

A-1260-84

A-1260-84

CNCP Telecommunications (Appellant)

v.

Alberta Government Telephones and Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (Respondents)

and

Attorney General of Canada (Intervenor)*INDEXED AS: ALBERTA GOVERNMENT TELEPHONES V. CANADIAN RADIO-TELEVISION AND TELECOMMUNICATIONS COMMISSION (F.C.A.)*Court of Appeal, Pratte, Heald and Urie JJ.—
Calgary, October 28 and 29; Ottawa, December 4, 1985.

Telecommunications — Interconnection — Undertaking of Alberta Government Telephones (AGT) operated as integral part of national telecommunications system — Providing local and long distance services — Microwave towers used to send messages outside Alberta — Error by Trial Judge in concluding AGT Crown agent not bound by Railway Act so that CRTC lacking jurisdiction — In creating AGT, Alberta legislature intended corporation to operate local undertaking — In operating federal undertaking, AGT stepped outside authority of purposes for which created and cannot invoke status as Crown agent to avoid laws applicable to federal undertakings — Alberta Government Telephones Act, R.S.A. 1980, c. A-23, ss. 1(c),(d) (as am. by S.A. 1983, c. 5, s. 2), 2(1) (as am. idem, s. 3), (2), 3(1) (as am. idem, s. 4), (2),(3), 4(1), 9(1)(d), 24, 42(1) — Public Utilities Board Act, R.S.A. 1980, c. P-37, ss. 1(i),(j), 70(1)(c), 77(1), 81(a) — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 5 — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 16.

Constitutional law — Distribution of powers — Provisions of Railway Act applicable to telecommunication carriers within legislature jurisdiction of Parliament — Whether Alberta Government Telephones (AGT) local undertaking which Parliament not empowered to regulate — Trial Judge finding AGT's undertaking connecting Province with others — AGT member of unincorporated organization (TCTS) permitting integrated coast to coast telephone network — Wrong to look only at part played by AGT in providing services — Use of microwave towers to send messages out of Alberta — AGT not local undertaking — CRTC having jurisdiction to deal with CNCP's interconnection application — 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

Télécommunications CN-CP (appelante)

c.

Alberta Government Telephones et Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (intimés)

b et

Procureur général du Canada (intervenant)*RÉPERTORIÉ: ALBERTA GOVERNMENT TELEPHONES C. CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES (C.A.F.)*

Cour d'appel, juges Pratte, Heald et Urie—Calgary, 28 et 29 octobre; Ottawa, 4 décembre 1985.

Télécommunications — Interconnexion — L'entreprise d'Alberta Government Telephones (AGT) est exploitée comme partie intégrante d'un système de télécommunications national — Elle fournit un service local et un service interurbain — Des tours micro-ondes sont utilisées pour transmettre des messages à l'extérieur de l'Alberta — Le juge de première instance s'est trompée en concluant que, à titre de mandataire de la Couronne, AGT n'est pas soumise à la Loi sur les chemins de fer et que, par conséquent, le CRTC n'a pas compétence en ce qui la concerne — La législature de l'Alberta avait, lorsqu'elle a constitué AGT, l'intention que cette société exploite une entreprise de nature locale — Par son exploitation d'une entreprise fédérale, AGT a outrepassé ses pouvoirs en n'agissant pas conformément aux fins pour lesquelles elle a été constituée, et elle ne peut invoquer sa qualité de mandataire de la Couronne pour se soustraire à l'application des lois qui régissent les entreprises fédérales — Alberta Government Telephones Act, R.S.A. 1980, chap. A-23, art. 1c),d) (mod. par S.A. 1983, chap. 5, art. 2), 2(1) (mod., idem, art. 3), (2), 3(1) (mod., idem, art. 4), (2),(3), 4(1), 9(1)d), 24, 42(1) — Public Utilities Board Act, R.S.A. 1980, chap. P-37, art. 1i),j), 70(1)c), 77(1), 81a) — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 5 — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 16.

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Les dispositions de la Loi sur les chemins de fer sont applicables aux télécommunicateurs soumis à la compétence législative du Parlement — Alberta Government Telephones (AGT) est-elle une entreprise de nature locale que le Parlement ne serait pas compétent à régir? — Le juge de première instance a conclu que l'entreprise d'AGT reliait la province aux autres provinces — AGT est membre d'une organisation dénuée de personnalité morale (RTT) permettant l'établissement d'un réseau téléphonique intégré d'un océan à l'autre — Il est faux que, relativement à la prestation de ces services, l'on doive uniquement considérer le rôle d'AGT — Des tours micro-ondes sont utilisées pour transmettre des messages à l'extérieur de l'Alberta — AGT n'est pas une entreprise de nature locale — Le

the Constitution Act, 1982, Item 1), ss. 91(29), 92(10)(a),(b),(c) — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 5.

Crown — Prerogatives — Whether Alberta Government Telephones (AGT) as Crown agent bound by Railway Act — Interpretation Act, s. 16 providing Her Majesty not bound by enactment unless mentioned — Trial Judge concluding Crown not mentioned in Railway Act — Eldorado Nuclear Ltd. case authority for proposition Crown agent corporation benefiting from Crown immunity only when acting within scope of purposes empowered to pursue — AGT created to operate provincial undertaking — Eldorado case discussed — AGT having exercised powers in manner inconsistent with purposes for which created — Status as Crown agent lost — Alberta Government Telephones Act, R.S.A. 1980, c. A-23, s. 42(1) — Public Utilities Board Act, R.S.A. 1980, c. P-37 — Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, s. 32(1)(c) — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 159(1) — Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11 — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 16 — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 5.

This is an appeal from an order of the Trial Division, reported at [1985] 2 F.C. 472, prohibiting the CRTC from hearing an application made by CNCP Telecommunications. CNCP sought various orders requiring Alberta Government Telephones (AGT) to provide it with interconnection services. The Trial Judge held that AGT, being a non-local undertaking, was subject to federal legislative jurisdiction. She concluded, however, that the CRTC lacked jurisdiction because AGT, as an agent of the Crown, was not bound by the *Railway Act*. Reed J. accordingly granted AGT's application for a writ of prohibition.

Held, the appeal should be allowed.

Under subsection 91(29) of the *Constitution Act, 1867*, Parliament is given exclusive authority to legislate in relation to matters excepted from the jurisdiction of provincial legislatures, such as undertakings "connecting the Province with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province" as provided in paragraph 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*. The Trial Judge determined that AGT engaged "in a significant degree of continuous and regular interprovincial activity" and had, for that reason, to be classified as a non-local undertaking. The Trial Judge did not base her conclusion on the nature of the services provided by Trans-Canada Telephone System (TCTS), an unincorporated entity composed of various telecommunication companies, including AGT. Rather, her conclusion was based on the fact that AGT's undertaking was operated as an integral part of a national telecommunication system. That fact was not seriously challenged and, in the Court's opinion, supported her conclusion.

CRTC est compétent à décider de la demande d'interconnexion du CN-CP — Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 1), art. 91(29), a 92(10)(a),(b),(c) — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 5.

Couronne — Prerogatives — À titre de mandataire de la Couronne, Alberta Government Telephones (AGT) est-elle liée par les dispositions de la Loi sur les chemins de fer? — L'art. 16 de la Loi d'interprétation porte que nul texte législatif ne lie Sa Majesté à moins de le mentionner — Le juge de première instance a conclu que la Couronne n'était pas mentionnée dans la Loi sur les chemins de fer — L'arrêt Eldorado Nucléaire Ltée appuie la proposition selon laquelle un mandataire de la Couronne ne peut bénéficier de l'immunité de la Couronne que lorsqu'il agit dans les limites de son mandat — AGT a été constituée pour exploiter une entreprise provinciale — Discussion de l'arrêt Eldorado — AGT n'a pas exercé ses pouvoirs conformément aux fins pour lesquelles elle a été constituée — Elle a ainsi perdu sa qualité de mandataire de la Couronne — Alberta Government Telephones Act, R.S.A. 1980, chap. A-23, art. 42(1) — Public Utilities Board Act, R.S.A. 1980, chap. P-37 — Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 32(1)(c) — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 159(1) — Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, chap. B-11 — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 16 — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 5.

