

A-803-81

A-803-81

Registrar of Trade Marks (Appellant) (Respondent)

v.

Canadian Olympic Association (Respondent) (Appellant)

Court of Appeal, Heald, Urie J.J. and Kelly D.J.—
Toronto, May 18; Ottawa, July 6, 1982.

Trade marks — Appeal from decision of Trial Division reversing decision of Registrar refusing request by respondent that public notice be given of its use of certain marks for purposes of s. 9(1)(n)(iii) of the Act — S. 9(1)(n)(iii) prohibits use, by any person, of marks adopted and used by public authorities in Canada as official marks for wares or services — Appellant contending that, although respondent is well recognized as performing activities which are for benefit of public in response to generally recognized needs and not for profit, respondent is not a “public authority” within meaning of section — Proper test for determining whether respondent is a “public authority” — Appeal dismissed — Trade Marks Act, R.S.C. 1970, c. T-10, s. 9(1).

The respondent is a non-profit corporation recognized by the International Olympic Committee as having exclusive jurisdiction over matters relating to Canada's participation in the Olympic and Pan American Games. Its activities are carried out for public benefit in response to generally recognized needs and not for profit. Its constitution provides that, on surrender of its charter, its assets are to be disposed of by the government in co-operation with the International Olympic Committee; it receives substantial funding from the federal government, and it maintains a close working relationship with the Directorate of Fitness and Amateur Sport and Sport Canada. It is not, however, an agency of the government. The appellant refused the respondent's request that it give notice of certain of the respondent's marks for the purpose of ensuring their protection under subparagraph 9(1)(n)(iii) of the *Trade Marks Act* on the grounds that the respondent was not a “public authority” within the meaning of that provision because it failed to fulfil three criteria; namely, that it owe a duty to the public, that there be a significant degree of public control over its activities and, finally, that its profits be earned for public benefit. The Trial Division reversed the Registrar's decision holding that the respondent was a “public authority” within the meaning of that term in the Act.

Held, the appeal should be dismissed. The test postulated by the appellant as being appropriate to the determination of whether a body is a “public authority” is not supported by the case law. Whether a body has a public duty, is subject to significant public control or directs its profits toward public benefit are merely three factors, amongst others, which may be taken into account in the determination of this question which must be based primarily on a characterization of the nature of the functions performed by the body within the particular statutory context under consideration. It is clear that the

Le registraire des marques de commerce (appellant) (intimé)

a c.

L'Association olympique canadienne (intimée)(appelante)

b Cour d'appel, juges Heald et Urie, juge suppléant Kelly—Toronto, 18 mai; Ottawa, 6 juillet 1982.

Marques de commerce — Appel d'une décision de la Division de première instance qui a infirmé la décision du registraire de refuser la requête de l'intimée de donner avis public de l'emploi de certaines marques aux fins de l'art. 9(1)(n)(iii) de la Loi — L'art. 9(1)(n)(iii) interdit à quiconque d'employer les marques adoptées et employées par les autorités publiques au Canada comme marques officielles pour des marchandises ou des services — L'appellant prétend que, bien qu'elle soit reconnue pour ses activités sans but lucratif qui profitent au public en réponse à des besoins nationaux reconnus, l'intimée n'est pas une «autorité publique» au sens de cet article — Critère pour décider si l'intimée est une «autorité publique» — Appel rejeté — Loi sur les marques de commerce, S.R.C. 1970, chap. T-10, art. 9(1).

L'intimée est une corporation sans but lucratif reconnue par le Comité international olympique comme ayant compétence exclusive sur les questions relatives à la participation du Canada aux Jeux olympiques et aux Jeux panaméricains. Elle poursuit à des fins non lucratives des activités qui profitent au public en réponse à des besoins généralement reconnus. Ses statuts prévoient que si elle abandonne sa charte, c'est le gouvernement qui, en collaboration avec le Comité international olympique, veillera à la liquidation de ses biens; elle reçoit une aide financière importante du gouvernement fédéral et elle entretient des rapports étroits avec la Direction de la condition physique et du sport amateur et Sports Canada. Elle n'est cependant pas un mandataire du gouvernement. L'appellant a refusé la demande de l'intimée qu'il soit donné avis de certaines marques de l'intimée afin d'assurer leur protection en vertu du sous-alinéa 9(1)(n)(iii) de la *Loi sur les marques de commerce* pour le motif que l'intimée n'est pas une «autorité publique» au sens de cette disposition parce qu'elle ne répond pas à trois critères, savoir, qu'elle a une obligation envers le public en général, qu'elle doit, dans une mesure importante, être soumise au contrôle public et, enfin, que ses bénéfices doivent profiter à l'ensemble du public. La Division de première instance a infirmé la décision du registraire et a conclu que l'intimée est une «autorité publique» au sens que la Loi donne à ces mots.

Arrêt: l'appel doit être rejeté. La jurisprudence n'appuie pas l'examen que l'appellant propose pour décider si un organisme est une «autorité publique». Les questions de savoir si un organisme a une obligation envers le public, s'il est soumis dans une mesure importante à un contrôle public ou s'il consacre ses bénéfices à l'ensemble du public sont seulement trois facteurs, parmi d'autres, dont il faut tenir compte pour trancher cette question; cette décision doit d'abord se fonder sur la nature des fonctions que remplit l'organisme dans le contexte législatif particulier à chaque cas d'espèce. De toute évidence, les activi-

respondent's activities are beneficial to the public and while its public obligations are self-assumed this is not inconsistent with the nature of the public obligations borne by other bodies specifically named in subsection 9(1) of the Act. As regards the degree of public control exercised over the respondent, it is noted that the statute authorizing its incorporation imposes at least the same degree of control as that imposed on any other body incorporated as a non-profit association the objects of which are of a national, patriotic or sporting character. Further, taken together, the facts that the respondent enjoys substantial financial support from the government; that on surrender of its charter its assets are to be disposed of by the government in co-operation with the International Olympic Committee, and that it works closely with government agencies and has demonstrated its willingness to co-operate with the government by complying with its request that Canada's teams be withdrawn from Olympic competition in 1980, indicate that there is a sufficient degree of control exercised by government in the respondent's activities to warrant its characterization as a "public authority" within the meaning of subparagraph 9(1)(n)(iii).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

CONSIDERED:

Littlewood v. George Wimpey and Co., Ltd. et al., [1953] 1 All E.R. 583 (Q.B.D.); *Cloudfoam Ltd. et al. v. Toronto Harbour Commissioners*, [1969] 2 O.R. 194 (C.A.); *Smith et al. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario* (1976), 14 O.R. (2d) 502 (Div. Ct.); *Coderre et al. v. Ethier et al.* (1978), 19 O.R. (2d) 503 (H.C.J.); *Dombrowski v. Board of Governors of Dalhousie University and College et al.* (1974), 55 D.L.R. (3d) 268 (N.S. S.C.); *Firestone Tire and Rubber Co. (S.S.) Ltd. v. Singapore Harbour Board*, [1952] A.C. 452.

COUNSEL:

B. Evernden for appellant (respondent).
D. F. Sim, Q.C. and *K. D. McKay* for respondent (appellant).

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant (respondent).
Donald F. Sim, Q.C., Toronto, for respondent (appellant).

