealt with by a court that has jurisdiction, unaffected by any comments by me on the material in evidence.

The action will be dismissed without costs.

sants découleraient d'une telle interprétation, et il ne me semble pas que telle ait été l'intention du législateur ni qu'il soit nécessaire d'interpréter ainsi l'expression dans le contexte dans lequel elle est utilisée.

Il me semble également que si les pouvoirs de la défenderesse résultant de la *Loi sur la radiodiffusion* qui ont pour objet ses activités de radiodiffusion ne sont pas des pouvoirs visés par la définition, on serait encore moins fondé à conclure que celui d'engager des employés entre dans le cadre sémantique de celle-ci.

En conséquence, j'estime que la Cour n'a pas compétence en vertu de l'article 18 pour connaître de la demande du demandeur et puisque la Cour n'a pas de compétence générale en *common law* ou en *equity*, mais seulement la compétence relative à l'application des lois fédérales que lui a attribuée un texte de loi, elle n'est pas non plus compétente pour connaître d'une procédure ordinaire entre sujets tendant au jugement déclaratoire que le demandeur sollicite.

Compte tenu de cette conclusion, je ne crois pas devoir exprimer d'opinion sur le fond. Au contraire, j'estime que le soin de statuer sur le fond doit être laissé à une cour compétente, non influencée par des commentaires que j'aurais faits en la matière.

L'action sera rejetée sans dépens.