Appel est interjeté d'une ordonnance de la Division de première instance, publiée à [1985] 2 C.F. 472, qui interdit au CRTC d'entendre une demande présentée par Télécommunications CN-CP. CN-CP sollicitait différentes ordonnances portant que Alberta Government Telephones (AGT) devait lui fournir des services d'interconnexion. Le juge de première instance a décidé qu'AGT était soumise à la compétence législative fédérale puisqu'elle n'était pas une entreprise de nature locale. Elle a cependant conclu que le CRTC n'avait pas compétence en la matière parce qu'AGT, en tant que mandataire de la Couronne, n'était pas soumise à l'application de la *Loi sur les chemins de fer*. En conséquence, le juge Reed a accueilli la demande d'AGT concluant à un bref de prohibition.

Arrêt: l'appel devrait être accueilli.

Le paragraphe 91(29) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère au Parlement le pouvoir exclusif de légiférer en ce qui concerne les catégories de sujets exceptés de la compétence des législatures provinciales, telles les entreprises «reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province», prévues à l'alinéa 92(10)(a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le juge de première instance a décidé qu'AGT exerçait «un degré important d'activités interprovinciales continues et régulières» et devait, par conséquent, être considérée comme une entreprise de nature non locale. Le juge de première instance n'a pas fondé sa conclusion sur la nature des services fournis par le Réseau téléphonique transcanadien (RTT), une entité dénuée de toute personnalité morale dont sont membres diverses sociétés de télécommunication, dont AGT. Sa conclusion était plutôt fondée sur le fait que l'entreprise d'AGT était exploitée en tant que partie intégrante d'un système de télécommunication national. Selon l'opinion de

That conclusion is further sustained by the fact that in operating its undertaking, AGT regularly makes use of its microwave towers to send messages to points located outside Alberta. This clearly shows that AGT's undertaking connects Alberta with other provinces.

The appellant's submission that the Crown is bound by the *Railway Act* is based on the decision of the Supreme Court of Canada in *The Queen in the Right of the Province of Ontario v. Board of Transport Commissioners*, and on the wording of section 5 of the *Railway Act*. The *Board of Transport Commissioners* decision cannot be relied upon since the text of section 16 of the *Interpretation Act* applicable in that case was different from the text of the present section 16.

Section 5 of the *Railway Act* provides that the Act applies to all persons except "Government railways". It is contended that the exception would have been unnecessary had the words "persons" excluded Her Majesty. Although the exception may perhaps be necessary, it cannot be inferred from it that Parliament clearly intended the *Railway Act* to apply to the Crown. The statutes are replete with provisions and exceptions not strictly necessary and inserted *ex abundanti cautela*.

The appellant's main argument is that in operating its undertaking as it did, AGT was acting outside the scope of the public purposes it was statutorily empowered to pursue and therefore cannot claim the benefit of Crown immunity. The argument is based on the principles enunciated in the Supreme Court of Canada decision *R. v. Eldorado Nuclear Ltd.* It was stated therein that statutory bodies are entitled to Crown immunity when they act within the ambit of Crown purposes, since they are then acting on behalf of the Crown. Pursuant to subsection 42(1) of the *Alberta Government Telephones Act*, AGT was made an agent of the Crown; however, it was not expressly made an agent of the Crown "for its purposes" as that latter expression was used in the statutory provisions making the companies dealt with in *Eldorado* agents of Her Majesty. However, this difference in the language does not render inapplicable the principles set out in *Eldorado*. When a legislature creates a corporation for certain purposes and makes it an agent of the Crown, it must be assumed that the legislature did not intend the corporation to act as an agent of the Crown if it "stepped outside the ambit of the purposes for which it was created". The words "for its purposes" are to be implied in subsection 42(1).

It is apparent from the provisions of the *Alberta Government Telephones Act* that the legislature of Alberta, in creating AGT, intended that corporation to establish and maintain in the province a telecommunication system that would be regulated under the *Public Utilities Board Act* of the province. As the only undertakings that may be regulated under that Act are those that are not described in paragraphs 92(10)(a), (b) and (c) of the *Constitution Act, 1867*, it follows that the legislature intended AGT to operate a local undertaking and that AGT, in operating a federal undertaking, stepped outside of the author-

la Cour, ce fait, qui n'a pas été sérieusement contesté, appuyait sa conclusion. Cette conclusion est également soutenue par l'utilisation régulière par AGT de ses tours micro-ondes pour transmettre, dans le cadre de l'exploitation de son entreprise, des messages à des points situés à l'extérieur de l'Alberta. Cela démontre clairement que l'entreprise d'AGT relie l'Alberta à d'autres provinces.

La prétention de l'appelante voulant que la Couronne soit liée par la *Loi sur les chemins de fer* s'appuie sur la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *The Queen in the Right of the Province of Ontario v. Board of Transport Commissioners* ainsi que sur le libellé de l'article 5 de la *Loi sur les chemins de fer*. L'arrêt *Board of Transport Commissioners* ne s'applique pas en l'espèce puisque le libellé de l'article 16 de la *Loi d'interprétation* qui était applicable dans ce cas-là était différent de celui de l'article 16 actuel.

L'article 5 de la *Loi sur les chemins de fer* dispose que cette Loi s'applique à toutes les personnes sauf «les chemins de fer de l'État». Il est prétendu que cette exclusion n'aurait pas été nécessaire si le mot «personnes» n'avait pas compris Sa Majesté. Même si l'exclusion en question est peut-être nécessaire, il ne peut en être inféré que le Parlement avait clairement l'intention que la *Loi sur les chemins de fer* s'applique à la Couronne. Les lois regorgent de dispositions et d'exclusions non strictement nécessaires insérées *ex abundanti cautela*.

L'argument principal de l'appelante veut qu'AGT n'ait pas agi conformément aux fins de l'État qu'elle était légalement autorisée à poursuivre en exploitant son entreprise comme elle l'a fait et que, par conséquent, elle ne puisse bénéficier de l'immunité de la Couronne. Cet argument s'appuie sur les principes énoncés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Eldorado Nucléaire Ltée*. Il y était déclaré que les organismes d'origine législative ne peuvent se prévaloir de l'immunité de l'État que lorsqu'ils agissent conformément aux fins de l'État, puisqu'ils agissent alors pour le compte de l'État. Le paragraphe 42(1) de l'*Alberta Government Telephones Act* a fait d'AGT un mandataire de la Couronne; celle-ci n'a toutefois pas été expressément constituée mandataire de la Couronne «à ses fins» au sens donné à cette expression dans les dispositions législatives constituant les sociétés dont il est question dans l'arrêt *Eldorado* mandataires de Sa Majesté. Cette différence dans le libellé des dispositions visées ne rend cependant pas les principes énoncés dans l'arrêt *Eldorado* inapplicables à l'espèce. Lorsqu'une législature crée une société à certaines fins et la constitue mandataire de la Couronne, il faut présumer que la législature n'avait pas l'intention que la société en question agisse en tant que mandataire de la Couronne si elle «outrepasse les fins pour lesquelles elle a été constituée». Les mots «à ses fins» doivent être considérés comme contenus de façon implicite dans le paragraphe 42(1).

Il ressort des dispositions de l'*Alberta Government Telephones Act* que la législature de l'Alberta avait, lorsqu'elle a constitué AGT, l'intention que cette société établisse et entretienne dans la province un système de télécommunications qui serait régi par la *Public Utilities Board Act* de cette province. Comme cette loi ne peut régir que les entreprises qui ne sont pas décrites aux alinéas 92(10)(a), (b) et (c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, il s'ensuit que la législature avait l'intention qu'AGT exploite une entreprise de nature locale et qu'AGT, en exploitant une entreprise de nature fédérale, a outrepassé ses

ity of the purposes for which it was created. It therefore cannot invoke its status of Crown agent so as to dodge the laws that are applicable to federal undertakings.

pouvoirs en n'agissant pas conformément aux fins pour lesquelles elle a été constituée. En conséquence, elle ne peut invoquer sa qualité de mandataire de la Couronne pour se soustraire à l'application des lois qui régissent les entreprises fédérales.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

R. v. Eldorado Nuclear Ltd., [1983] 2 S.C.R. 551.

DISTINGUISHED:

The Queen in the Right of the Province of Ontario v. Board of Transport Commissioners, [1968] S.C.R. 118.

CONSIDERED:

Canadian Broadcasting Corporation, Television Station C.B.O.F.T. et al. v. The Queen, [1983] 1 S.C.R. 339.

REFERRED TO:

Province of Bombay v. Municipal Corporation of the City of Bombay and Another, [1947] A.C. 58 (P.C.); *Her Majesty in right of the Province of Alberta v. Canadian Transport Commission*, [1978] 1 S.C.R. 61.