The following are the reasons for judgment rendered in English by

URIE J.: This appeal is from a judgment of the Trial Division [[1982] 2 F.C. 274] which allowed the appeal of the respondent from a decision of the appellant refusing the request by the respondent, made pursuant to subparagraph 9(1)(n)(iii) of the *Trade Marks Act*, R.S.C. 1970, c. T-10 ("the Act"), to give public notice of the adoption and

tés de l'intimée profitent au public en général, et bien que ses obligations envers le public soient autonomes, cela n'est pas incompatible avec la nature des obligations qu'ont envers le public d'autres organismes désignés au paragraphe 9(1) de la Loi. En ce qui concerne le degré de contrôle public exercé à l'égard de l'intimée, il faut remarquer que la loi qui autorise sa constitution lui impose au moins le même degré de contrôle que celui imposé à tout autre organisme constitué en association sans but lucratif dont les objets sont de caractère national, patriotique ou sportif. En outre, l'intimée reçoit une aide financière importante du gouvernement; si elle abandonne sa charte, ses biens seront liquidés par le gouvernement en collaboration avec le Comité international olympique; elle entretient des rapports étroits avec les organismes du gouvernement et elle a montré sa volonté de coopérer avec le gouvernement en se pliant à sa demande que les équipes canadiennes ne participent pas aux Jeux olympiques de 1980; tout cela indique que le gouvernement exerce sur les activités de l'intimée un degré de contrôle suffisant pour justifier qu'elle soit considérée comme une «autorité publique» au sens du sous-alinéa 9(1)(n)(iii).

JURISPRUDENCE

d

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Littlewood v. George Wimpey and Co., Ltd. et al., [1953] 1 All E.R. 583 (Q.B.D.); *Cloudfoam Ltd. et al. v. Toronto Harbour Commissioners*, [1969] 2 O.R. 194 (C.A.); *Smith et al. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario* (1976), 14 O.R. (2d) 502 (C. div.); *Coderre et al. v. Ethier et al.* (1978), 19 O.R. (2d) 503 (H.C.J.); *Dombrowski v. Board of Governors of Dalhousie University and College et al.* (1974), 55 D.L.R. (3d) 268 (C.S. N.-É.); *Firestone Tire and Rubber Co. (S.S.) Ltd. v. Singapore Harbour Board*, [1952] A.C. 452.

e

f

AVOCATS:

B. Evernden pour l'appellant (intimé).
D. F. Sim, c.r., et *K. D. McKay* pour l'intimée (appellante).

g

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appellant (intimé).
Donald F. Sim, c.r., Toronto, pour l'intimée (appellante).

h

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

i

LE JUGE URIE: Il s'agit de l'appel d'un jugement de la Division de première instance [[1982] 2 C.F. 274] qui a accueilli l'appel de l'intimée à l'encontre d'une décision de l'appellant qui a refusé la requête de l'intimée, faite conformément au sous-alinéa 9(1)(n)(iii) de la *Loi sur les marques de commerce*, S.R.C. 1970, chap. T-10 («la Loi»),

j

use by it of certain marks. The relevant facts follow.

By letters patent issued in January 1952, under Part II of *The Companies Act, 1934*, S.C. 1934, c. 33, the Canadian Olympic Association ("the COA") was incorporated as a non-profit corporation. It was a successor to the Canadian Olympic Committee which was founded in 1904 for the purpose of enabling Canadian participation in the Olympic Games and in the Pan American Games. Supplementary Letters Patent issued on May 11, 1968, varied the Letters Patent by deleting the objects granted by the original Letters Patent and substituting therefor the following:

(a) to arouse and maintain the interest of the people of Canada in, and to obtain their support of, creditable and sportsmanlike participation and representation of Canada in the Olympic Games and the Pan American Games;

(b) to develop and protect the Olympic movement and amateur sport in Canada;

(c) to stimulate the interest of the people, particularly of the youth in Canada, in healthful physical, moral and cultural education through sportsmanlike participation in competitions in accordance with amateur rules;

(d) to exercise exclusive jurisdiction, either directly or through its constituent members or committees, over all matters pertaining to the participation of Canada in the Olympic Games and in the Pan American Games, including the representation of Canada in such Games, and over the organization of the Olympic Games and the Pan American Games when celebrated in Canada, and in furtherance thereof to comply with and enforce all the rules and regulations of the International Olympic Committee;

(e) to select and obtain for Canada the most competent amateur representation possible in the competitions and events of the Olympic Games and of the Pan American Games;

(f) to provide financial assistance, if requested, to such of its member organizations as shall from time to time incur expenses beyond revenue received in the development and selection of competitors for the Olympic Games or the Pan American Games;

(g) to seek and accept donations, gifts, legacies and devices in furtherance of its corporate objects.

The right of any nation to participate in the Olympic Games is controlled by the International Olympic Committee ("the I.O.C.") which determines the organization which will oversee the Olympic participation by each of the more than 140 countries throughout the world. The COA is the national Olympic committee for Canada recognized by the I.O.C. and, as such, it exercises

de donner avis public de l'adoption et de l'emploi de certaines marques par l'intimée. Voici les faits pertinents.

L'Association olympique canadienne («l'AOC») a été constituée en corporation sans but lucratif en vertu de la Partie II de la *Loi des compagnies, 1934*, S.C. 1934, chap. 33, par lettres patentes délivrées au mois de janvier 1952. Elle succédait au Comité olympique canadien établi en 1904 en vue de permettre au Canada de participer aux Jeux olympiques et aux Jeux panaméricains. Par lettres patentes supplémentaires délivrées le 11 mai 1968, sa charte a été modifiée par la suppression des objets prévus à l'origine aux lettres patentes et leur remplacement par ce qui suit:

[TRADUCTION] a) susciter et garder l'intérêt de la population canadienne, et obtenir son soutien pour la participation aux Jeux olympiques et aux Jeux panaméricains d'équipes sportives qui représentent le Canada et qui lui fassent honneur;

b) promouvoir et protéger le mouvement olympique et le sport amateur au Canada;

c) accroître l'intérêt de la population canadienne, et plus spécialement de la jeunesse, pour tout ce que peut leur apporter sur le plan physique, moral et culturel, la participation loyale et sportive à des compétitions tenues en conformité des règles du sport amateur;

d) exercer une compétence exclusive, directement ou par le truchement de ses membres ou comités, sur tout ce qui touche à la participation du Canada aux Jeux olympiques et aux Jeux panaméricains, y compris la représentation du Canada à ces Jeux, et sur l'organisation de ces Jeux, lorsqu'ils sont tenus au Canada, et à ces fins, respecter et faire respecter l'ensemble des règlements et règles du Comité international olympique;

e) sélectionner et recruter les meilleurs athlètes amateurs pour représenter le Canada aux Jeux olympiques et aux Jeux panaméricains;

f) fournir une aide financière aux organismes membres qui en font la demande lorsque les dépenses qu'entraînent la préparation et la sélection des athlètes pour les Jeux olympiques ou les Jeux panaméricains excèdent leurs revenus;

g) demander et recevoir des dons, des legs et des biens pour l'avancement de ses objets.

Le Comité international olympique («le C.I.O.») contrôle le droit d'un pays à prendre part aux Jeux olympiques; c'est lui qui décide quel organisme surveille la participation aux Jeux de chacun des 140 pays ou plus dans le monde. L'AOC est le comité olympique national reconnu par le C.I.O. pour le Canada et, à ce titre, elle exerce le contrôle de toutes questions relatives au mouvement olym-

control over all matters pertaining to the Olympic movement in Canada. Its constitution provides that should the COA surrender its charter, its assets are to be disposed of by the Government of Canada in co-operation with the I.O.C. but it should also be observed that the I.O.C. prohibits any national Olympic committee from being an agency of government.

In an affidavit filed in the proceedings in the Trial Division by the COA, its president, Richard W. Pound, deposed as follows in respect of the recognition of the COA by the Federal Government:

5. The I.O.C. requires that the national Olympic committees of each nation exercise control over all matters pertaining to the Olympic movement in their respective countries. Canada and the I.O.C. have, for many years, recognized and continue to recognize the authority of the COA as the national Olympic committee in Canada; participation by Canada in the Olympic Games would not be possible without its recognition and existence. This is expressly recognized by the Canadian government in the current objects of the COA as set out in Paragraph 3(b) of Exhibit "A". The I.O.C. also requires that each national Olympic committee not be an agency of government.