COUNSEL:

C. R. O. Munro, Q.C. and *Michael Ryan* for appellant.

John Rooke, C. K. Irving and *Peter McIntyre* for respondent Alberta Government Telephones. ^f

Gregory van Koughnett for respondent Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. ^g

Eric Bowie, Q.C. and *Donald Rennie* for intervenor.

SOLICITORS:

Canadian Pacific Law Department, Toronto, for appellant.

Burnett, Duckworth & Palmer, Calgary, for respondent Alberta Government Telephones. ⁱ

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Legal Services, for respondent Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. ^j

Deputy Attorney General of Canada for intervenor.

a JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

R. c. Eldorado Nucléaire Ltée, [1983] 2 R.C.S. 551.

b

DISTINCTION FAITE AVEC:

The Queen in the Right of the Province of Ontario v. Board of Transport Commissioners, [1968] R.C.S. 118.

c

DÉCISION EXAMINÉE:

Société Radio-Canada, la station de télévision C.B.O.F.T. et autre c. La Reine, [1983] 1 R.C.S. 339.

d

DÉCISIONS CITÉES:

Province of Bombay v. Municipal Corporation of the City of Bombay and Another, [1947] A.C. 58 (P.C.); *Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta c. Commission canadienne des transports*, [1978] 1 R.C.S. 61.

e

AVOCATS:

C. R. O. Munro, c.r. et *Michael Ryan* pour l'appelante.

John Rooke, C. K. Irving et *Peter McIntyre* pour Alberta Government Telephones, intimée.

Gregory van Koughnett pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, intimé.

Eric Bowie, c.r. et *Donald Rennie* pour l'intervenant.

h

PROCUREURS:

Contentieux du Canadien Pacifique, Toronto, pour l'appelante.

Burnett, Duckworth & Palmer, Calgary, pour Alberta Government Telephones, intimée.

Contentieux du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, intimé.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intervenant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PRATTE J.: This is an appeal from an order of the Trial Division [[1985] 2 F.C. 472] prohibiting the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission from hearing an application made by CNCP Telecommunications.

By that application, CNCP sought various orders against Alberta Government Telephones (AGT) for the purpose of achieving the interchange of telecommunication traffic between the telecommunication system operated by CNCP and that operated by AGT. That application was based on certain provisions of the *Railway Act* [R.S.C. 1970, c. R-2] which apply to telecommunication carriers within the legislative jurisdiction of the federal Parliament.

AGT applied to the Trial Division for a writ of prohibition. It contended that the CRTC had no jurisdiction in the case, first, because AGT is a provincial and local undertaking which the Constitution does not empower Parliament to regulate and, second, because AGT is an agent of the Crown in right of Alberta and, as such, is not bound by the relevant provisions of the *Railway Act*. That application was heard by Madam Justice Reed of the Trial Division. In very carefully written reasons, she rejected AGT's constitutional argument and held that AGT was not a local undertaking; however, she agreed with AGT's second contention and concluded that the CRTC had no jurisdiction in the matter because AGT, as an agent of the Crown, was not bound by the relevant provisions of the *Railway Act*. She accordingly granted AGT's application and made the order against which this appeal is directed.

It is the contention of the appellant that the Trial Judge erred in deciding that AGT, as an agent of the Crown, was not bound by the relevant provisions of the *Railway Act*. As will appear later, the appellant's main argument in support of that contention is based on the assumption that the

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

LE JUGE PRATTE: Appel est interjeté d'une ordonnance de la Division de première instance [[1985] 2 C.F. 472] interdisant au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes d'entendre une demande présentée par Télécommunications CN-CP.

Par cette demande, CN-CP sollicitait contre Alberta Government Telephones (AGT) différentes ordonnances dans le but de réaliser l'échange des télécommunications entre le système de télécommunication exploité par CN-CP et celui qu'exploite AGT. Cette demande était fondée sur certaines dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* [S.R.C. 1970, chap. R-2] qui s'appliquent aux télécommunicateurs relevant de la compétence législative du Parlement fédéral.

AGT a demandé à la Division de première instance la délivrance d'un bref de prohibition. Elle soutenait que le CRTC n'avait pas compétence en l'espèce, tout d'abord parce qu'AGT est une entreprise de nature provinciale et locale relativement à laquelle la Constitution ne confère au Parlement aucun pouvoir de réglementation et, en second lieu, parce qu'AGT est un mandataire de la Couronne du chef de l'Alberta et, à ce titre, n'est pas touchée par les dispositions pertinentes de la *Loi sur les chemins de fer*. La demande a été entendue par Madame le juge Reed de la Division de première instance. Dans ses motifs, qui ont été rédigés avec beaucoup de soin, elle a rejeté l'argument constitutionnel d'AGT et conclu qu'AGT n'était pas une entreprise de nature locale; toutefois, elle a souscrit à la seconde prétention d'AGT et conclu que le CRTC n'avait pas compétence en la matière parce qu'AGT, en tant que mandataire de la Couronne, n'était pas soumise à l'application des dispositions pertinentes de la *Loi sur les chemins de fer*. En conséquence, elle a accueilli la demande d'AGT et rendu l'ordonnance à l'encontre de laquelle a été interjeté l'appel en l'espèce.

L'appelante prétend que le juge de première instance s'est trompée en décidant qu'AGT, en tant que mandataire de la Couronne, n'était pas soumise aux dispositions pertinentes de la *Loi sur les chemins de fer*. Ainsi qu'il apparaîtra plus tard, l'argument principal présenté par l'appelante au

learned Judge correctly found AGT to be a non-local undertaking. As that finding is challenged by AGT, it will be necessary to consider that question before turning to the appellant's grounds of appeal.

I—IS AGT A LOCAL UNDERTAKING?

Under subsection 91(29) 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*)], the federal Parliament has the exclusive power to make laws in relation to:

91. ...

29. Such Classes of Subjects as are expressly excepted in the Enumeration of the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces.

Thus, Parliament is given exclusive authority to legislate in relation to, *inter alia*, the undertakings described in paragraph 92(10)(a) since that paragraph makes certain exceptions to the power of the provincial legislatures to legislate in relation to "Local Works and Undertakings":

92. In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say,—

10. Local Works and Undertakings other than such as are of the following Classes:—

a. Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals, Telegraphs, and other Works and Undertakings connecting the Province with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province:

The contention of AGT is that its undertaking is purely local and, as a consequence, subject to the exclusive legislative authority of the province of Alberta.

The contention of the appellant, which found favour with the Trial Judge, is that AGT's undertaking is subject to federal legislative jurisdiction because it is an undertaking "connecting the Province with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province".

AGT was created in 1958 by an Alberta statute,

soutien de cette prétention est fondé sur l'hypothèse selon laquelle le juge a eu raison de conclure qu'AGT n'était pas une entreprise de nature locale. Comme cette conclusion est contestée par AGT, il sera nécessaire d'étudier cette question avant d'examiner les motifs d'appel de l'appelante.

I—AGT EST-ELLE UNE ENTREPRISE DE NATURE LOCALE?

En vertu du paragraphe 91(29) de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 1*)], le Parlement fédéral possède le pouvoir exclusif de légiférer en ce qui concerne:

91. ...

29. les catégories de sujets expressément exceptés dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par la présente loi aux législatures des provinces.

Ainsi, le Parlement se voit conférer le pouvoir exclusif de légiférer en ce qui a trait, notamment, aux entreprises visées à l'alinéa 92(10)a), lequel établit certaines exceptions à la compétence des législatures provinciales de faire des lois relatives aux «travaux et entreprises d'une nature locale»:

92. Dans chaque province, la législature pourra exclusivement légiférer relativement aux matières entrant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, à savoir:

10. les ouvrages et entreprises d'une nature locale, autres que ceux qui sont énumérés dans les catégories suivantes:

a) lignes de bateaux à vapeur ou autres navires, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres ouvrages et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province;

AGT prétend que son entreprise est de nature purement locale et, par conséquent, sujette à la compétence législative exclusive de la province de l'Alberta.

La prétention de l'appelante, que le juge de première instance a acceptée, veut que l'entreprise d'AGT soit soumise à la compétence législative fédérale parce qu'elle est une entreprise «reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province».

AGT a été créée en 1958 par une loi albertaine,

the *Alberta Government Telephones Act*,¹ to operate a telegraph and telephone system in the province. AGT in effect owns and operates such a system providing its customers with both local and long distance services. In order to be in a position to provide more than merely local service, it joined with eight other telecommunication companies in an unincorporated organization, originally named TransCanada Telephone System (TCTS), which was created in order to permit the establishment of an all-Canadian long distance integrated telephone network from coast to coast.