6. The I.O.C. will deal only with the COA in the staging and participation by Canada of the Olympic Games at home and abroad. In fact, a Canadian city wishing to host the Games cannot make application to the I.O.C. without the approval and endorsement of the COA. In the past, the COA has endorsed and the Canadian government has supported bids by several Canadian cities to host the Olympic Games including, *inter alia*, Banff (1968 and 1972), Vancouver/Garibaldi (1976) and Montreal (1972 and 1976). Exhibit "B" to this affidavit are representative letters to the I.O.C. from the Government of Canada endorsing the COA's approval of Canadian applicant cities.

7. One such bid was accepted by the I.O.C. and resulted in the 1976 Games in Montreal. The letter by Prime Minister Pierre Trudeau which forms part of Exhibit "B" expresses an undertaking to support those games and in fact through such programs as the Olympic Lottery, Olympic Coins Program, Olympic Stamp Program, Olympic Radio and Television Organization, Department of Immigration and other government agencies provided that support. In fact, the Organizing Committee of the Montreal Olympics ("COJO") was expressly recognized by Federal statute in order to facilitate the organization and completion of those Games and to enable COJO to enforce and operate the above mentioned programs.

The COA, in collaboration with Federal and Provincial governments, assisted in the "Game Plan" program in 1973 for the training and development of Canadian athletes in preparation for

au Canada. Ses statuts prévoient que si l'AOC doit abandonner sa charte, c'est le gouvernement canadien qui, en collaboration avec le C.I.O., veillera à la disposition de ses biens, mais il faut également remarquer que le C.I.O. interdit qu'un comité olympique national soit un organisme gouvernemental.

Dans une déclaration sous serment qu'a produite l'AOC lors des procédures devant la Division de première instance, son président, Richard W. Pound, déclare ce qui suit relativement à la reconnaissance de l'AOC par le gouvernement fédéral:

[TRADUCTION] 5. Le C.I.O. exige que les comités olympiques nationaux de chaque pays exercent leur contrôle sur tout ce qui touche au mouvement olympique dans leur pays respectif. Depuis plusieurs années, le Canada et le C.I.O. ont reconnu et continuent de reconnaître l'autorité de l'AOC en tant que comité olympique national pour le Canada; sans cette existence et sans cette reconnaissance, la participation du Canada aux Jeux olympiques ne serait pas possible. Le gouvernement canadien l'a reconnu de façon expresse dans les objets actuels de l'AOC énoncés à l'alinéa 3b) de la pièce «A». Le C.I.O. exige en outre qu'un comité olympique national ne soit pas un organisme gouvernemental.

6. L'AOC est le seul interlocuteur du C.I.O. en ce qui concerne l'organisation des Jeux olympiques et la participation du Canada à ces Jeux tant au Canada qu'à l'étranger. De fait, une ville canadienne qui souhaite être l'hôte des Jeux ne peut présenter au C.I.O. une demande qui n'a pas l'approbation et l'appui de l'AOC. Dans le passé, l'AOC a endossé les offres de plusieurs villes canadiennes d'accueillir les Jeux olympiques, y compris, entre autres, celles de Banff (en 1968 et en 1972), de Vancouver et Garibaldi (en 1976) et de Montréal (en 1972 et en 1976) et le gouvernement canadien a appuyé ces offres. La pièce «B» annexée à la présente déclaration sous serment reproduit des lettres que le gouvernement canadien a fait parvenir au C.I.O. pour souscrire à l'approbation, par l'AOC, des demandes de villes canadiennes.

7. Le C.I.O. a accepté une de ces demandes de sorte que les Jeux de 1976 ont eu lieu à Montréal. La lettre du Premier ministre Pierre Trudeau, qui est reproduite à la pièce «B», manifeste un engagement à appuyer ces jeux et de fait, par l'entremise de programmes tels la Loterie olympique, le Programme de la monnaie olympique, le Programme du timbre olympique, l'Organisation de la radio et de la télévision olympiques, le ministère de l'Immigration et d'autres organismes du gouvernement ont fourni cet appui. De fait, une loi fédérale a reconnu de façon expresse le Comité organisateur des Jeux olympiques de Montréal («COJO») en vue de faciliter l'organisation et la réalisation de ces Jeux et de permettre au COJO d'appliquer et d'exploiter ces programmes.

De concert avec les gouvernements fédéral et provinciaux, l'AOC a participé au programme «Plan des Jeux» de 1973 en vue de l'entraînement et de la préparation des athlètes canadiens pour les

the 1976 Olympic Games at Montreal. As well it meets regularly with representatives of the Fitness and Amateur Sport Directorate of the Government of Canada, Sport Canada, and various of that body's members to assist in developing and promoting sports programs best suited to Canadian needs. In 1980, the COA responded positively to the request of the Federal Government that the Canadian Olympic team not participate in the Moscow Olympic Games. The Federal Government supports the COA financially by granting to it funds to the extent of between 30 and 40 per cent of the total of games missions costs.

On January 29, 1975 the appellant, at the request of the COA, gave public notice in the *Trade Marks Journal* under subparagraph 9(1)(n)(iii) of the *Trade Marks Act*, of the adoption of five official marks by the COA.

By letters dated October 18 and 20, 1979, the COA requested public notice be given of certain official marks pursuant to subparagraph 9(1)(n)(iii) of the *Trade Marks Act* and such notice appeared in the *Trade Marks Journal* of March 5, 1980.

The applications made by the COA for public notice of the adoption of marks, which form the subject matter of this appeal, were made on October 2, 3 and 5, 1979. It was not until September 22, 1980 that the COA was advised that its request for public notice of adoption of the marks referred to in those applications was refused, although there had been some intermediate correspondence between the parties with respect thereto. It will be noted that while the subject applications were made prior to the applications in the immediately preceding paragraph, the refusal to give public notice was subsequent to the publication of those marks, publication for which was applied for at a later date. It was from this refusal that the appeal to the Trial Division was taken and it is from the judgment of the Trial Division which held that the COA is a "public authority" within the meaning of subparagraph 9(1)(n)(iii) and is, therefore, entitled to have public notice given of the use and adoption of its marks, that this appeal is brought.

Paragraph 9(1)(n) of the Act reads as follows:

9. (1) No person shall adopt in connection with a business, as a trade mark or otherwise, any mark consisting of, or so

Jeux olympiques de 1976 à Montréal. De même, elle rencontre régulièrement les représentants de la Direction de la condition physique et du sport amateur du gouvernement du Canada, de Sports Canada et divers membres de cet organisme pour l'aider à mettre au point et à encourager les programmes sportifs les plus aptes à répondre aux besoins des Canadiens. En 1980, l'AOC a accueilli favorablement la demande du gouvernement fédéral que l'équipe olympique canadienne ne participe pas aux Jeux olympiques de Moscou. Le gouvernement fédéral appuie financièrement l'AOC en contribuant pour 30 à 40 pour 100 du coût total des frais de représentation aux jeux.

Le 29 janvier 1975, à la demande de l'AOC, l'appelant a donné avis public dans le *Trade Marks Journal*, en vertu du sous-alinéa 9(1)(n)(iii) de la *Loi sur les marques de commerce*, de l'adoption de cinq marques officielles par l'AOC.

Par lettres en date des 18 et 20 octobre 1979, l'AOC a demandé que soit donné avis public de certaines marques officielles conformément au sous-alinéa 9(1)(n)(iii) de la *Loi sur les marques de commerce*, et cet avis a été publié dans le *Trade Marks Journal* du 5 mars 1980.

Les demandes de l'AOC pour que soit donné avis public de l'adoption de marques qui font l'objet du présent appel ont été faites les 2, 3 et 5 octobre 1979. Ce n'est que le 22 septembre 1980 que l'AOC a été informée que sa demande de donner avis de l'adoption des marques mentionnées dans ces lettres était refusée, bien qu'il y ait eu dans l'intervalle échange de correspondance entre les parties à ce sujet. Il faut remarquer que bien que les demandes en l'espèce aient été faites avant celles dont il est question au paragraphe précédent, le refus de donner avis public est postérieur à la publication de ces marques dont la demande de publication a été faite à une date ultérieure. L'appel à la Division de première instance a été formé à l'encontre de ce refus, et c'est à l'encontre du jugement de la Division de première instance, qui décide que l'AOC est une «autorité publique» au sens du sous-alinéa 9(1)(n)(iii) et qu'elle a droit, en conséquence, à ce qu'il soit donné avis de l'emploi et de l'adoption de ses marques, qu'est formé le présent appel.

L'alinéa 9(1)(n) de la Loi se lit comme suit:

9. (1) Nul ne doit adopter à l'égard d'une entreprise, comme marque de commerce ou autrement, une marque composée de

nearly resembling as to be likely to be mistaken for

(n) any badge, crest, emblem or mark

(i) adopted or used by any of Her Majesty's Forces as defined in the *National Defence Act*,

(ii) of any university, or

(iii) adopted and used by any public authority in Canada as an official mark for wares or services,

in respect of which the Registrar has, at the request of Her Majesty or of the university or public authority as the case may be, given public notice of its adoption and use; . . .

In her letter of refusal to give public notice of the adoption or use of the marks in issue by the COA, the appellant had this to say about the meaning to be accorded to "public authority" in subparagraph (iii) of paragraph 9(1)(n):

A public authority, as you know, is not defined under the Trade Marks Act. Following a review, however, of all of the cases and points cited in the original opinion issued by this Office and raised in your submission dated June 10, 1980, I have concluded that there are three basic criteria that a body must meet in order to be considered a public authority:

- 1) there must be a duty owed to the public;
- 2) there must be a significant degree of public control;

3) profit must not be earned for private benefit, but for the benefit of the public.

As was pointed out previously, while it is accepted that the Canadian Olympic Association has publicly beneficial objects as set out in its Letters Patent, these do not correspond to public duties which could be enforced by the government or by a member of the public. It is also possible that the Letters Patent could be amended to render its objects less beneficial to the public. Therefore, I do not consider that the Canadian Olympic Association qualifies as a public authority in that there is no evidence to show that it has a duty owed to the public for which the public through the government could hold it accountable. [Emphasis added.]

There is also no evidence in any of the information provided that there is a significant degree of public control such that the Canadian Olympic Association could be considered a public authority. While it is not specified in any of the legislation what form this public control could take, its existence must be apparent and evident in the information provided. Its form could be through government appointed directors and/or officers, or direct government supervision of the activities or assets of the body, or other means of control. There is no information in the Letters Patent provided that such public control exists with respect to the Canadian Olympic Association. The mere fact that the Canadian Olympic Association was incorporated

ce qui suit, ou dont la ressemblance est telle qu'on pourrait vraisemblablement la confondre avec ce qui suit:

n) tout insigne, écusson, marque ou emblème

(i) adopté ou employé par l'une quelconque des forces de Sa Majesté telles que les définit la *Loi sur la défense nationale*,

(ii) d'une université, ou

(iii) adopté et employé par une autorité publique au Canada comme marque officielle pour des marchandises ou services,

à l'égard desquels le registraire, sur la demande de Sa Majesté ou de l'université ou autorité publique, selon le cas, a donné un avis public d'adoption et emploi; . . .

Dans sa lettre de refus de donner avis public de l'adoption ou de l'emploi des marques en question par l'AOC, l'appelant a dit ce qui suit concernant le sens qu'il faut donner à «autorité publique» au sous-alinéa 9(1)n(iii):

[TRADUCTION] Comme vous le savez, la Loi sur les marques de commerce ne donne pas de définition d'une autorité publique. Cependant, suite à un examen de toutes les décisions et des points cités dans la première opinion que ce Bureau a fait connaître et que soulèvent vos arguments en date du 10 juin 1980, j'ai conclu qu'un organisme doit rencontrer trois critères de base pour être considéré une autorité publique:

- 1) il doit avoir une obligation envers le public en général;
- 2) il doit, dans une mesure importante, être soumis au contrôle public;
- 3) ses bénéfices ne doivent pas servir un intérêt privé mais doivent profiter à l'ensemble du public.

Comme je l'ai déjà souligné, bien qu'il soit admis que les objets de l'Association olympique canadienne énoncés dans ses lettres patentes profitent au public en général, ceux-ci ne correspondent pas à des obligations publiques que le gouvernement ou un citoyen peut faire exécuter. Il est en outre possible de faire modifier les lettres patentes pour rendre ses objets moins profitables au public. En conséquence, je ne crois pas que l'Association olympique canadienne soit une autorité publique puisque aucune preuve n'établit qu'elle a envers le public une obligation pour laquelle elle est responsable envers le public par l'entremise du gouvernement. [C'est moi qui souligne.]

Également, aucun des renseignements fournis n'établit qu'elle soit, dans une mesure importante, soumise au contrôle public de sorte que l'Association olympique canadienne puisse être considérée comme une autorité publique. Bien qu'aucune loi ne précise quelle forme doit prendre ce contrôle public, l'existence de ce contrôle doit ressortir de façon claire et évidente des renseignements fournis. Il peut s'exercer par des officiers ou des fonctionnaires nommés par le gouvernement, par une surveillance gouvernementale directe des activités ou des biens de l'organisme, ou par d'autres moyens de contrôle. Les lettres patentes fournies n'offrent aucune indication de l'existence de ce contrôle public à l'égard de l'Association

as a not-for-profit corporation under Part II of the Companies Act of 1934 does not provide the requisite degree of public control. [Emphasis added.]

The memorandum of agreement referred to on page 3 of your letter of June 10 wherein the Canadian Olympic Association was required to covenant that the corporation was not for pecuniary gain and that any profits would be used to promote its objects does not, in my opinion, demonstrate public control. Rather, it goes to the third criterion, that the profit not be earned for private benefit. This particular point is not in dispute.

After reviewing all of the information available and the authorities related to the issue of public authorities, I have concluded that the Canadian Olympic Association cannot be considered as a public authority under the provisions of the Trade Marks Act and therefore have refused the request for public notice to be given with respect to the marks indicated above.

In the Trial Division, in the judgment which is the subject of this appeal, it was held that [at page 278]:

The appellant's public character is manifest. What it does is done, not for the profit of its members, but entirely for the benefit of Canada and Canadians in response to generally-recognized national needs. It is accepted, by the Canadian community, as the entity having the exclusive right to do a number of those things in and in relation to Canada and Canadians. It has been accorded, by its incorporation, the power necessary to do those things. By accepting the appellant's self-proclaimed exclusive role, the Canadian community has entrusted the appellant with functions to perform for the public's benefit as effectively as if by legislative mandate.

In reaching the conclusion that the appellant is a public authority within the contemplation of subparagraph 9(1)(n)(iii) of the *Trade Marks Act*, I do not regard the stated objects in the Letters Patent as determining the issue except to the extent that they are public, not private, objects. If it were otherwise, the appellant would fail at that hurdle. What is crucial is that the appellant does, in fact, pursue those objects; that the Canadian community wants them pursued; that the appellant is, in fact, the only entity exercising the power to pursue them and is accepted by the community as exercising that power as of right.