AGT's undertaking is described by Reed J. in her reasons for judgment in a manner that all counsel acknowledged to be both accurate and complete. That description is too long to be reproduced here. However, the learned Judge summarized it in the following words [at pages 478-479]:

Summarizing some of the salient facts: the telecommunications facilities of AGT are physically connected to the systems of other telecommunications carriers outside the province of Alberta: by microwave at two places on the Saskatchewan border, at two places on the British Columbia border, at one location on the United States border and at one location on the border with the Northwest Territories, and by buried cable across the borders at various points. In describing this microwave linkage as physical I am using that word in its broadest sense. I am not unmindful of Lord Porter's comments in *Attorney-General for Ontario v. Israel Winner*, [1954] A.C. 541 (P.C.) at page 574, that to characterize the flow of an electric discharge across the frontier of a province as a physical connection is a fanciful suggestion. However, it is clear from the Supreme Court decision in *Capital Cities Communications Inc. et al. v. Canadian Radio-Television Commn.*, [1978] 2 S.C.R. 141 at page 159, that the technology of transmission is not the legislatively significant factor.

AGT takes signals emanating from its subscribers telephone sets and transmits them to points outside Alberta; it takes signals emanating from outside Alberta and transmits them to the intended receiver in Alberta; and in some cases it may transmit signals through Alberta.

AGT's physical telecommunications facilities not only connect at the borders, there is also a more pervasive integration. The same telephone sets, line, exchanges and microwave networks are used for the provision of local and interprovincial services as well as international ones. It is clear that many AGT employees are involved in the provision of both intraprovincial and extraprovincial services without distinction.

On the organizational level there exists an unincorporated entity, TCTS [TransCanada Telephone System], composed of

¹ S.A. 1958, c. 85, now R.S.A. 1980, c. A-23, as amended.

la *Alberta Government Telephones Act*¹, dans le but d'exploiter un système téléphonique et télégraphique dans la province. En fait, AGT possède et exploite un tel système en fournissant à ses clients à la fois un service local et un service interurbain. Afin de pouvoir fournir plus que le seul service local, elle s'est jointe à huit autres sociétés de télécommunication pour former une organisation sans personnalité morale initialement appelée Réseau téléphonique transcanadien (RTT), qui permettrait l'établissement d'un réseau téléphonique interurbain intégré entièrement canadien d'un océan à l'autre.

Le juge Reed a décrit dans ses motifs de jugement l'entreprise d'AGT d'une façon que tous les avocats ont reconnue juste et exhaustive. Cette description est trop longue pour que nous la reproduisions dans les présents motifs. Toutefois, le juge l'a résumée comme suit [aux pages 478 et 479]:

Résumons certains des faits importants: les installations de télécommunications d'AGT sont matériellement reliées aux systèmes de télécommunications des entreprises situées à l'extérieur de la province de l'Alberta soit par micro-ondes, en deux points à la frontière de la Saskatchewan, en deux points à la frontière de la Colombie-Britannique, en un point à la frontière américaine et en un point à la frontière des Territoires du Nord-Ouest, soit par câbles souterrains franchissant les frontières en divers points. Quand je dis que le lien micro-ondes est matériel, j'utilise ce terme dans son sens le plus large. Je n'oublie pas les commentaires de lord Porter dans l'arrêt *Attorney-General for Ontario v. Israel Winner*, [1954] A.C. 541 (P.C.) à la page 574, suivant lesquels qualifier l'écoulement d'une décharge électrique à travers la frontière d'une province de lien matériel est exagéré. Mais il est clair, comme l'a montré l'arrêt de la Cour suprême *Capital Cities Communications Inc. et autre c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141, à la page 159, que la technologie de transmission n'est pas un facteur de validité législative important.

AGT reçoit les signaux émis par les téléphones de ses abonnés et les transmet à l'extérieur de l'Alberta; elle reçoit des signaux en provenance de l'extérieur de l'Alberta et les transmet à leurs destinataires en Alberta et, dans certains cas, elle retransmet à l'extérieur de l'Alberta certaines transmissions provenant elles-mêmes de l'extérieur.

Les installations matérielles de télécommunications d'AGT sont raccordées aux frontières, et il existe en outre une intégration plus complète. Les mêmes appareils, lignes et réseaux micro-ondes téléphoniques servent à des fins locales, interprovinciales et même internationales. Il est clair que de nombreux employés d'AGT travaillent à fournir un service autant extraprovincial qu'intraprovincial, sans distinction.

Au niveau de l'organisation, il existe une entité dénuée de toute personnalité morale, le RTT [Réseau téléphonique trans-

¹ S.A. 1958, chap. 85, maintenant R.S.A. 1980, chap. A-23 et ses modifications.

the various member telecommunications carriers, each having an equal voice. This organization, of which AGT is an integral part, both at the managerial level and seemingly at the staff level, engages in planning for the construction and operation of the overall network which is comprised of each members' facilities; sets technical standards; establishes terms and conditions under which telecommunications services will be provided by the members; performs a joint marketing function; determines rates; acts as the pivotal entity for negotiating and implementing agreements for the provision of international services; operates a system of revenue sharing through the TCTS Clearing House.

Reed J. determined [at page 482] that AGT engaged "in a significant degree of continuous and regular interprovincial activity" and had, for that reason, to be classified as a non-local undertaking described in paragraph 92(10)(a). She reached that conclusion notwithstanding the location in Alberta of AGT's physical facilities because of the manner in which the undertaking was operated, thanks to AGT's participation in TCTS, as an integral part of a national telecommunication service.

Counsel for AGT contested that conclusion; he submitted that the Judge had confused the nature of the undertaking of AGT with that of the services provided to its customers. There is no doubt, said he, that AGT's customers, by reason of the contractual arrangement made by AGT with other telecommunication companies, do get national and international services. However, according to him, in order to characterize AGT's undertaking, one should look only at the part played by AGT in providing those services without considering what is done by other companies. If the problem is viewed in that light, said counsel, it becomes obvious that AGT's activities are purely local.

I do not agree with that argument. Reed J., as I read her reasons, did not base her conclusion on the nature of the services provided by TCTS but on the fact that AGT's undertaking was operated as an integral part of a national telecommunication system. That fact was not seriously challenged before us and, in my opinion, supported her conclusion. But even if it did not, her conclusion could, in my view, be sustained on another ground. In operating its undertaking, AGT regularly makes use of its microwave towers to send messages to points located outside of Alberta. That

canadien], dont sont membres les diverses entreprises de télécommunications, chacune ayant une voix égale. Cet organisme, dont AGT fait partie intégrante, tant au niveau du conseil d'administration qu'au niveau du personnel cadre apparemment, planifie le développement et l'exploitation d'un réseau global composé des installations de chacun de ses membres, fixe les normes techniques, ainsi que les conditions et modalités selon lesquelles les services de télécommunications seront fournis par ses membres, assure une mise en marché commune, fixe les tarifs, sert d'intermédiaire dans les négociations et l'exécution des accords relatifs aux services internationaux et voit à la mise en œuvre d'un système de partage des revenus grâce à sa chambre de compensation.

Le juge Reed a décidé [à la page 482] qu'AGT exerçait «un degré important d'activités interprovinciales continues et régulières» et devait, par conséquent, être considérée comme une entreprise de nature non locale au sens de l'alinéa 92(10)a). Elle en est arrivée à cette conclusion malgré la situation des installations matérielles d'AGT en Alberta, en se fondant sur le fait que l'entreprise, grâce à la participation d'AGT dans le RTT, était exploitée comme partie intégrante d'un service de télécommunications national.

L'avocat d'AGT a contesté cette conclusion, prétendant que le juge avait confondu la nature de l'entreprise d'AGT avec celle des services fournis à ses clients. Il ne fait aucun doute, a-t-il dit, que les clients d'AGT, en raison des arrangements contractuels intervenus entre AGT et d'autres sociétés de télécommunications, bénéficient de services nationaux et internationaux. Il a soutenu toutefois que pour qualifier l'entreprise d'AGT, il faut, relativement à la prestation de ces services, uniquement considérer le rôle d'AGT, sans tenir compte de celui que remplissent d'autres sociétés. Selon l'avocat de l'intimée, si nous examinons la question sous cet angle, il devient évident que les activités d'AGT sont d'une nature purement locale.

Je ne suis pas d'accord avec cet argument. À la lecture des motifs du juge Reed, je suis d'avis qu'elle n'a pas fondé sa conclusion sur la nature des services fournis par le RTT mais sur le fait que l'entreprise d'AGT était exploitée en tant que partie intégrante d'un système de télécommunications national. Selon mon opinion, ce fait, qui n'a pas été sérieusement contesté devant nous, appuyait sa conclusion. Mais, même si ce n'était pas le cas, il existerait, selon moi, un autre motif soutenant cette conclusion: dans le cadre de l'exploitation de son entreprise, AGT utilise régulière-

shows clearly, in my view, that AGT's undertaking is not purely local but is an undertaking which connects Alberta with other provinces.

For these reasons, I am of the view that the Trial Judge correctly held that the undertaking of AGT was not a local undertaking.

This first finding would normally lead to the conclusion that AGT is subject to the federal legislation relating to telecommunication companies and, more particularly, to the provisions of the *Railway Act* dealing with that subject. However, as I have already said, the Trial Judge decided otherwise because, in her view, AGT, being an agent of the Crown, is not bound by the relevant provisions of the *Railway Act*. That is the part of her decision that is challenged by the appellant.

II—IS AGT BOUND BY THE RELEVANT PROVISIONS OF THE RAILWAY ACT?

AGT is expressly made an agent of the Crown by subsection 42(1) of the *Alberta Government Telephones Act*:

42(1) The commission is an agent of the Crown in right of Alberta and its powers may be exercised only as an agent of the Crown.

It follows, according to the judgment under attack, that AGT benefits from Crown immunity and, more particularly, from the rule enunciated in section 16 of the *Interpretation Act*:²

² R.S.C. 1970, c. I-23. Section 16 is a statutory reformulation of the common law rule expressed in *Province of Bombay v. Municipal Corporation of the City of Bombay and Another*, [1947] A.C. 58 (P.C.). It is the traditional view that a reference to Her Majesty in a federal statute is a reference to the "provincial Crowns" as well as to the "federal Crowns"; according to that view, the "provincial Crowns" and the "federal Crowns" may invoke the protection of section 16. If that view were considered to be incorrect and, if, as a consequence, the reference to Her Majesty in section 16 were held to be a reference only to Her Majesty in right of Canada, it seems that the "provincial Crowns" would nevertheless be entitled to rely on the common law rule expressed in the *Bombay* case. (See *Her Majesty in right of the Province of Alberta v. Canadian Transport Commission*, [1978] 1 S.C.R. 61.)

ment ses tours micro-ondes pour transmettre des messages à des points situés à l'extérieur de l'Alberta. À mon avis, cela démontre clairement que l'entreprise d'AGT n'est pas purement locale mais est une entreprise reliant l'Alberta à d'autres provinces.

Pour ces motifs, je suis d'avis que le juge de première instance a eu raison de décider que l'entreprise d'AGT n'était pas une entreprise locale.

De cette première conclusion découlerait normalement qu'AGT est soumise à la législation fédérale relative aux sociétés de télécommunications et, plus particulièrement, aux dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* traitant de cette question. Toutefois, comme je l'ai déjà dit, le juge de première instance a décidé qu'il en était autrement parce que, selon elle, AGT étant un mandataire de la Couronne, n'était pas liée par les dispositions pertinentes de la *Loi sur les chemins de fer*. C'est cette partie de sa décision que conteste l'appelante.

II—AGT EST-ELLE LIÉE PAR LES DISPOSITIONS PERTINENTES DE LA LOI SUR LES CHEMINS DE FER?

Le paragraphe 42(1) de l'*Alberta Government Telephones Act* déclare expressément qu'AGT est un mandataire de la Couronne:

[TRADUCTION] 42(1) La Commission est mandataire de la Couronne du chef de l'Alberta et ne peut exercer ses pouvoirs qu'à ce titre.

Selon le jugement contesté, il en découle qu'AGT bénéficie de l'immunité de la Couronne et, plus particulièrement, de la règle énoncée à l'article 16 de la *Loi d'interprétation*:²

² S.R.C. 1970, chap. I-23. L'article 16 donne la dimension législative à la règle de *common law* énoncée dans l'arrêt *Province of Bombay v. Municipal Corporation of the City of Bombay and Another*, [1947] A.C. 58 (P.C.) en la formulant autrement. Il est traditionnellement considéré qu'une mention de Sa Majesté dans une loi fédérale est une mention tant des «Couronnes provinciales» que des «Couronnes fédérales»; selon ce point de vue, les «Couronnes provinciales» et les «Couronnes fédérales» peuvent se prévaloir de la protection offerte par l'article 16. Supposant que cette façon de voir soit considérée comme entachée d'erreur et que, par conséquent, il soit décidé que la mention de Sa Majesté à l'article 16 ne vise que Sa Majesté du chef du Canada, il semble que les «Couronnes provinciales» auraient malgré tout le droit d'invoquer la règle de *common law* énoncée dans l'arrêt *Bombay*. (Voir *Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta c. Commission canadienne des transports*, [1978] 1 R.C.S. 61.)

16. No enactment is binding on Her Majesty or affects Her Majesty or Her Majesty's rights or prerogatives in any manner, except only as therein mentioned or referred to.

As, in the opinion of the Trial Judge, the Crown is neither mentioned nor referred to in the *Railway Act*, she concluded that the Crown and her agents, like AGT, are not bound by it.

Counsel for the appellant attacked that conclusion on two grounds. First, and that was his main argument, he argued that AGT could not claim Crown immunity as an agent of the Crown because in operating its undertaking it had stepped outside the purposes it was empowered to pursue; second, he said that, assuming that AGT is entitled to Crown immunity, it is nevertheless bound by the *Railway Act* because the terms of that Act make clear that it was the intention of Parliament that the Crown be bound by it.

I will deal first with that last contention that the Crown is bound by the *Railway Act*. Counsel supported it by two arguments: one based on the decision of the Supreme Court in *The Queen in the Right of the Province of Ontario v. Board of Transport Commissioners*,³ the other founded on the wording of section 5 of the *Railway Act*.

It is true that the Supreme Court decided in 1968 that section 16 of the *Interpretation Act* did not prevent the *Railway Act* from applying to Her Majesty in the right of Ontario. However, that decision has no application here since the text of section 16 that was applicable in that case was different from the text of the present section 16.⁴

As to the other argument of the appellant, it rests on the text of section 5 of the *Railway Act* which provides that:

³ [1968] S.C.R. 118.

⁴ See: *Her Majesty in right of the Province of Alberta v. Canadian Transport Commission*, [1978] 1 S.C.R. 61, at page 75.

16. Nul texte législatif de quelque façon que ce soit ne lie Sa Majesté ni n'a d'effet à l'égard de Sa Majesté ou sur les droits et prérogatives de Sa Majesté, sauf dans la mesure y mentionnée ou prévue.

a Le juge de première instance étant d'avis que la Couronne n'est mentionnée ni expressément ni tacitement dans la *Loi sur les chemins de fer*, a conclu que ni la Couronne ni ses mandataires—dont AGT—ne sont liés par cette Loi.

b

L'avocat de l'appelante a attaqué cette conclusion en se fondant sur deux motifs. Tout d'abord—et c'était là son argument principal—il a soutenu qu'AGT ne pouvait prétendre bénéficier de l'immunité de la Couronne en tant que mandataire de la Couronne parce qu'elle avait, dans l'exploitation de son entreprise, poursuivi d'autres fins que celles qui lui avaient été assignées; en second lieu, il a dit que, en supposant qu'AGT puisse invoquer l'immunité de la Couronne, elle est néanmoins liée par les dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* parce qu'il ressort clairement des termes de cette Loi que le Parlement avait l'intention qu'elle lie la Couronne.

c

Je traiterai tout d'abord de la seconde prétention, selon laquelle la Couronne est liée par la *Loi sur les chemins de fer*. L'avocat a présenté deux arguments pour la soutenir: un de ceux-ci s'appuie sur la décision de la Cour suprême dans l'affaire *The Queen in the Right of the Province of Ontario v. Board of Transport Commissioners*³; l'autre est fondé sur le libellé de l'article 5 de la *Loi sur les chemins de fer*.

d

Il est vrai que la Cour suprême a décidé en 1968 que l'article 16 de la *Loi d'interprétation* n'empêchait pas la *Loi sur les chemins de fer* de s'appliquer à Sa Majesté du chef de l'Ontario. Toutefois, cette décision ne s'applique pas en l'espèce puisque le libellé de l'article 16 qui était applicable dans ce cas-là était différent de celui de l'article 16 actuel⁴.

e

L'autre argument de l'appelante est fondé sur le libellé de l'article 5 de la *Loi sur les chemins de fer*, qui dispose que:

f

³ [1968] R.C.S. 118.