From the above it can be seen that the sole issue in the appeal is whether or not the COA is a "public authority" which is entitled to be accorded the right to have its marks given public notice in accordance with subparagraph 9(1)(n)(iii) of the Act.

It was counsel for the appellant's contention that, although the term "public authority" is not defined in the Act, the jurisprudence discloses

olympique canadienne. Le simple fait que l'Association olympique canadienne ait été constituée en corporation sans but lucratif en vertu de la Partie II de la Loi des compagnies de 1934 n'assure pas un contrôle public dans la mesure requise. [C'est moi qui souligne.]

a La convention dont il est question à la page 3 de votre lettre du 10 juin dans laquelle l'Association olympique canadienne a été tenue de garantir qu'elle est un organisme sans but lucratif et que ses profits servent à la réalisation de ses objets ne fait pas, à mon avis, la preuve d'un contrôle public. Elle s'applique plutôt au troisième critère, que ses profits ne doivent pas servir un intérêt privé. Ce point précis n'est pas contesté.

c Après avoir examiné tous les renseignements disponibles ainsi que les textes pertinents se rapportant à la question des autorités publiques, j'ai conclu que l'Association olympique canadienne ne peut être considérée comme une autorité publique aux fins des dispositions de la Loi sur les marques de commerce et j'ai, en conséquence, refusé la demande de donner avis public des marques indiquées ci-dessus.

d Dans le jugement dont il est fait appel en l'espèce, la Division de première instance a conclu [à la page 278]:

e Le caractère public de l'appelante est manifeste. Ce qu'elle accomplit, elle le fait dans l'intérêt du Canada et des Canadiens, en réponse à des besoins nationaux reconnus, non pour le bénéfice de ses membres. On l'accepte, au pays, comme l'entité ayant le droit exclusif d'accomplir, relativement au Canada et aux Canadiens, un certain nombre de ces fonctions, et, grâce à sa constitution en corporation, elle s'est vu conférer les pouvoirs qui lui sont nécessaires à ces fins. La reconnaissance par la communauté canadienne du rôle exclusif que l'appelante s'est donné, confié à cette dernière, aussi efficacement qu'une loi l'aurait fait, un mandat à remplir dans l'intérêt de la collectivité.

g Je ne considère pas, en arrivant à la conclusion que l'appelante est une autorité publique au sens du sous-alinéa 9(1)(n)(iii) de la *Loi sur les marques de commerce*, que les objets énoncés dans ses lettres patentes soient déterminants en l'instance, sauf dans la mesure où ce sont des objets publics et non privés; s'il en était autrement, le recours de l'appelante ne serait pas accueilli. Ce qui est décisif, c'est que l'appelante poursuit, en fait, ces objets, que la communauté canadienne entend qu'il en soit ainsi, que l'appelante est, de fait, la seule entité à exercer le pouvoir de poursuivre les objets en question et que la communauté reconnaît qu'elle exerce ce pouvoir de plein droit.

h Il ressort de ce qui précède que la seule question en litige en l'espèce est de savoir si l'AOC est une «autorité publique» à laquelle peut être accordé le droit de faire donner avis public de ses marques conformément au sous-alinéa 9(1)(n)(iii) de la Loi.

j L'avocat de l'appelant a fait valoir que, bien que l'expression «autorité publique» ne soit pas définie dans la Loi, la jurisprudence indique que, dans

that, in other contexts, a three-part test has been established in order to determine whether a body may be regarded as such:

- (a) there must be a duty to the public;
- (b) there must be a significant degree of governmental control; and
- (c) any profit earned must be for the benefit of the public and not for private benefit.

The principal authority upon which the appellant relied to support these propositions is *Littlewood v. George Wimpey and Co., Ltd. et al.*¹ That case involved a determination as to whether or not British Overseas Airways Corporation, one of the defendants in the action for damages for personal injuries suffered by one of its employees in the course of his employment, was a public authority within the scope of subsection 21(1) of the *Limitation Act, 1939*, 2 & 3 Geo. 6, c. 21. That subsection read as follows:

21.—(1) No action shall be brought against any person for any act done in pursuance, or execution, or intended execution of any Act of Parliament, or of any public duty or authority, or in respect of any neglect or default in the execution of any such Act, duty or authority, unless it is commenced before the expiration of one year from the date on which the cause of action accrued: . . .

At pages 585-586 Parker J. pointed out that:

As regards the question whether the corporation is a public authority, the matter is not easy because no court advisedly has attempted to lay down any test or definition of what is and what is not a public authority. Certain things are clear. It is clearly not enough that it is a body created by statute required to do things for the public benefit, for example, a railway company. Equally it is clear that a commercial company, albeit set up by a statute, which is entitled to trade for the benefit of its incorporators, is not a public authority: see in this connection *Swain v. Southern Ry. Co.* ([1939] 2 All E.R. 794) and *A.-G. v. Margate Pier & Harbour Co. of Proprietors* ([1900] 1 Ch. 749). At the same time the fact that a company is entitled to make a profit for itself does not prevent it from being a public authority. In *Griffiths v. Smith* LORD PORTER says ([1941] 1 All E.R. 89):

"In the first place, though the word 'person' is used, not every person is protected. It is a 'Public Authorities Protection Act' and not a 'Persons Protection Act', and, therefore, the body to be protected must be a public authority."

¹ [1953] 1 All E.R. 583 (Q.B.D.).

d'autres contextes, on a établi un examen en trois points pour décider si un organisme peut être considéré comme une autorité publique:

- a) il doit avoir une obligation envers le public en général;
- b) il doit, dans une mesure importante, être soumis au contrôle gouvernemental; et
- c) les bénéficiaires ne doivent pas servir un intérêt privé mais doivent profiter à l'ensemble du public.

La principale décision sur laquelle l'appelant appuie cet argument est l'arrêt *Littlewood v. George Wimpey and Co., Ltd. et al.*¹. Dans cette affaire, il s'agissait de décider si British Overseas Airways Corporation, une défenderesse dans une action en dommages-intérêts pour blessures corporelles qu'avait subies un de ses employés dans l'exécution de ses fonctions, était une autorité publique au sens du paragraphe 21(1) de la *Limitation Act, 1939*, 2 & 3 Geo. 6, chap. 21. Ce paragraphe se lit comme suit:

[TRADUCTION] 21.—(1) Aucune action ne sera intentée contre quiconque pour tout acte effectué dans le cadre, ou en exécution, ou prétendue exécution, de toute loi du Parlement ou de tout devoir ou responsabilité de nature publique ou à l'égard de toute négligence ou omission commise dans l'exécution d'une telle loi, devoir ou responsabilité, à moins d'être intentée avant l'expiration d'un an à compter de la date à laquelle la cause d'action a pris naissance: . . .

Aux pages 585 et 586, le juge Parker souligne:

[TRADUCTION] Concernant la question de savoir si la société est une autorité publique, cette question n'est pas facile parce qu'aucune cour n'a tenté de propos délibéré de formuler un critère ou une définition de ce qu'est ou ce que n'est pas une autorité publique. Certains points sont évidents. Certes, il ne suffit pas que ce soit un organisme créé en vertu d'une loi et qui doive servir l'intérêt public, par exemple, une société de chemins de fer. Il est également évident qu'une société commerciale, autorisée à faire le commerce pour l'avantage de ses actionnaires, même si elle est établie en vertu d'une loi, n'est pas une autorité publique: voir en ce sens les affaires *Swain v. Southern Ry. Co.* ([1939] 2 All E.R. 794) et *A.-G. v. Margate Pier & Harbour Co. of Proprietors* ([1900] 1 Ch. 749). Par contre, le fait qu'une société ait le pouvoir de faire des profits pour elle-même ne l'empêche pas d'être une autorité publique. Dans l'arrêt *Griffiths v. Smith*, LORD PORTER dit ([1941] 1 All E.R. 89):

«Premièrement, bien qu'on emploie le terme 'personne', la protection ne vise pas chaque personne. C'est une 'Loi sur la protection des autorités publiques' non une 'Loi sur la protection des personnes' et, par conséquent, l'organisme protégé doit être une autorité publique.»

¹ [1953] 1 All E.R. 583 (Q.B.D.).

He refers to *Bradford Corpn. v. Myers* ([1916] 1 A.C. 170) and *The Johannesburg* ([1907] P. 65), and goes on (ibid.):

“What, then, is a public authority? As SIR GORELL BARNES, P., says in *The Johannesburg* the phrase is not confined to municipal corporations. There are many other bodies which perform statutory duties and exercise public functions, and examples of such bodies are given by him at p. 79. The distinction which he draws is between a body carrying out transactions for private profit and those working for the benefit of the public. Profit they may undoubtedly make for the public benefit . . .”

He refers to *The Ydun* ([1899] P. 236) and *Lyles v. Southend-on-Sea Corpn.* ([1905] 2 K.B. 1) and adds:

“but they must not be a trading corporation making profits for their corporators (*A.-G. v. Margate Pier & Harbour Co. of Proprietors*).”

It seems to me that there are a number of matters which I must consider in determining whether the corporation is or is not a public authority. I must consider the duties imposed as opposed to the powers given. I must consider the degree, if any, of public control, and I must consider to whose benefit any profit earned is going to accrue.

It is from that passage that the appellant obtained the three basic criteria to which she made reference in the passage from her letter of September 22, 1980 referred to above. It perhaps should be noted that Parker J. only stated the kinds of considerations which must be in his mind in deciding whether the corporation in question was a public authority. He did not say that a corporation or other body must meet all three tests to be such an authority, although it perhaps can be reasonably inferred that this is what he meant. Nor did he say that no other considerations could be taken into account in interpreting the term in other contexts. What is more important, it seems to me, is that he did not attempt to define the term “public authority”, recognizing that its meaning may vary according to the statutory context. The authority for this proposition is found in *Halsbury's Laws of England*, 4th ed., Vol. 1, pp. 9-10, para. 6 which reads in part:

6. Public bodies and public authorities. A public authority may be described as a person or administrative body entrusted with functions to perform for the benefit of the public and not for private profit. Not every such person or body is expressly defined as a public authority or body, and the meaning of a public authority or body may vary according to the statutory context.

Counsel for the appellant sought support for his propositions from the judgments in *Cloudfoam*

Il cite les arrêts *Bradford Corpn. v. Myers* ([1916] 1 A.C. 170) et *The Johannesburg* ([1907] P. 65), et il ajoute:

«Alors, qu'est-ce qu'une autorité publique? Comme le dit SIR GORELL BARNES, P., dans l'arrêt *The Johannesburg*, cette expression ne se limite pas aux corporations municipales. Plusieurs autres organismes ont des obligations que la loi leur impose et exercent des fonctions publiques, et il donne à la p. 79 des exemples d'organismes de ce genre. Il fait une distinction entre un organisme qui effectue des opérations pour son propre profit et les organismes qui œuvrent dans l'intérêt public. Il n'y a pas de doute que leurs profits servent à l'avantage public . . .»

Il cite les arrêts *The Ydun* ([1899] P. 236) et *Lyles v. Southend-on-Sea Corpn.* ([1905] 2 K.B. 1) et il ajoute:

«mais il ne doit pas s'agir d'une société commerciale qui fait des profits pour ses actionnaires (*A.-G. v. Margate Pier & Harbour Co. of Proprietors*).»

Il me semble y avoir plusieurs questions à examiner pour décider si la société est ou non une autorité publique. Je dois considérer les obligations imposées par opposition aux pouvoirs accordés. Je dois examiner dans quelle mesure elle est soumise au contrôle public, s'il en est, et qui profite de ses bénéfices.

C'est de ce passage que l'appellant tire les trois critères de base qu'il mentionne dans l'extrait de sa lettre précitée du 22 septembre 1980. Il faut peut-être remarquer que le juge Parker énonçait seulement le genre de considérations dont il devait tenir compte pour décider si la société en question était une autorité publique. Il n'a pas dit qu'une société ou un autre organisme doit répondre aux trois critères pour être une autorité publique, bien qu'il soit possible de supposer raisonnablement que c'est ce qu'il voulait dire. Il n'a pas dit non plus qu'on ne pouvait tenir compte d'aucun autre critère pour interpréter cette expression dans d'autres contextes. Ce qui est plus important, à mon avis, c'est qu'il n'a pas tenté de définir l'expression «autorité publique», reconnaissant que sa signification peut varier suivant le contexte législatif. La meilleure source de doctrine sur ce point se trouve dans *Halsbury's Laws of England*, 4^e éd., Vol. 1, aux pp. 9 et 10, par. 6, qui se lit en partie comme suit:

[TRADUCTION] **6. Personnes publiques et autorités publiques.** Une autorité publique peut être décrite comme une personne ou une organisation administrative, à qui l'on confie des fonctions dont elle doit s'acquitter au profit du public et non de manière à en tirer elle-même profit. Ces personnes ou organisations ne sont pas toutes expressément désignées comme autorité ou organisme public, et le concept d'autorité ou d'organisme public peut varier suivant le contexte de la loi.

L'avocat de l'appellant cherche à appuyer ses arguments sur les décisions *Cloudfoam Ltd. et al.*

*Ltd. et al. v. Toronto Harbour Commissioners*²; *Smith et al. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario*³; *Coderre et al. v. Ethier et al.*⁴ and *Dombrowski v. Board of Governors of Dalhousie University and College et al.*⁵

In *Cloudfoam* one of the issues was whether the Toronto Harbour Commissioners were, within the language of section 11 of the Ontario *Public Authorities Protection Act*, R.S.O. 1960, c. 318, a person against whom proceedings have been instituted for an act done in pursuance of any statutory public duty or other public duty or authority. If so they would have the protection of a six-month limitation period for the institution of any action against them. Section 11 is very similar in its terms to subsection 21(1) of the English Act, *supra*. Laskin J.A., as he then was, speaking for the Court, made no mention in his judgment of the *Littlewood* case, *supra*, so that it does not support the appellant's contention that all three of the so-called criteria must be present to find that a body is a "public authority". At page 197 Laskin J.A. had this to say:

The "public" character of the defendant is reflected not only in its obligation to manage the port and harbour of Toronto for the convenience of the public, but also in its subjection to governmental control as evidenced by ss. 15(3), 21(2) and 31 of the constituent statute of 1911. The effect of these provisions is to bring the Toronto Harbour Commissioners under the supervision and control of the Governor-in-Council so far as concerns any attempted alienation or disposition of the land which the Toronto Harbour Commissioners are administering, and so far as concerns the effect or the force of any by-law which the Commissioners are authorized to make under the statute, and in respect of the accounts which they are required to keep under the last of the sections mentioned.

We think that these provisions in relation to the authority and powers of the Corporation under the Act sufficiently reinforce its public character as to bring it within those words of s. 11 which speak of a statutory or other public duty or authority.

From that passage it can be seen that Laskin J. found the obligation of the Commissioners to manage the harbour for the convenience of the public and the element of governmental control in the disposition of its lands, supported the Court's

*v. Toronto Harbour Commissioners*²; *Smith et al. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario*³; *Coderre et al. v. Ethier et al.*⁴ et *Dombrowski v. Board of Governors of Dalhousie University and College et al.*⁵.