⁴ Voir: *Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta c. Commission canadienne des transports*, [1978] 1 R.C.S. 61, à la page 75.

5. . . . this Act applies to all persons . . . within the legislative authority of the Parliament of Canada . . . except Government railways

According to the appellant, the express exception of "Government railways", which are railways owned by Her Majesty in right of Canada, would have been unnecessary if the word "persons" in section 5 did not include Her Majesty. The answer to that argument is, in my view, that the exception in question is perhaps necessary. But our statutes are replete with provisions and exceptions that are not strictly necessary and are inserted "*ex abundanti cautela*". I cannot, therefore, infer from the presence of that exception in section 5 that Parliament clearly intended the *Railway Act* to apply to the Crown.

The appellant's principal argument was, as I already said, that AGT could not claim Crown immunity as an agent of the Crown. In the appellant's submission, the decision of the Supreme Court in *R. v. Eldorado Nuclear Ltd.*⁵ is authority for the proposition that when a legislature enacts a provision expressly making a corporation an agent of the Crown, that corporation is entitled to the benefit of the Crown immunity from the operation of statutes only when it is acting within the scope of the public purposes it is statutorily empowered to pursue. In the present case, says counsel, an examination of the main provisions of the *Alberta Government Telephones Act* shows that AGT was created for the purpose of operating a purely provincial undertaking and that the legislature never anticipated that it would operate an undertaking of the type described in paragraph 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*; it follows, in his submission, that AGT, in operating its undertaking as it did, went outside of the public purposes it was empowered to pursue and, because of that, cannot claim the benefit of the Crown immunity.

The answer of counsel for AGT to that argument was that in constructing and operating its undertaking AGT was exercising the very powers that were granted to it by the Alberta legislature.

It is first necessary to turn to the decision of the Supreme Court in *R. v. Eldorado Nuclear Ltd.* In

⁵ [1983] 2 S.C.R. 551.

5. . . . la présente loi s'applique à toutes les personnes . . . qui relèvent de l'autorité législative du Parlement du Canada . . . sauf les chemins de fer de l'État

Selon l'appelante, l'exclusion expresse des «chemins de fer de l'État», qui sont des chemins de fer appartenant à Sa Majesté du chef du Canada, n'aurait pas été nécessaire si le mot «personnes», à l'article 5, n'avait pas compris Sa Majesté. Selon moi, la réponse à cet argument est que l'exclusion en question est peut-être nécessaire. Mais nos lois regorgent de dispositions et d'exclusions non strictement nécessaires qui sont insérées «*ex abundanti cautela*». En conséquence, je ne puis conclure de la mention de cette exclusion à l'article 5 que le Parlement avait clairement l'intention que la *Loi sur les chemins de fer* s'applique à la Couronne.

Comme je l'ai déjà dit, l'argument principal de l'appelante veut qu'AGT ne puisse invoquer l'immunité de la Couronne en qualité de mandataire de la Couronne. L'appelante prétend que la décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire *R. c. Eldorado Nucléaire Ltée*⁵ appuie la proposition selon laquelle lorsqu'une législature adopte une disposition portant expressément qu'une société est un mandataire de la Couronne, cette société ne peut bénéficier de l'immunité de la Couronne relativement à l'application des lois que lorsqu'elle agit dans les limites de son mandat. L'avocat de l'appelante soutient qu'en l'espèce, l'examen des principales dispositions de l'*Alberta Government Telephones Act* démontre qu'AGT a été constituée dans le but d'exploiter une entreprise de nature purement provinciale et que la législature n'a jamais prévu qu'elle exploiterait une entreprise du genre décrit à l'alinéa 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*; selon sa prétention, il s'ensuit qu'AGT n'a pas agi conformément aux fins de l'État qu'elle était autorisée à poursuivre en exploitant son entreprise comme elle l'a fait et que, par conséquent, elle ne peut bénéficier de l'immunité de la Couronne.

À cet argument, l'avocat d'AGT a répondu que cette dernière exerçait les pouvoirs mêmes que lui avait conférés la législature albertaine en développant et en exploitant son entreprise.

Nous devons d'abord examiner la décision rendue par la Cour suprême dans *R. c. Eldorado*

⁵ [1983] 2 R.C.S. 551.

that case, two companies, Eldorado Nuclear Limited and Uranium Canada Limited, were charged with having conspired with others to lessen competition unduly in the production or sale of uranium products in Canada contrary to paragraph 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act*.⁶ There were statutory provisions making both companies agents of Her Majesty. Those two statutory provisions were similar; they both provided that the company [see page 565 of *Eldorado*]:

... is for all its purposes an agent of Her Majesty and its powers may be exercised only as an agent of Her Majesty.

The problem before the Court was whether the two companies were immune from criminal liability under paragraph 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act* because they were agents of the Crown. The Court answered that question in the negative. Mr. Justice Dickson (as he then was), who gave the reasons of the majority of the Court, first determined that the *Combines Investigation Act* did not bind the Crown. He then turned to the question whether the two companies concerned were entitled to Crown immunity. After recalling that section 16 of the *Interpretation Act* extends to agents of the Crown, he quoted the two statutory provisions making Eldorado Nuclear Limited and Uranium Canada agents of the Crown and said [at pages 565-566]:

The fact that these statutory provisions make each of the respondent Corporations "for all its purposes" an agent of the Crown does not mean, however, that these Companies act as Crown agents in everything they do.

Statutory bodies such as Uranium Canada and Eldorado are created for limited purposes. When a Crown agent acts within the scope of the public purposes it is statutorily empowered to pursue, it is entitled to Crown immunity from the operation of statutes, because it is acting on behalf of the Crown. When the agent steps outside the ambit of Crown purposes, however, it acts personally, and not on behalf of the state, and cannot claim to be immune as an agent of the Crown. This follows from the fact that s. 16 of the *Interpretation Act* works for the benefit of the state, not for the benefit of the agent personally. Only the Crown, through its agents, and for its purposes, is immune from the *Combines Investigation Act*.

⁶ R.S.C. 1970, c. C-23.

Nucléaire Ltée. Dans cette affaire, deux sociétés, Eldorado Nucléaire Limitée et Uranium Canada Limitée, ont été accusées d'avoir comploté avec d'autres personnes pour diminuer indûment la concurrence dans la production ou la vente de produits d'uranium au Canada et d'avoir ainsi contrevenu à l'alinéa 32(1)c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.⁶ Des dispositions statutaires faisaient de chacune de ces deux compagnies un mandataire de Sa Majesté. Ces deux dispositions statutaires étaient similaires, chacune portant que la société [voir page 565 de la décision *Eldorado*]:

... est, à toutes ses fins, mandataire de Sa Majesté, et elle ne peut exercer qu'à ce titre les pouvoirs dont elle est investie.

La Cour devait décider de la question de savoir si les deux sociétés, en leur qualité de mandataires de la Couronne, ne pouvaient être poursuivies au criminel en vertu de l'alinéa 32(1)c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. La Cour a répondu à cette question par la négative. Le juge Dickson (aujourd'hui juge en chef), qui a énoncé les motifs de la majorité de la Cour, a tout d'abord décidé que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne s'appliquait pas à la Couronne. Il a ensuite étudié la question de savoir si les deux sociétés en cause pouvaient bénéficier de l'immunité de la Couronne. Après avoir rappelé que l'article 16 de la *Loi d'interprétation* s'applique aux mandataires de la Couronne, il a cité les deux dispositions statutaires faisant d'Eldorado Nucléaire Limitée et de Uranium Canada des mandataires de la Couronne, et il a dit [aux pages 565 et 566]:

Le fait que ces dispositions législatives font de chaque compagnie intimée un mandataire de l'État «à toutes ses fins» ne signifie pas cependant que ces compagnies agissent en qualité de mandataires de l'État dans tout ce qu'elles font.