Dans l'affaire *Cloudfoam*, une des questions en litige était de savoir si les commissaires du port de Toronto étaient, au sens des termes de l'article 11 de la *Public Authorities Protection Act* de l'Ontario, S.R.O. 1960, chap. 318, une personne contre qui des procédures ont été commencées pour un acte effectué en exécution d'une obligation publique imposée par la loi ou d'une autre obligation ou responsabilité publiques. Le cas échéant, toute action contre eux devait être intentée dans un délai de six mois. Les termes de l'article 11 ressemblent beaucoup à ceux du paragraphe 21(1) de la loi anglaise, précité. Dans le jugement prononcé au nom de la Cour, le juge d'appel Laskin, maintenant juge en chef du Canada, n'a pas mentionné l'arrêt *Littlewood* précité, de sorte qu'il n'appuie pas la prétention de l'appelant que pour conclure qu'un organisme est une «autorité publique», il faut retrouver les trois prétendus critères. Le juge d'appel Laskin dit, à la page 197:

[TRADUCTION] Le caractère «public» du défendeur se traduit non seulement par son obligation d'administrer le port et le havre de Toronto pour la commodité du public, mais aussi par le fait qu'il est assujéti au contrôle du gouvernement comme en font foi les art. 15(3), 21(2) et 31 de la loi constitutive de 1911. Ces dispositions ont pour effet d'assujéttir les commissaires du port de Toronto à la surveillance et au contrôle du gouverneur en conseil pour ce qui concerne les tentatives de vendre ou d'aliéner les biens-fonds qu'administrent les commissaires du port de Toronto, pour ce qui concerne l'effet des règlements que les commissaires sont autorisés à établir en vertu de la loi, et relativement aux comptes qu'ils sont requis de tenir en vertu du dernier article cité.

Nous estimons que ces dispositions relatives à l'autorité et aux pouvoirs que la loi accorde à la société renforcent suffisamment son caractère public pour qu'elle soit visée par les termes de l'art. 11 qui mentionnent une obligation publique imposée par la loi ou une autre obligation ou responsabilité publiques.

On voit dans ce passage que le juge Laskin a conclu que l'obligation des commissaires d'administrer le port pour la commodité du public et l'élément de contrôle gouvernemental sur la disposition de ses biens-fonds appuyaient la conclusion

² [1969] 2 O.R. 194 (C.A.).

³ (1976), 14 O.R. (2d) 502 (Div. Ct.).

⁴ (1978), 19 O.R. (2d) 503 (H.C.J.).

⁵ (1974), 55 D.L.R. (3d) 268 (N.S. S.C.).

² [1969] 2 O.R. 194 (C.A.).

³ (1976), 14 O.R. (2d) 502 (C. div.).

⁴ (1978), 19 O.R. (2d) 503 (H.C.J.).

⁵ (1974), 55 D.L.R. (3d) 268 (C.S. N.-É.).

conclusion that the Commissioners were entitled to the protection of the Act as a public authority.

In the *Smith* case, it was necessary for the Court to ascertain whether section 11 of the *Public Authorities Protection Act*, R.S.O. 1970, c. 374, was available to the defendant Commission. The Ontario Divisional Court, after analyzing the Commission's constituent statute followed the *Cloudfoam* case and found that the obligation on the Hydro-Electric Power Commission of Ontario to provide electricity to Ontario and the degree to which it was subject to governmental control was greater than the degree of control exercised by the government in respect of the Toronto Harbour Commissioners. Again, no reference was made to the *Littlewood* case.

In the *Coderre* case, Lerner J. also followed the *Cloudfoam* judgment but referred, in addition, to *Firestone Tire and Rubber Co. (S.S.) Ltd. v. Singapore Harbour Board*⁶ in which the defendant was sued for failure to deliver part of a shipment of tires received on behalf of the plaintiff. At page 464, Lord Tucker stated:

... 1. It is essential to the protection afforded by the statute that the act or default in question should be in the discharge of a *public* duty or the exercise of a *public* authority. This assumes that there are duties and authorities which are not public.

On the basis of all of the foregoing judgments it appears clear that while the protection provided by statutes like the Ontario *Public Authorities Protection Act* may not be available to a body such as the COA that does not mean that it necessarily follows that it is not a public authority for the purpose of the *Trade Marks Act*. To ascertain if it is, regard must be had to the term "public authority" in the context of that Act as well as the nature of the functions it performs. That conclusion is in accord with the definition of public authority given in Halsbury, *supra*.

The learned Trial Judge here aptly observed [at page 277] that:

I think it fair to say that the issue in the jurisprudence has been the public nature of the authority rather than whether the person or body has been an authority. It is otherwise here.

⁶ [1952] A.C. 452.

de la Cour que les commissaires avaient droit à la protection de la loi puisqu'ils sont une autorité publique.

Dans l'affaire *Smith*, la Cour devait déterminer si la Commission défenderesse pouvait se prévaloir de l'article 11 de la *Public Authorities Protection Act*, S.R.O. 1970, chap. 374. Après avoir examiné la loi qui crée la Commission, la Cour divisionnaire de l'Ontario a suivi l'arrêt *Cloudfoam* et a conclu que l'obligation imposée à la Commission de l'énergie hydro-électrique de l'Ontario de fournir de l'électricité à l'Ontario et que la mesure dans laquelle elle était assujettie au contrôle gouvernemental dépassaient en importance le contrôle exercé par le gouvernement à l'égard des commissaires du port de Toronto. Là encore, on n'a pas fait mention de l'arrêt *Littlewood*.

Dans l'affaire *Coderre*, le juge Lerner a lui aussi suivi l'arrêt *Cloudfoam*, mais il a cité en plus l'arrêt *Firestone Tire and Rubber Co. (S.S.) Ltd. v. Singapore Harbour Board*⁶ dans lequel la défenderesse était poursuivie pour avoir omis de livrer une partie d'une cargaison de pneus reçus au nom de la demanderesse. Lord Tucker a dit, à la page 464:

[TRADUCTION] ... 1. La protection qu'accorde la loi exige que l'acte ou l'omission dont il s'agit porte sur l'accomplissement d'une obligation *publique* ou sur l'exercice d'une responsabilité *publique*. Cela suppose qu'il existe des obligations et des responsabilités qui ne sont pas publiques.

Toutes les décisions qui précèdent font ressortir clairement que, bien qu'un organisme telle l'AOC puisse ne pas pouvoir invoquer la protection qu'accordent des lois telle la *Public Authorities Protection Act*, cela ne signifie pas qu'il s'ensuit nécessairement que ce n'est pas une autorité publique aux fins de la *Loi sur les marques de commerce*. Pour déterminer s'il s'agit d'une autorité publique, il faut examiner le sens de l'expression «autorité publique» dans le contexte de cette Loi ainsi que la nature des fonctions qu'elle accomplit. Cette conclusion est conforme à la définition que Halsbury, précité, donne de l'autorité publique.

Le savant juge de première instance en l'espèce a fait remarquer avec justesse [à la page 277]:

Je crois qu'il est juste de dire que la jurisprudence a porté sur le caractère public de l'autorité, plutôt que sur la question de savoir si une personne ou un organisme constituait une autorité. Il en va autrement en l'instance.

⁶ [1952] A.C. 452.

It is quite apparent from the record that the COA's role as the only body authorized by the I.O.C. to arrange for Canada's participation in international Olympic competition, is beneficial to the Canadian public and the appellant, indeed, does not dispute this fact. Counsel says, however, that there must be corresponding obligations or duties which could be enforced by a member of the public or by government or any agency thereof. The character of the COA, thus, does not, in his submission, fulfil criterion (a) or (b) of the three-fold test set out *supra* which was purportedly propounded in the *Littlewood* case, *supra*. In my opinion, the necessity for finding such obligations or duties to the public is not necessarily determinative of whether or not the public body is a "public authority" as that term is used in the context of the Act here under review.