La loi crée des organismes comme Uranium Canada et Eldorado à des fins précises. Lorsqu'un mandataire de l'État agit conformément aux fins publiques qu'il est autorisé légalement à poursuivre, il a le droit de se prévaloir de l'immunité de l'État à l'encontre de l'application des lois parce qu'il agit pour le compte de l'État. Cependant, lorsque le mandataire outre-passe les fins de l'État, il agit personnellement et non pour le compte de l'État, et il ne peut invoquer l'immunité dont bénéficie le mandataire de l'État. Cela découle du fait que l'art. 16 de la *Loi d'interprétation* s'applique à l'avantage de l'État et non à l'avantage du mandataire personnellement. Seul l'État, par l'intermédiaire de ses mandataires et pour ses propres fins, ne peut être poursuivi en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

⁶ S.R.C. 1970, chap. C-23.

Dickson J. then referred, as an authority supporting that approach, to the decision of the Court in *Canadian Broadcasting Corporation, Television Station C.B.O.F.T. et al. v. The Queen*,⁷ where the CBC, which the *Broadcasting Act* [R.S.C. 1970, c. B-11] made a Crown agent “for all purposes of this Act”, sought immunity in relation to charges of showing an obscene film contrary to subsection 159(1) of the *Criminal Code* [R.S.C. 1970, c. C-34]. The Court held that the CBC could be prosecuted under the *Criminal Code* because, in broadcasting an obscene film, the Corporation had not acted for the purposes entrusted to it under the Act since a Regulation adopted under that Act prohibited the broadcast of any “obscene, indecent or profane . . . presentation”. Mr. Justice Dickson recalled [at pages 566-567] that in that case [at page 353] the Court had expressly adopted the following passage from the judgment of the Ontario Court of Appeal [(1980), 30 O.R. (2d) 239, at page 244]:

In my view, when the Corporation exercises its powers with a view to carrying out the purposes of the *Broadcasting Act*, it acts as agent of Her Majesty and only as agent of Her Majesty. But, when it exercises its powers in a manner inconsistent with the purposes of the Act, it steps outside its agency role. That role subsists only so long as the Corporation's broadcasts are implementing the policy laid down in the Act. This seems to me to be the effect of s. 40(1).

Having stated those premises, Dickson J. examined the objects of the two companies in question as they were set out in their letters patent and, from that examination, concluded that the companies had acted within their purposes and were, therefore, entitled to immunity as Crown agents.

Are the principles stated in that decision applicable to this case?—I can find only one reason why they might not be; that reason is that the statutory provision that makes AGT an agent of the Crown is not couched in the same language as those that were applicable to the two companies Mr. Justice Dickson was dealing with. In the case of each one of those two companies, a statute expressly provided that the company:

. . . is for all its purposes an agent of Her Majesty and its powers may be exercised only as an agent of Her Majesty.

⁷ [1983] 1 S.C.R. 339.

Le juge Dickson a alors fait référence à la décision rendue par la Cour dans l'affaire *Société Radio-Canada, la station de télévision C.B.O.F.T. et autre c. La Reine*⁷, affirmant qu'elle appuyait ce point de vue. Dans cette affaire, la Société Radio-Canada, dont la *Loi sur la radiodiffusion* [S.R.C. 1970, chap. B-11] faisait un mandataire de Sa Majesté «pour tous les objets de la présente loi», invoquait l'immunité à l'égard de l'accusation d'avoir présenté un film obscène contrairement au paragraphe 159(1) du *Code criminel* [S.R.C. 1970, chap. C-34]. La Cour a décidé que la Société Radio-Canada pouvait être poursuivie en vertu du *Code criminel* parce que, en diffusant un film obscène, la Société ne poursuivait pas les objets que lui conférait la Loi puisqu'un règlement adopté en vertu de cette Loi interdisait de diffuser toute «présentation . . . obscène . . . indéc[e]nt[e] ou blasphématoire». Le juge Dickson a rappelé [aux pages 566 et 567] que dans cette affaire [à la page 353] la Cour avait adopté expressément le passage suivant de l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario [(1980), 30 O.R. (2d) 239, à la page 244]:

[TRADUCTION] À mon avis, lorsque la Société exerce ses pouvoirs en vue de réaliser les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*, elle agit en sa qualité de mandataire de Sa Majesté et en cette qualité seulement. Mais lorsqu'elle exerce ses pouvoirs d'une façon incompatible avec les objectifs de la Loi, elle n'exerce plus son rôle de mandataire. Ce rôle ne subsiste que dans la mesure où les émissions de la Société mettent en œuvre la politique énoncée dans la Loi. C'est là, me semble-t-il, l'effet du par. 40(1).

Après ces prémisses, le juge Dickson a examiné, à partir de leurs lettres patentes, les objets des deux sociétés en question; cet examen l'a conduit à la conclusion que les sociétés avaient agi conformément à leurs fins et pouvaient donc, en tant que mandataires de l'État, invoquer l'immunité.

Les principes exposés dans cette décision sont-ils applicables en l'espèce?—Je ne peux trouver qu'un seul motif pour lequel ils ne le seraient pas: le libellé de la disposition faisant d'AGT un mandataire de l'État est différent de ceux des dispositions applicables aux deux sociétés dont traitait le juge Dickson. Pour chacune de ces deux sociétés, une loi disposait expressément que la société:

. . . est, à toutes ses fins, mandataire de Sa Majesté, et elle ne peut exercer qu'à ce titre les pouvoirs dont elle est investie.

⁷ [1983] 1 R.C.S. 339.

Subsection 42(1) of the *Alberta Government Telephones Act*, which makes AGT an agent of Her Majesty, is differently worded; it says:

42(1) The commission is an agent of the Crown in right of Alberta and its powers may be exercised only as an agent of the Crown.

AGT, therefore, was made an agent of the Crown; it was not expressly made an agent of the Crown "for its purposes". Does it follow that AGT is entitled to invoke its status of an agent of the Crown even if it does not act for the purposes for which it was created?—I do not think so. In my opinion, when a legislature creates a corporation for certain purposes and makes it an agent of the Crown, it must be assumed that the legislature did not intend the corporation to act as an agent of the Crown if it "stepped outside the ambit of the purposes for which it was created". In my view, the words "for its purposes" are to be implied in subsection 42(1) and, for that reason, I consider that the principles enunciated by Mr. Justice Dickson in *Eldorado* are applicable to this case.

It now becomes necessary, therefore, to determine whether AGT exercised its powers in a manner inconsistent with the purposes for which it had been created so as to lose its status of a Crown agent. In order to resolve that issue, one must examine some of the provisions of the statute that created AGT, the *Alberta Government Telephones Act*:⁸

1 In this Act,

(c) "system" means a telecommunication system and includes all land, plants, supplies, buildings, works, rights, franchises, easements, assets and property of every kind owned, held, required or used for the purpose of, or in connection with, or for the operation of the telecommunication system;

(d) "telecommunication" means telecommunication as defined in the *Public Utilities Board Act*.

2(1) The Minister is charged with the administration of this Act.

(2) The Minister may control all telecommunication services subject to the jurisdiction of the Legislature and may provide or direct provision of all such services.

3(1) There is hereby established a commission under the name of The Alberta Government Telephones Commission consisting of the Minister, the executive officers and the persons from

⁸ R.S.A. 1980, c. A-23, as amended [by S.A. 1983, c. 5, ss. 2, 3, 4].

Le paragraphe 42(1) de l'*Alberta Government Telephones Act*, qui fait d'AGT un mandataire de Sa Majesté, est rédigé différemment; il dit:

42(1) La Commission est mandataire de la Couronne du chef de l'Alberta et ne peut exercer ses pouvoirs qu'à ce titre.

AGT a donc été constituée mandataire de la Couronne; elle n'a pas été expressément constituée mandataire de la Couronne «à ses fins». Est-ce qu'il s'ensuit qu'AGT peut invoquer sa qualité de mandataire de la Couronne même si elle agit en visant d'autres fins que celles pour lesquelles elle a été créée? Je ne le crois pas. À mon avis, lorsqu'une législature crée une société à certaines fins et la constitue mandataire de la Couronne, il faut présumer que cette législature n'avait pas l'intention que la société en question agisse en tant que mandataire de la Couronne si elle «outrépassait les fins pour lesquelles elle a été constituée». Selon moi, les mots «à ses fins» doivent être considérés comme contenus de façon implicite dans le paragraphe 42(1); en conséquence, je suis d'avis que les principes énoncés par le juge Dickson dans l'arrêt *Eldorado* sont applicables en l'espèce.

Il nous faut donc à présent déterminer si AGT a exercé ses pouvoirs d'une manière non conforme aux fins pour lesquelles elle a été créée et a ainsi perdu sa qualité de mandataire de la Couronne. Pour décider de cette question, il faut examiner certaines des dispositions de l'*Alberta Government Telephones Act*⁸, qui a constitué AGT:

[TRADUCTION] 1 Dans la présente loi,

c) «système» désigne un système de télécommunications et comprend tous les terrains, installations, fournitures, bâtiments, ouvrages, droits, concessions, servitudes, actifs et biens de quelque nature possédés, détenus, requis ou utilisés pour les fins du système de télécommunications ou relativement à ce système ou pour l'exploitation de ce système;

d) «télécommunication» désigne la télécommunication telle que la définit la *Public Utilities Board Act*.

2(1) Le Ministre est responsable de l'application de la présente Loi.

(2) Le Ministre est autorisé à contrôler tous les services de télécommunications relevant de la compétence de la législature et à fournir ou à ordonner la fourniture de ces services.

3(1) Est instituée une commission, appelée la Commission des services téléphoniques du gouvernement de l'Alberta, composée

⁸ R.S.A. 1980, chap. A-23, et ses modifications [S.A. 1983, chap. 5, art. 2, 3, 4].

time to time appointed as members by the Lieutenant Governor in Council.

(2) The commission is a corporation having capacity to acquire, hold and alienate real property.

(3) The commission may also be known as the "Alberta Government Telephones".

4(1) The Commission may purchase, construct, extend, maintain, manufacture, operate and lease to and from other persons, a system or systems in Alberta, including private communication systems.

9(1) The commission shall

(d) prepare from time to time schedules of rates for filing with or approval by the Public Utilities Board . . .

24 The commission may enter into an agreement with any person providing for the connection, intercommunication, joint operation, reciprocal use or transmission of business between any systems owned or operated by the parties thereto and for any consequent division of receipts, expenditures or profits or any financial or other adjustments that may be advisable or necessary for the purposes of the agreement.

42(1) The commission is an agent of the Crown in right of Alberta and its powers may be exercised only as an agent of the Crown.

As to the *Public Utilities Board Act*,⁹ to which the *Alberta Government Telephones Act* makes reference, it contains the following provisions:

1 In this Act,

(i) "public utility" means

(i) a system, works, plant, equipment or service for the conveyance of telecommunications,

(j) "telecommunication" means a transmission, emission or reception of signs, signals, writings, images, sounds or intelligence of any nature by wire, radio, visual or other electromagnetic system;

70(1) This Part applies

(c) to all public utilities owned or operated by or under the control of the Crown, or an agent of the Crown, in right of Alberta;

77(1) The Board shall exercise a general supervision over all public utilities, and the owners thereof, and may make any orders regarding extension of works or systems, reporting and other matters, that are necessary for the convenience of the

⁹ R.S.A. 1980, c. P-37.

du Ministre, des membres de la direction et des membres que le lieutenant-gouverneur en conseil nommera à l'occasion.

(2) La Commission est une société dotée du pouvoir d'acquérir, de posséder et d'aliéner des biens immobiliers.

(3) La Commission peut également être appelée «Services téléphoniques du gouvernement de l'Alberta».

4(1) La Commission peut acheter, construire, étendre, entretenir, fabriquer, exploiter et louer d'autres personnes ou à d'autres personnes un système ou des systèmes en Alberta, notamment des systèmes privés de communications.

9(1) La Commission devra

d) dresser à l'occasion des listes officielles de taux qui seront déposées auprès de la Public Utilities Board ou approuvées par cette dernière . . .

24 La Commission peut participer avec quiconque à une entente prévoyant la liaison, l'intercommunication, l'exploitation en commun, l'utilisation réciproque ou la transmission des services entre tous systèmes appartenant aux parties à l'entente ou exploités par ces parties, et prévoyant toute répartition subséquente des recettes, dépenses ou profits ou tous rajustements financiers ou autres pouvant s'avérer opportuns ou nécessaires pour les fins de l'entente.

42(1) La Commission est mandataire de la Couronne du chef de l'Alberta et ne peut exercer ses pouvoirs qu'à ce titre.

La *Public Utilities Board Act*⁹, à laquelle l'*Alberta Government Telephones Act* fait référence, contient les dispositions suivantes:

[TRADUCTION] 1 Dans la présente loi,

i) «service public» désigne

(i) un système, des ouvrages, une installation, de l'équipement ou un service ayant pour objet l'acheminement des télécommunications,

j) «télécommunication» désigne la transmission, l'émission ou la réception de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou d'informations de toute nature par fil, par radio ou par d'autres systèmes électromagnétiques ou optiques;

70(1) La présente Partie s'applique

c) à toutes les entreprises d'utilité publique, qu'elles appartiennent à la Couronne ou qu'elles soient exploitées ou dirigées par la Couronne, ou par un mandataire de la Couronne, du chef de l'Alberta;

77(1) La Commission exercera un contrôle général sur toutes les entreprises d'utilité publique ainsi que sur ce qui concerne leurs propriétaires et pourra rendre les ordonnances relatives à l'extension d'ouvrages ou de systèmes, aux comptes rendus et

⁹ R.S.A. 1980, chap. P-37.

public or for the proper carrying out of any contract, charter or franchise involving the use of public property or rights.

81 The Board, either on its own initiative or on the application of a person having an interest, may by order in writing, which shall be made after giving notice to and hearing the parties interested,

(a) fix just and reasonable individual rates, joint rates, tolls or charges or schedules thereof, as well as commutation, travel allowance and other special rates, which shall be imposed, observed and followed thereafter by the owner of the public utility;

It is apparent from those provisions that the legislature of Alberta, in creating AGT, intended that corporation to establish and maintain in the province a telecommunication system that would be regulated under the *Public Utilities Board Act* of the province. As the only undertakings that may be regulated under that Act are those that are not described in paragraphs 92(10)(a),(b) and (c) of the *Constitution Act, 1867*, it follows, in my view, that the legislature intended AGT to operate a local undertaking and that AGT, in operating a federal undertaking, stepped outside of the authority of the purposes for which it was created. It cannot, therefore, invoke its status of a Crown agent so as to dodge the laws that are applicable to federal undertakings.

I would, for these reasons, allow the appeal, set aside the order of the Trial Division and dismiss the application of Alberta Government Telephones for a writ of prohibition. I would order Alberta Government Telephones to pay the costs of the appellant both in this Court and in the Trial Division but would not make any order as to the costs of the other parties.

HEALD J.: I concur.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

URIE J.: I agree with the disposition of the appeal proposed by Mr. Justice Pratte and with his reasons therefor.

aux autres questions qui sont nécessaires à la commodité du public ou pour la bonne exécution des dispositions de tout contrat, de toute charte ou de tout contrat de concession comportant l'utilisation de biens publics ou l'exercice de droits publics.

81 La Commission peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un intéressé, par ordonnance écrite, rendue après qu'elle aura avisé et entendu les parties intéressées,

a) fixer à un niveau juste et raisonnable des taux individuels, des taux, droits ou taxes communs ou des listes officielles de ceux-ci, de même que des taux de commutation, des allocations de voyage et autres taux spéciaux, qui devront ensuite être imposés, observés et suivis par le propriétaire de l'entreprise d'utilité publique;

Il ressort de ces dispositions que la législature de l'Alberta avait, lorsqu'elle a constitué l'AGT, l'intention que cette société établisse et entretienne dans la province un système de télécommunications qui serait régi par la *Public Utilities Board Act* de cette province. À mon avis, comme cette loi ne peut régir que les entreprises qui ne sont pas décrites aux alinéas 92(10)(a),(b) et (c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, il s'ensuit que la législature avait l'intention qu'AGT exploite une entreprise de nature locale et qu'AGT, en exploitant une entreprise de nature fédérale, a outrepassé ses pouvoirs en n'agissant pas conformément aux fins pour lesquelles elle a été constituée. En conséquence, elle ne peut invoquer sa qualité de mandataire de la Couronne pour se soustraire à l'application des lois qui régissent les entreprises fédérales.

Pour ces motifs, j'accueillerais l'appel, annulerais l'ordonnance de la Division de première instance et rejetterais la demande de bref de prohibition présentée par Alberta Government Telephones. J'ordonnerais à Alberta Government Telephones de payer les dépens de l'appelante tant devant cette Cour que devant la Division de première instance, mais je ne rendrais aucune ordonnance en ce qui concerne les dépens des autres parties.

LE JUGE HEALD: Je souscris à ces motifs.

* * *

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

LE JUGE URIE: Je déciderais de l'appel ainsi que le propose le juge Pratte et souscris à ses motifs.