Subsection 9(1) specifically extends its protection to the Royal Canadian Mounted Police, provincial governments and municipal corporations. These are clearly "authorities" created by government for the purpose of discharging certain obligations to the public. That same subsection includes in its ambit of protection the portrait or signature of any individual living or dead less than thirty years, the Red Cross and the United Nations. Doubtless the latter two perform many services beneficial to the public, but since, in their origins, they were self-propagated, any public obligation enforceable against either of them is not as apparent as that of governmental agencies. And, of course, the public obligation or duty owed by an individual is non-existent unless it has been imposed on him by competent legislation.

Paragraph 9(1)(n) itself illustrates the dichotomy. Subparagraph (i) deals with the Armed Forces which clearly have public obligations and subparagraph (ii) protects universities (many of which are private as opposed to public institutions) the public obligations of which are not of the kind envisaged by the propositions espoused by the appellant, but more nearly resemble the self-assumed obligations of the respondent. Thus, the cogency of the appellant's argument that the "public authority" referred to in subparagraph (iii) must not only benefit the public by its activities

Le dossier indique clairement que le rôle de l'AOC en tant que seul organisme autorisé par le C.I.O. à organiser la participation canadienne aux compétitions olympiques internationales profite au public canadien, et l'appellant ne conteste pas ce fait. Son avocat dit, cependant, qu'il doit y avoir des obligations ou des devoirs corrélatifs dont un citoyen ou le gouvernement ou un de ses organismes peut exiger l'exécution. Ainsi, d'après lui, le caractère de l'AOC ne répond pas aux critères a) et b) de l'examen en trois parties énoncé précédemment qui, dit-il, a été proposé dans l'arrêt *Littlewood* précité. À mon avis, la nécessité de trouver ces obligations ou devoirs envers le public n'établit pas nécessairement que l'organisme public est une «autorité publique» au sens dans lequel cette expression est employée dans le contexte de la Loi en l'espèce.

Le paragraphe 9(1) étend de façon précise sa protection à la Gendarmerie royale du Canada, aux gouvernements des provinces et aux corporations municipales. Il est évident que ce sont des «autorités» que le gouvernement a créées aux fins de s'acquitter de certaines obligations envers le public. La protection prévue au même paragraphe s'étend au portrait ou à la signature d'un particulier vivant ou qui est décédé dans les trente années précédentes, à la Croix-Rouge et aux Nations Unies. Il n'y a pas de doute que ces deux derniers organismes rendent plusieurs services qui profitent au public, mais puisque, depuis leur origine, ils sont indépendants, toute obligation publique exécutoire contre eux n'est pas aussi apparente que celle des organismes du gouvernement. Et bien sûr, un particulier n'a pas d'obligation publique ou de devoir public à moins qu'ils ne lui aient été imposés en vertu d'une loi applicable.

L'alinéa 9(1)n) lui-même illustre cette dichotomie. Le sous-alinéa (i) traite des forces armées dont les obligations publiques sont évidentes et le sous-alinéa (ii) protège les universités (dont plusieurs sont des institutions privées, par opposition aux institutions publiques) dont les obligations publiques ne sont pas du genre de celles que l'appellant envisage dans ses propositions, mais qui ressemblent plus aux obligations autonomes de l'intimée. Ainsi, le bien-fondé de l'argument de l'appellant que l'«autorité publique» dont il est question au sous-alinéa (iii) doit non seulement

but have obligations or duties to the public, is, in my view, materially weakened.

The only remaining issue, then, is whether there must be a significant degree of governmental control for a body to be found a "public authority" and, if so, does a significant degree of control exist in the case of the COA. From the authorities earlier referred to it seems that one of the elements the courts have examined in determining the public character of a body is the degree of control exercised by the appropriate government.

Firstly, it should be noted, that there is imposed on the COA by the statute authorizing its incorporation, at least the same degree of control as that imposed on any other corporation incorporated as a non-profit association the objects of which are, *inter alia*, of a national, patriotic or sporting character.

Secondly, it is provided that in the event that the COA surrenders its charter, its assets are to be disposed of by the Government of Canada in cooperation with the I.O.C.

Thirdly, the material on the record shows that a substantial portion of the financing of the COA's activities is derived from the Federal Government with the control of the disposition thereof undoubtedly being monitored by those representing the government.

Fourthly, the example furnished during the 1980 Olympic Games when the Federal Government was able to prevail upon the COA not to participate in those games is indicative of a rather substantial degree of influence on the COA's decision-making.

Fifthly, the close relationship between the COA, the Directorate of Fitness and Amateur Sport and Sport Canada in the development of athletes, in the provision of training opportunities and facilities and in coaching is indicative of an element of control.

For these reasons, I am of the opinion that there is a sufficient degree of control exercised by the government in the COA's activities to reinforce its

exercer des activités qui profitent au public mais qu'elle doit avoir des obligations ou des devoirs envers le public est, à mon avis, affaibli de façon considérable.

^a La seule question qui reste est alors, à mon avis, de savoir si, pour décider qu'un organisme est une «autorité publique», il doit être assujéti dans une mesure importante au contrôle du gouvernement et, le cas échéant, si ce contrôle existe à l'égard de l'AOC. Selon les décisions précitées, il semble qu'un des éléments que les cours ont examiné pour décider du caractère public d'un organisme est le degré de contrôle qu'exerce le gouvernement compétent.

^b Premièrement, il faut remarquer que la loi qui autorise la constitution de l'AOC lui impose au moins le même degré de contrôle que celui imposé à toute autre société constituée en corporation sans but lucratif dont les objets sont, entre autres, de caractère national, patriotique ou sportif.

^c Deuxièmement, il est prévu que si l'AOC abandonne sa charte, ses biens seront liquidés par le gouvernement du Canada en collaboration avec le C.I.O.

^d Troisièmement, les renseignements au dossier indiquent qu'une partie importante du financement des activités de l'AOC provient du gouvernement fédéral et il n'y a pas de doute que l'emploi de ces fonds est surveillé par les représentants du gouvernement.

^e Quatrièmement, l'exemple fourni lors des Jeux olympiques de 1980, alors que le gouvernement fédéral a dissuadé l'AOC de participer à ces Jeux, indique que le gouvernement a une influence importante sur les décisions de l'AOC.

^f Cinquièmement, les liens étroits entre l'AOC, la Direction de la condition physique et du sport amateur et Sports Canada, au niveau du perfectionnement des athlètes, des possibilités d'entraînement et des installations, et au niveau des entraîneurs révèlent l'existence d'un élément de contrôle.

^g Pour ces motifs, je suis d'avis que le gouvernement exerce sur les activités de l'AOC un degré de contrôle suffisant pour renforcer son caractère

public character as a “public authority” within the meaning of subparagraph 9(1)(n)(iii) of the Act.

Therefore, for these reasons, as well as those of the learned Trial Judge, with which I agree, I would dismiss the appeal without costs.

HEALD J.: I concur.

KELLY D.J.: I concur with the reasons and conclusions of my brother Urie.

public en tant qu’«autorité publique» au sens du sous-alinéa 9(1)n(iii) de la Loi.

En conséquence, pour ces motifs ainsi que pour ceux du savant juge de première instance auxquels je souscris, je suis d’avis de rejeter l’appel avec dépens.

LE JUGE HEALD: Je suis d’accord.

LE JUGE SUPPLÉANT KELLY: Je souscris aux motifs et aux conclusions du juge Urie.